

COMUNICADO No. 27

Julio 1 y 2 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

LA CORTE DETERMINÓ QUE LAS MEDIDAS GUBERNAMENTALES DIRIGIDAS A CONTRARRESTAR EL IMPACTO ECONÓMICO NEGATIVO QUE LA PROGRESIÓN DE LA PANDEMIA Y EL AISLAMIENTO Y DISTANCIAMIENTO SOCIAL HAN TENIDO SOBRE EL SECTOR DEL TURISMO Y LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS DEDICADAS A LA CADENA DE ABASTECIMIENTO DE PRODUCTOS DE PRIMERA NECESIDAD, ACATAN DE MANERA PLENA LOS PRESUPUESTOS MATERIALES DE VALIDEZ CONSTITUCIONALIDAD. EN CONSECUENCIA, DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 557 DE 2020

I. EXPEDIENTE RE-283 - SENTENCIA C-208/20 (julio 1)

M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 557 DE 2020 (abril 15)

Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del Coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, «Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la que se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al Coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del Coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

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

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril 2.223 personas contagiadas al 9 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril, 2.776 personas

contagiadas al 12 de abril, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril y ciento doce (112) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 13 de abril de 2020 112 muertes y 2.852 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.205), Cundinamarca (115), Antioquia (272), Valle del Cauca (498), Bolívar (134), Atlántico (92), Magdalena (66), (32), Norte de Santander (43), Santander (29), Cauca (19), Caldas (36), Risaralda (61), Quindío (49), Huila (55), Tolima (25), Meta (24), Casanare (7), San Andrés y Providencia (5), Nariño (38), (31), Córdoba (13), Sucre (1) y La Guajira (1), Chocó (1)

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET¹ señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19² y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, y (iv) y en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 13 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1.812.734 casos, 113.675 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19

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

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el referido comunicado, estima «[...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas.»

Que la Organización Internacional del Trabajo -OIT, en el citado comunicado, insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que de conformidad con la declaración conjunta del 27 de marzo de 2020 del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la directora gerente del Fondo Monetario Internacional, «Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021.»

Que el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 señaló en su artículo 3 que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas «adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.»

Que la adopción de medidas de rango legislativo autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

Que los efectos económicos negativos generados con la pandemia producida por el Coronavirus COVID-19 son de magnitudes impredecibles e incalculables para la industria turística y demandan la adopción de disposiciones extraordinarias para atender las crecientes necesidades y aliviar las pérdidas económicas y la fuerza laboral afectada.

Que el cierre de los hoteles, la suspensión de vuelos, el cese de las líneas de cruceros está generando un efecto adverso en todos los niveles de la industria turística, como los operadores turísticos, agentes de viajes, guías de turismo, comerciantes y otros prestadores de servicios turísticos, afectando su mínimo vital.

Que la Organización Mundial del Turismo en documento del 24 de marzo de 2020, titulado "Impact assessment of the COVID-19 outbreak of international tourism," prevé que la pandemia causaría un declive en los ingresos del turismo internacional de entre 300.000 y 450.000 millones de dólares estadounidenses.

Que en el mismo estudio, las pérdidas sectoriales se calculan en un tercio de los 1.5 trillones de dólares que se generan mundialmente por concepto de ingresos del turismo internacional.

Que conforme a los datos suministrados por la Asociación Colombiana de Agencias de Viajes y Turismo (ANATO), de acuerdo con la encuesta que realizaron a sus afiliados con corte al 20 de marzo de 2020 y que fue contestada por 95 agencias de viajes, las ventas brutas de las agencias de viajes habían caído en un 71%, 59.416 viajeros habían cancelado su viaje, y el costo de cancelaciones ascendía a \$107.000 millones.

Que el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006 creó el impuesto nacional con destino al turismo como inversión social.

Que el artículo 128 de la Ley 2010 de 2019 estableció los sujetos obligados al pago del impuesto, la base gravable sobre la cual se liquida y dispuso que los responsables del valor del recaudo son las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros, quienes deberán efectuar la declaración y pago de manera trimestral.

Que las empresas dedicadas al transporte aéreo internacional de pasajeros que operan en Colombia hacen parte de uno de los sectores más afectados por la caída de la demanda del transporte de pasajeros y las restricciones que están imponiendo los países alrededor del mundo. Es así como muchas de estas han tenido que interrumpir la operación.

Que por esta razón es preciso implementar medidas que mitiguen las afectaciones al flujo de caja y a la liquidez que estas empresas están sufriendo como consecuencia de la emergencia, y así agilizar procesos para la recuperación de sus capacidades laborales, sociales, productivas y financieras.

Que en este contexto se consideró necesario establecer plazos especiales a los responsables de la presentación de la declaración y pago del valor de los recursos recaudados del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social

en lo correspondiente al primero y segundo trimestre del año 2020.

Que la medida económica adoptada permitirá aliviar durante los próximos meses la presión de pago del valor del impuesto en la caja de las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros.

Que mediante memorando Radicado DCVDT-2020-000022 del 6 de abril de 2020, la Directora de Calidad y Desarrollo Sostenible del Viceministerio de Turismo, quien cumple además funciones de Presidenta del Consejo Profesional de Guías de Turismo, informó que "Hasta la fecha hemos recibido ante el Viceministerio de turismo más de 20 solicitudes que aproximadamente representan 800 personas que desarrollan guianza turística y requieren de ayuda humanitaria para su subsistencia, las cuales se presentaron por medio de asociaciones y de manera individual, igualmente la Confederación de Guías de Turismo de Colombia solicitó subsidios o apoyo económico para el 100% de los guías, dada la precaria situación, generada por la emergencia, situación que llevó al gobierno nacional a declarar la emergencia sanitaria en todo el país, lo cual de manera general no les permite trabajar y obtener ingresos, por tanto no pueden generar recursos para garantizar su mínimo vital y el de sus familias, esto dado que, como trabajadores independientes algunos viven del día a día y les resulta imposible poder garantizar el sustento diario para sobrevivir."

Que la operación de los guías de turismo se encuentra totalmente paralizada y, en consecuencia, no cuentan con la única fuente para su sustento y el de sus familias.

Que en este orden de ideas se requiere que los recursos del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social puedan destinarse transitoriamente para contribuir, con transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos, a la subsistencia de los guías de turismo que cuenten con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo.

Que para poder garantizar los derechos de los usuarios del sector turístico y disminuir la presión de caja de los operadores, es imperioso establecer normas de carácter transitorio sobre las solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con el reembolso del valor que el consumidor hubiese pagado por los paquetes y servicios turísticos adquiridos.

Que teniendo en cuenta que la emergencia generada por la pandemia ha llevado a la suspensión temporal de la operación de los prestadores de servicios turísticos, ocasionando la cancelación de servicios ya vendidos, se estima necesario adoptar acciones que permitan a los prestadores de servicios turísticos responder a las solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias de reembolso, con servicios que ellos mismos presten. Por consiguiente, el presente Decreto Legislativo introduce una nueva norma en este sentido.

Que ante en el contexto de la crisis sanitaria económica y social generada por el Coronavirus COVID-19, existen una gran cantidad de micro, pequeñas empresas y formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro dedicadas a la cadena de abastecimiento y que se verán especialmente afectadas por la ausencia de demanda directa.

Que según las normas vigentes, todo alimento y bebida que se expendan directamente al consumidor deberá obtener, de acuerdo con el riesgo en salud pública, la correspondiente autorización de comercialización (Notificación Sanitaria - NSA, Permiso Sanitario - PSA o Registro Sanitario - RSA), expedida por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -INVIMA-. Que con el fin de otorgar un alivio económico a las micro, pequeñas empresas y formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro dedicadas a la cadena de abastecimiento, resulta pertinente modificar las tarifas de registro de ciertos productos ante el INVIMA. Así, el presente Decreto Legislativo establece una tarifa diferenciada para la expedición, modificación y renovación de los registros de que trata el literal a) del artículo 4 de la Ley 399 de 1997.

Que de acuerdo con lo anterior, por medio del presente Decreto Legislativo se crean medidas de carácter temporal, ajustando algunas normas del ordenamiento jurídico y creando otras, para mitigar los efectos económicos derivados de la propagación del Coronavirus COVID-19 en materia de turismo registros para mipymes.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO 1. Presentación de la declaración y pago del valor del recaudo del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social. Las empresas que presten de manera regular el servicio de transporte aéreo internacional de pasajeros tendrán plazo para presentar la declaración y pagar el valor del impuesto nacional con destino al turismo correspondiente al primero y segundo trimestre del año 2020, hasta el día 30 de octubre de 2020.

ARTÍCULO 2. Destinación transitoria de los recursos del impuesto nacional con destino al turismo. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, los recursos del impuesto nacional con destino al turismo de que trata el artículo 4 de la Ley 1101 de 2006, podrán destinarse para contribuir a la subsistencia de los guías de turismo que cuenten con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo.

ARTÍCULO 3. Incentivos económicos para guías de turismo. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través del Fondo Nacional de Turismo, podrá ordenar transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos a los guías de turismo con cargo a los recursos de que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo.

Los beneficiarios serán los guías de turismo con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo que no hagan parte de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA.

Esta transferencia no condicionada podrá efectuarse únicamente durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y, en todo caso, por un periodo no superior a tres (3) meses contados a partir del momento en que empiecen a transferirse los recursos.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, mediante resolución, fijará el listado de los beneficiarios, el monto, la periodicidad, y las condiciones para la entrega, disposición y destinación de los recursos.

ARTÍCULO 4. Derecho de retracto, desistimiento y otras circunstancias de reembolso. En los eventos en que los prestadores de servicios turísticos con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo reciban solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con la solicitud de reembolso, podrán realizar, durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y hasta por un año más, reembolsos a los usuarios en servicios que ellos mismos presten.

ARTÍCULO 5. Tarifas diferenciadas del registro ante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA. Hasta el 31 de agosto de 2020, a las micro y pequeñas empresas y las entidades asociativas y solidarias sin ánimo de lucro, se aplicará una tarifa diferenciada para la expedición, modificación y renovación de los registros sanitarios de los productos a que hace referencia el artículo 1 del Decreto Legislativo 507 del 1 de abril de 2020, así como de medicamentos, cosméticos, dispositivos y elementos médico quirúrgicos, equipos biomédicos, fitoterapéuticos y reactivos de diagnóstico invitro, que sean de utilidad para la prevención, el diagnóstico y el tratamiento del Coronavirus Covid-19, así:

1. 25% del valor vigente para las microempresas y
2. 50% del valor vigente para las pequeñas empresas

El Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos -INVIMA- determinará cuáles son los bienes sujetos a la tarifa diferenciada a los que hace referencia el presente artículo.

No podrán acceder a las tarifas diferenciadas aquellas micro o pequeñas empresas y formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro que se encuentren en una situación de subordinación respecto de una mediana o gran empresa, o pertenezcan a un grupo empresarial, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 260 y 261 del Código de Comercio.

Las empresas beneficiarias de la tarifa diferenciada no podrán hacer cesión del registro, dentro del término de su vigencia.

PARÁGRAFO 1. Las microempresas y las formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro de poblaciones pobres, vulnerables por ingresos y población víctima del desplazamiento forzado y población en proceso de reintegración y reincorporación, quedarán exceptuados del pago de tarifa. La verificación de su condición se realizará mediante el Registro Único de Víctimas -RUV-, la Red Unidos y el SISBEN y para el caso de la población reincorporada y en proceso de reintegración a través de la acreditación por el Comité Operativo para la Dejaración de las Armas CODA. Las empresas formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro

beneficiarias de esta tarifa diferenciada, no podrán hacer cesión del registro.

PARÁGRAFO 2. Los registros de las micro y las pequeñas empresas y las formas asociativas y solidarias sin ánimo de lucro cuya fecha de expiración coincida con la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, estarán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2020.

ARTÍCULO 6. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de su publicación.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 557 de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

3. Síntesis de la providencia

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 215 y 241.7 de la Constitución, la Corte Constitucional efectuó el control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 557 de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

Para dicho cometido, la Sala Plena (i) reiteró el fundamento y alcance del control de constitucionalidad de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica y reseñó el contenido del Decreto matriz 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”*, así como de la sentencia C-145 de 2020, mediante la cual se declaró su exequibilidad; (ii) recapituló los criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad de los decretos expedidos en estados de excepción; y, (iii) a partir de ello, precisó el contenido general y específico del Decreto Legislativo 557 de 2020 con el fin de determinar si las medidas allí contenidas cumplen los requisitos formales y materiales, establecidos en la normatividad constitucional.

La Sala Plena constató que el decreto legislativo efectivamente (i) está motivado, (ii) fue suscrito por el Presidente y todos los ministros, (iii) fue expedido durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción, y (iv) determinó el ámbito territorial para su aplicación, razón por la cual cumple cabalmente con los requisitos formales de constitucionalidad.

Al abordar el examen material, la Corte determinó que las medidas consistentes en: (i) postergar el calendario de la declaración y pago del impuesto nacional con destino al turismo (art. 1); (ii) redestinar recursos y otorgar incentivos económicos a los guías de turismo (arts. 2 y 3); (iii) flexibilizar los reembolsos por parte de los prestadores de servicios turísticos (art. 4) y, (iv) facilitar a las micro y pequeñas empresas, entidades asociativas y solidarias sin ánimo de lucro el pago del registro sanitario que está a cargo del INVIMA, acatan los presupuestos materiales de validez sistematizados por la jurisprudencia constitucional, al estar orientadas, en el marco de un Estado social de derecho, a contrarrestar el impacto económico negativo que la progresión de la pandemia y el aislamiento y distanciamiento social han tenido sobre el sector del turismo y las micro y pequeñas empresas dedicadas a la cadena de abastecimiento de productos de primera necesidad.

En ese contexto, la Corte reconoció la afectación económica del sector turístico y de las MIPYMES como consecuencia del cierre de hoteles, bares y restaurantes, la suspensión de vuelos y del transporte intermunicipal, el cese de funcionamiento las líneas de cruceros, así como la disminución en general de la demanda de bienes y servicios.

Debido a lo anterior, la Corte consideró que la redestinación de recursos, los incentivos

económicos para los guías de turismo y la reducción de la tarifa del registro ante el INVIMA, comportan acciones afirmativas de carácter (i) transitorio y excepcional, (ii) que constituyen una concreción del deber de solidaridad en un Estado Social de Derecho en protección de sectores sensiblemente afectados por la calamidad pública que motivó la declaratoria del Estado de Emergencia, y (iii) que son razonables, en tanto la mayoría de estas pretenden contribuir a salvaguardar derechos de subsistencia.

En cuanto a la medida que otorga un plazo adicional a las empresas de transporte aéreo internacional de pasajeros para el reporte y transferencia de los recursos recaudados por concepto de impuesto con destino al turismo (art. 1) y la flexibilización de los reembolsos por parte de los prestadores de servicios turísticos (art. 4), a juicio de la Sala Plena, las citadas disposiciones también superan las presupuestos de validez material que deben satisfacer este tipo de normas.

4. Aclaración parcial de voto

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** aclaró de manera parcial su voto, por considerar que la medida prevista en el artículo 4 del Decreto 557 de 2020, consistente en autorizar a los prestadores de servicios turísticos para que atiendan las solicitudes de reembolso mediante la compensación con otros servicios que ellos mismos presten, en lugar de devolver las sumas pagadas por los consumidores, profundiza la asimetría existente entre los sujetos de la relación de consumo y hace desaparecer los derechos de los individuos ubicados en el extremo más débil en un momento crítico que, si bien afecta a ambas partes, tiene la virtualidad de resultar significativamente más lesivo para la persona del consumidor. En esa tensión, los derechos de los consumidores tienen rango constitucional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 78 de la Carta, previsión que se fundamenta en la constatación de las hondas asimetrías que, por razón de las dinámicas del mercado, existen entre los sujetos protagonistas de la relación de consumo, donde los productores y comercializadores de bienes y los prestadores de servicios ostentan de facto una posición dominante frente a la persona del consumidor.

Sostuvo que la búsqueda legítima de la rehabilitación económica del sector turístico mal puede lograrse a expensas del entero sacrificio de la parte más débil de la relación de consumo, por lo que la consecución de dicha finalidad debe ponderarse de manera razonable con los derechos de que son titulares los consumidores, máxime cuando puede entrar en juego la efectividad de otros derechos fundamentales como el mínimo vital, la vida en condiciones dignas, la salud, la alimentación y la vivienda, lo cual supone un costo todavía más elevado en términos constitucionales.

Con base en lo anterior, el magistrado ROJAS RÍOS concluyó que se debió condicionar la exequibilidad del artículo 4 en el entendido de que el reembolso de servicios turísticos debe realizarse con las sumas pagadas por el usuario cuando se encuentre en riesgo su subsistencia mínima vital.

LA CORTE CONSTATÓ QUE LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA, SUPERAN LOS JUICIOS DE FINALIDAD, CONEXIDAD MATERIAL, MOTIVACIÓN SUFICIENTE, AUSENCIA DE ARBITRARIEDAD, INTANGIBILIDAD, NO CONTRADICCIÓN ESPECÍFICA, INCOMPATIBILIDAD, NECESIDAD, PROPORCIONALIDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN

II. EXPEDIENTE RE-282 - SENTENCIA C-209/20 (julio 1)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 555 DE 2020

(abril 15)

Por el cual se adoptan medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, 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", y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida se incluyeron las siguientes:

Que el 30 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo Coronavirus COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

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

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

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actuar brote de enfermedad por Coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que el 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

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

Que mediante la Resolución 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo

coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

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

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el Coronavirus -COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es imprevisible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril y ciento doce (112) fallecidos a esa fecha.

Que, pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 13 de abril de 2020 112 muertes y 2.852 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.205), Cundinamarca (115), Antioquia (272), Valle del Cauca (498), Bolívar (134), Atlántico (92), Magdalena (66), Cesar (32), Norte de Santander (43), Santander (29), Cauca (19), Caldas (36), Risaralda (61), Quindío (49), Huila (55), Tolima (25), Meta (24), Casanare (7), San Andrés y Providencia (5), Nariño (38), Boyacá (31), Córdoba (13), Sucre (1) y La Guajira (1), Chocó (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET1 señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo

coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 12 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1.776.867 casos, 111.828 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que el Fondo Monetario Internacional mediante Comunicado de Prensa 20/114 del 27 de marzo de 2020, publicó la "Declaración conjunta del Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional", la cual expresa:

"[...] Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021 [...]"

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

Que así mismo la Organización Internacional del Trabajo en el referido comunicado estima "[...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas".

Que en consecuencia la Organización Internacional del Trabajo -OIT en el citado comunicado insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

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

Que mediante los decretos 457 del 22 de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público" y 531 del 8 de abril de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del

Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, para el primero, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, y para el segundo a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.

Que de conformidad con el numeral 10 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009 "Por la cual se definen Principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC-, se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones", con el propósito de garantizar el ejercicio y goce efectivo de los derechos constitucionales a la comunicación, la vida en situaciones de emergencia, la educación, la salud, la seguridad personal y el acceso a la información, al conocimiento, la ciencia y a la cultura, así como el de contribuir a la masificación de los trámites y servicios digitales, es deber de la Nación asegurar la prestación continua, oportuna y de calidad de los servicios públicos de comunicaciones.

Que los servicios de telecomunicaciones y postales permiten la protección de bienes jurídicos ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales y hacer efectivas las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad. Si bien los artículos 10 y 73 de la Ley 1341 de 2009, 1 de la Ley 182 de 1995 y 1 de la Ley 1369 de 2009, definen que estos servicios son públicos, no han determinado que revisten naturaleza de esenciales, adicionalmente, fueron expresamente excluidos del régimen de los servicios públicos domiciliarios por el citado artículo 73. Esta declaratoria es especialmente importante para garantizar la operación, adecuación y mantenimiento de las redes e infraestructura de telecomunicaciones y postales, de manera ininterrumpida, durante la emergencia, porque estos servicios habilitan la comunicación remota, que es fundamental para permitir el desarrollo de actividades en condiciones no presenciales que permitan el distanciamiento social y aislamiento, acciones claves para la contención y mitigación del COVID-19.

Que la Corte Constitucional, en sentencia C-691 del 9 de julio de 2008, estableció el criterio para determinar si un servicio público es esencial, señalando "(...) cuando "las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales"

Que en esa medida los servicios de telecomunicaciones y postales se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de bienes jurídicos ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales y hacer efectivas las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad, por tanto, los servicios de telecomunicaciones y postales, revisten naturaleza de esenciales y debe garantizarse la adecuación y mantenimiento de las redes e infraestructura de telecomunicaciones y postales, de manera ininterrumpida, por lo que se hace necesario crear una norma en este sentido.

Que es necesario garantizar la continua y oportuna comunicación entre las autoridades, personal de atención médica, la población afectada, en riesgo, y el resto de los ciudadanos, para que conozcan, entre otras, las medidas a implementar, los canales de atención, los beneficios que sean entregados, entre otra información útil, que debe estar disponible y ser transmitida mediante los servicios de telecomunicaciones incluyendo la televisión, así como los servicios postales, según la necesidad de difusión de la información por parte de las autoridades.

Que de acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del DANE, a diciembre de 2018 el 53,0% (8,2 millones) de hogares colombianos contaban con Internet (fijo y móvil), adicionalmente, el país cuenta con 22, 19 millones de conexiones de más de 10 Mbps, de las cuales 2,82 millones son residenciales fijas y 19,37 millones son móviles en tecnología 4G. En relación con los accesos residenciales de Internet fijo el 81,5 % (5.200.806) disponen de velocidad de bajada mayor o igual a 5Mbps. El 60,2 % (3.844.776) tienen acceso a Internet fijo con velocidad de descarga mayor o igual a 10 Mbps. Las anteriores cifras demuestran que, si bien el país ha avanzado de manera importante en la provisión de los servicios de telecomunicaciones aún no existe servicio universal, por ello, se precisan medidas para que las personas en necesidad de comunicarse y acceder a la información no vean restringidas

sus posibilidades debido a problemas económicos derivados de la emergencia.

Que según las cifras del Boletín TIC del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con corte al tercer trimestre de 2019, en el país había 12.412.834 abonados al servicio de Internet móvil por suscripción y 13.854.011 abonados al servicio de voz móvil por suscripción, esto es, usuarios en la modalidad de postpago que, podrían ver afectada su capacidad de pago por las restricciones en la disponibilidad de flujo de caja y el comportamiento en la tasa de cambio, como se expresa en la parte motiva del Decreto 417 de 2020. En consecuencia, para garantizar que la población acceda de manera permanente a los servicios de telecomunicaciones y postales, para asegurar su oportuna atención así como el ejercicio de sus derechos durante la emergencia, se deben adoptar medidas para que el servicio no sea suspendido por razones patrimoniales como la falta de pago o la mora en el pago del servicio, así como brindar la posibilidad de acceso a contenidos educativos que son fundamentales para garantizar este derecho, durante la emergencia sanitaria.

Que dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, especialmente el distanciamiento social, debido a la ocurrencia de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud, es necesario adoptar acciones que permitan enfocar los esfuerzos en el cumplimiento de las obligaciones que garanticen la continuidad en la prestación de los servicios de comunicaciones y, especialmente, que permitan de manera prioritaria el funcionamiento de los servicios de telecomunicaciones y postales para el acceso a los servicios de salud el desarrollo de actividades laborales y el ejercicio de derechos fundamentales, que prevalecen frente a servicios simplemente recreativos o de ocio.

Que en el mismo sentido, es necesario garantizar que la provisión de bienes y servicios adquiridos mediante empresas que ejercen actividades de comercio electrónico será priorizada en aquellos bienes y servicios de primera necesidad que permitan el abastecimiento de la población, con prelación de los bienes y servicios adquiridos de manera previa a la emergencia o que no son de primera necesidad, a efectos de garantizar que la población mantenga las medidas de distanciamiento social y aislamiento, mediante el uso del comercio electrónico y, al mismo tiempo, preservar los derechos de los consumidores por medios no presenciales, siendo necesario crear una norma.

Que con el fin de contrarrestar los efectos negativos que se presenten como consecuencia de la disminución en los ingresos de los prestadores de redes y servicios de comunicaciones, cuyas operaciones son igualmente impactadas por la ocurrencia de la pandemia del COVID-19 (antes coronavirus) y la probable disminución del flujo de caja que esto genera en la economía así como la disminución de ingresos derivadas de las obligaciones en dólares que se ven afectadas por las fluctuaciones en la tasa de cambio, como se expresa en la parte motiva del Decreto 417 de 2020, y con el fin de garantizar el funcionamiento de estos servicios esenciales, se requiere dictar medidas orientadas a unificar los períodos de pago de las contraprestaciones con el fin de facilitar y prorrogar la cancelación de las cargas económicas que estos agentes deben a la Nación con ocasión de sus licencias, títulos y permisos.

Que, al respecto, es de resaltar que las sumas pagadas al Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones no tienen naturaleza tributaria ni parafiscal, porque se trata de un precio público por la habilitación para la provisión de un servicio público y el uso de un recurso público escaso. En ese sentido, y como fue objeto de control de constitucionalidad en la revisión del artículo 36 de la Ley 1341 de 2009 "el dinero se cobra con independencia de cuáles sean las funciones del Fondo, y precisa y estrictamente en virtud de la habilitación o concesión que hace el Estado a quienes estén interesados en prestar el servicio público de provisión de redes y servicios de telecomunicaciones" (Corte Constitucional, Sentencia C-403/10).

Que teniendo en cuenta que los proveedores de redes y servicios de comunicaciones deben cumplir con estándares de calidad so pena de verse incurso en sanciones de acuerdo con el artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 y 37 de la Ley 1369 de 2009 "Por medio de la cual se establece el régimen de los servicios postales y se dictan otras disposiciones" y que es previsible que debido a la alta demanda de los servicios de comunicaciones que se incrementará en virtud de la intensificación de las medidas de trabajo y educación desde la casa, se produzca la saturación de las redes y no sea posible el cumplimiento de los estándares de calidad vigentes, se

hace necesario facultar al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a la Comisión de Regulación de Comunicaciones para que suspendan el régimen de calidad y otras obligaciones de los prestadores de redes y servicios de telecomunicaciones y de los servicios postales, en la medida en que no constituyan elementos esenciales para garantizar la provisión del servicio.

Que las redes y servicios de telecomunicaciones, al igual de los servicios postales, se convierten en instrumentos esenciales durante la emergencia sanitaria y es imperiosa la necesidad de garantizar su provisión a todos los habitantes del territorio nacional hasta que cesen las causas que dieron origen a la emergencia sanitaria y se retomen las actividades laborales y académicas de manera presencial y se disminuyan las mayores necesidades de uso de toda la población por lo que se requiere adicionar un párrafo al artículo 56 de la Ley 1450 de 2011 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014"

Que de conformidad con el numeral 13 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, dentro de las funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones se encuentra la de administrar el uso de los recursos de numeración, identificación de redes de telecomunicaciones y otros recursos escasos utilizados en las telecomunicaciones, diferentes al espectro radioeléctrico. Dentro de estos recursos de numeración se encuentran los códigos cortos para el envío de mensajes de texto (SMS por su sigla en inglés correspondiente a Short Message System) y los códigos USSD correspondiente al servicio suplementario de datos no estructurado (por su sigla en inglés correspondiente a unstructured supplementary service data).

Que estos recursos de numeración permiten la comunicación a través de teléfonos móviles, incluyendo aquellos que operan sobre redes de segunda generación (conocidas como 2G), es decir, sin que se requiera de un teléfono inteligente o de alta gama. Los códigos correspondientes a los recursos escasos de numeración son asignados por la Comisión de Regulación de Comunicaciones a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, habilitados según lo dispuesto en los artículos 10 y 15 de la Ley 1341 de 2009 y a los proveedores de contenidos y aplicaciones, definidos en el artículo 1 de la Resolución 202 de 2010 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Que es necesario permitir a las entidades del Estado, que implementan programas y proyectos para atender la emergencia sanitaria y otorgar beneficios a la población, el uso expedito de mecanismos de comunicación, registro y activación de los beneficios por parte de los ciudadanos, en el desarrollo de los programas y proyectos, que minimicen los desplazamientos a los puntos de atención y reduzcan el contacto entre humanos en la mayor medida posible. Por lo anterior, se requiere una norma que facilite el uso de los recursos de numeración correspondientes a códigos cortos y mensajes de texto (SMS y USSD), que pueden ser empleados en cualquier dispositivo móvil y que son otorgados por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, para que sean asignados directamente a las entidades públicas que lo requieran para la implementación expedita del respectivo programa o proyecto y la atención oportuna a los ciudadanos.

Que en la Sentencia C-218/11, la Corte Constitucional se refiere a la vigencia de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Emergencia, en los siguientes términos: "[l]os decretos legislativos que expida el Gobierno durante la Emergencia, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, tienen vocación de permanencia, lo cual significa que pueden reformar o derogar la legislación preexistente y poseen vigencia indefinida, hasta tanto el Congreso proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trata de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes, en cuyo caso las mismas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente".

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró por el término de treinta (30) días el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en virtud del cual se expidió el Decreto 464 del 23 de marzo de 2020, respecto de cual se hace necesario mantener las medidas adoptadas mientras dure el estado de emergencia sanitaria, por tornarse necesarias para garantizar las finalidades señaladas en los párrafos precedentes, las cuales atienden a conjurar la crisis e impedir la propagación de sus efectos.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Declaratoria de servicios públicos esenciales. Los servicios de telecomunicaciones incluidos los servicios de radiodifusión sonora, los de televisión y los servicios postales, son servicios públicos esenciales. Por tanto, no se suspenderá su prestación durante el estado de emergencia. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y postales no podrán suspender las labores de instalación, mantenimiento y adecuación de las redes requeridas para la operación del servicio.

ARTÍCULO 2. Prestación del servicio durante el estado de emergencia sanitaria. Únicamente durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, los proveedores del servicio público de telecomunicaciones (PRST) aplicarán las siguientes reglas:

1. Para los planes de telefonía móvil (voz y datos) en la modalidad postpago cuyo valor no exceda dos (2) Unidades de Valor Tributario - UVT:

a. Cuando el usuario incurra en impago del servicio, el proveedor otorgará treinta (30) días adicionales al término pactado en el respectivo contrato para que el usuario proceda con el pago de los valores adeudados, durante este término, en los planes con una capacidad contratada igual o superior a un (1) Gigabyte (GB) al mes, el servicio se mantendrá al menos con una capacidad de cero coma cinco (0,5) Gigabyte (GB) al mes durante el periodo de no pago de que trata este literal.

b. Si vencido el término descrito en el anterior literal el usuario no efectúa el pago, el operador podrá proceder con la suspensión del servicio, pero mantendrá al menos los siguientes elementos: la opción de efectuar recargas para usar el servicio en la modalidad prepago, envío de doscientos (200) mensajes de texto (SMS) gratis y la recepción de estos sin ninguna restricción, la navegación gratuita en veinte (20) direcciones de Internet (URL), que serán definidas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones con apoyo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, para acceder a servicios de salud, atención de emergencias, del gobierno y de educación.

Lo dispuesto en el presente numeral aplicará únicamente cuando el usuario curse tráfico sobre la red de su operador.

2. Para los planes de telefonía móvil en la modalidad prepago:

a. Finalizado el saldo del usuario, el proveedor otorgará por treinta (30) días una capacidad de envío de doscientos (200) mensajes de texto (SMS) gratis y la recepción de estos sin ninguna restricción.

Lo dispuesto en el presente numeral aplicará únicamente cuando el usuario curse tráfico sobre la red de su operador.

3. Para los servicios de telefonía móvil (voz y datos) en la modalidad prepago y postpago (voz y datos) cuyo valor no exceda de dos (2) Unidades de Valor Tributario - UVT:

a. Navegación sin costo para el usuario (zero rating) al dominio, subdominio y paginas adyacentes del portal de educación que será dispuesto por el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones dentro de los tres (3) días siguientes a la expedición del presente Decreto. Este portal dispondrá de contenidos educativos en texto, animaciones e imágenes. Los proveedores del servicio público de telecomunicaciones (PRST) deberán implementar el acceso sin costo para el usuario dentro de los tres (3) días siguientes a la disposición del portal por parte del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Todos los proveedores del servicio público de telecomunicaciones (PRST) que presten los servicios indicados en este artículo deberán realizar las acciones requeridas para implementar lo dispuesto en este artículo.

PARÁGRAFO. Las disposiciones del presente artículo aplican a los servicios en operación, adquiridos como mínimo el 23 de enero de 2020. Una vez finalizado el estado de emergencia sanitaria declarado por el Ministerio de Salud y Protección Social, el usuario tendrá treinta (30) días calendario para efectuar el pago de los periodos en mora.

ARTÍCULO 3. Comercio electrónico. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del

Coronavirus COVID-19, las empresas que prestan servicios de comercio electrónico, envíos y los operadores logísticos deberán dar prioridad al envío de productos y servicios solicitados en línea que sean de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, de alimentos y medicinas para mascotas, y de terminales que permitan el acceso a las telecomunicaciones (teléfonos, computadores, tabletas, televisores) .

ARTÍCULO 4. Prioridad en el acceso. Adiciónese un parágrafo al artículo 56 de la Ley 1450 de 2011 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014", así:

"PARÁGRAFO 2. La Comisión de Regulación de Comunicaciones definirá las reglas y eventos en los que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, que prestan servicios de conexión a Internet podrán, con sujeción a las necesidades que se generen por aumentos del tráfico que cursa sobre las redes y las mayores demandas del servicio, priorizar el acceso del usuario a contenidos o aplicaciones relacionados con los servicios de salud, las páginas gubernamentales y del sector público, el desarrollo de actividades laborales, de educación y el ejercicio de derechos fundamentales, únicamente durante la ocurrencia de pandemias declaradas por la Organización Mundial de la Salud.

Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, que prestan servicios de conexión a Internet deberán reportar, mínimo cada dos días, a la Comisión de Regulación de Comunicaciones el comportamiento del tráfico de sus redes a efectos de determinar oportunamente las medidas a implementar para priorizar contenidos o aplicaciones, durante la ocurrencia de pandemias declaradas por la Organización Mundial de la Salud. Adicionalmente, deberán reportar la evidencia suficiente que justifique la priorización de las aplicaciones o contenidos antes mencionados, al menos 24 horas antes de iniciar la priorización de la que trata el presente parágrafo transitorio. Este informe deberá contener también la fecha y hora exacta de inicio y la fecha y hora exacta de finalización de la priorización, sin que pueda exceder la duración de la ocurrencia de pandemias declaradas por la Organización Mundial de la Salud. En ningún caso, la priorización implicará el bloqueo de algún tipo de aplicación o contenido, salvo aquellos prohibidos expresamente por la Ley.

Durante la ocurrencia de pandemias declaradas por la Organización Mundial de la Salud, los servicios de reproducción de video bajo demanda sobre Internet priorizarán la transmisión de sus contenidos en formato de definición estándar, es decir, que no sea de alta definición ni superior."

ARTÍCULO 5. Pago de contraprestaciones por concepto de concesiones, licencias, permisos, autorizaciones y habilitaciones para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y postales. Los periodos de pago de las contraprestaciones que efectúan los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, los concesionarios, los operadores postales y los titulares de permisos para el uso de recursos escasos al Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones serán suspendidos hasta el 30 de mayo de 2020. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones expedirá, mediante resolución, el cronograma de pagos respectivo. Para todos los efectos se entenderá que no hay condonación de las contraprestaciones.

ARTÍCULO 6. Suspensión de las obligaciones relacionadas con la prestación del servicio. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, flexibilizarán las normas relacionadas con el cumplimiento del régimen de calidad y otras obligaciones de los prestadores de redes y servicios de telecomunicaciones y de los servicios postales, en la medida en que no constituyan elementos esenciales para garantizar la provisión del servicio. La Comisión de Regulación de Comunicaciones y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en lo de su competencia, expedirán las resoluciones que flexibilizan las obligaciones específicas.

ARTÍCULO 7. Implementación de códigos cortos mediante SMS y USSD. La Comisión de Regulación de Comunicaciones podrá asignar directamente a las entidades del Estado códigos cortos SMS/USSD como mecanismo de comunicación, registro, activación de beneficiarios, en el desarrollo de los programas y proyectos para atender la emergencia sanitaria

para que sean usados de manera exclusiva por la Entidad a través de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles en la implementación del programa, sin que para ello estas entidades deban inscribirse como proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (PSRT) ni como proveedores de contenidos y aplicaciones PCA. Dentro de los dos (2) días siguientes a la expedición del presente Decreto la Comisión de Regulación de Comunicaciones adecuará el

procedimiento para la asignación de códigos cortos SMS/USSD a las entidades públicas que lo requieran. Este procedimiento tendrá una duración máxima de dos (2) días.

ARTÍCULO 8. Vigencia. Este decreto rige a partir del 16 de abril de 2020 y estará vigente mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 555 del 15 de abril de 2020.

3. Síntesis de la providencia

Al analizar el proceso de formación del decreto revisado, se pudo constatar que fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros; que se expidió en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Decreto 417 de 2020¹ y durante el término de su vigencia; y que el decreto estaba debidamente motivado. Por lo tanto, se concluyó que no hay ningún vicio en el proceso de formación del Decreto Legislativo 555 de 2020.

La revisión del contenido del decreto objeto del control de constitucionalidad, se hizo a partir de dos circunstancias: 1) el análisis de su contenido y alcance, y 2) la constatación de que este decreto subrogó el Decreto 464 de 2020, que fue declarado exequible en la Sentencia C-151 de 2020. En vista de estas circunstancias, se estableció que el Decreto 555 de 2020 tenía tres importantes diferencias respecto del Decreto 464 de 2020. La primera diferencia era la relativa a la vigencia, que en el Decreto 555 de 2020 está vinculada a la duración de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del COVID-19. La segunda diferencia era la relativa a términos que ya no era necesario regular en el Decreto 555 de 2020, por haberse cumplido la actuación en vigencia del Decreto 464 de 2020. La tercera diferencia tenía que ver con el contenido normativo del Decreto 555 de 2020, que se manifestaba en un nuevo artículo, el 7, en el cual se regula la implementación de códigos cortos mediante SMS y USSD, y en la adición de un numeral 3 al artículo 2. Como consecuencia de lo anterior, se advirtió que la Sentencia C-151 de 2020 contenía un precedente relevante para este caso, en cuanto atañe a la revisión del contenido del Decreto 555 de 2020.

Luego de aplicar los juicios de finalidad, de conexidad material, de motivación suficiente, de ausencia de arbitrariedad, de intangibilidad, de no contradicción específica, de incompatibilidad, de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación, la Corte pudo constatar que todas las medidas adoptadas en el decreto examinado superaban los antedichos juicios. Por lo tanto, concluyó que el Decreto Legislativo 555 de 2020 supera el examen material de constitucionalidad.

Dentro de los anteriores análisis, la Corte revisó de manera específica cada una de las medidas adoptadas por el referido decreto.

En este ejercicio, estableció que la vigencia de las medidas adoptadas en el Decreto 555 de 2020, que se prolonga hasta tanto se mantenga la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del COVID-19, era razonable y en ella no se aprecia un error manifiesto de juicio. Al mantenerse la crisis sanitaria, se mantiene también la necesidad de atender a medidas sanitarias básicas como la del distanciamiento social y la de mantenerse informado y seguir las recomendaciones de los profesionales sanitarios. Las medidas previstas en el decreto en comento, son elementos idóneos para cumplir con dichas medidas sanitarias.

En cuanto a la adición hecha en el numeral 3 del artículo 2, se destacó que el beneficio de navegación gratuita al dominio, subdominio y páginas adyacentes al portal <https://movil.colombiaprende.edu.co/>, al igual que las demás medidas previstas en el resto del artículo, supera todos los juicios materiales de

¹ Este decreto fue declarado exequible en la Sentencia C-145 de 2020.

constitucionalidad y, en especial, contribuye de manera eficaz a garantizar el ejercicio del derecho fundamental a la educación de los niños.

En cuanto al artículo 7 del Decreto 555 de 2020, se puso de presente que su contenido normativo armoniza con el previsto en el artículo 2 ibídem, en la medida en que permite una comunicación fluida y amplia entre las autoridades y las personas, por medio de mensajes que pueden ser recibidos por cualquier tipo de equipo de telefonía celular, incluso por los más antiguos.

Al haberse verificado el cumplimiento de los requisitos formales y materiales, se declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 555 de 2020.

4. Salvamentos parciales y aclaraciones de voto

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvó parcialmente su voto en relación con la decisión de declarar la EXEQUIBILIDAD pura y simple del artículo 4º del Decreto 555 de 2020, disposición que prioriza el acceso a ciertos contenidos y aplicaciones de la internet. En su sentir, la mayoría de la Sala Plena persistió en su posición, adoptada en la Sentencia C-151 de 2020, de dejar en libertad a los operadores de las telecomunicaciones para decidir que contenidos son importantes para la ciudadanía. Dicha habilitación pone en riesgo el principio de neutralidad de la red, mandato que impone la obligación de tratar de la misma forma el contenido de internet. En efecto, insistió que era necesario condicionar esa norma, por cuanto reproduce el peligro que había denunciado en la Sentencia C-151 de 2020. Las cautelas y prohibiciones impuestas por parte del legislador extraordinario en la norma mencionada eran insuficientes para impedir que los operadores del servicio de telecomunicaciones bloqueen, interfieran, discriminen, entorpezcan o restrinjan contenidos de las páginas web de internet o de las aplicaciones tecnológicas.

Resaltó que el acceso libre a contenidos de la red permite mantener a la ciudadanía informada para facilitar el ejercicio del control político de las autoridades, función que tiene un papel primordial en la democracia, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En épocas de anormalidad del COVID-19, el mencionado principio se torna más importante para luchar contra la pandemia y desarrollar el derecho de la libertad de expresión en la red. Los Estados de emergencia no justifican de manera automática la imposición de un estado excepcional de internet que autorice, sin previo diagnóstico o datos suficientes, las medidas de gestión de tráfico de información de la red. En ese contexto, enfatizó que era indispensable asegurar el acceso inmediato al servicio de internet más amplio posible.

Las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**, aunque comparten la decisión de declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 555 de 2020, aclararon su voto en relación con algunas consideraciones de la parte motiva de la sentencia C-209 de 2020.

El magistrado Carlos Bernal Pulido no participó en esta decisión, por estar en uso de permiso que le fuera concedido con antelación.

LA CORTE DETERMINÓ QUE LA CREACIÓN DE UNA SUBCUENTA PARA LA MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS-COVID19, CONSTITUYE UNA MEDIDA NECESARIA QUE SE AJUSTA A LA CONSTITUCIÓN, TODA VEZ QUE PERMITE ADMINISTRAR TEMPORALMENTE LOS RECURSOS QUE PUEDAN SER APROPIADOS POR EL ESTADO PARA FINANCIAR LA PROVISIÓN DE BIENES, SERVICIOS Y OBRAS REQUERIDAS PARA CONTENER, MITIGAR Y EVITAR LA EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA SOBRE LA POBLACIÓN, EN PARTICULAR, AQUELLA EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD

III. EXPEDIENTE RE-285 - SENTENCIA C-210/20 (julio 1)

M.P. Diana Fajardo Rivera

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 559 DE 2020 (abril 15)

Por el cual se adoptan medidas para crear una Subcuenta para la Mitigación de Emergencias -Covid 19- en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establecen las reglas para su administración, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO:

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del Coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, «Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la que se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al Coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del Coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

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

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social habla reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril y ciento doce (112) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 13 de abril de 2020 112 muertes y 2.852 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.205), Cundinamarca (115), Antioquia (272), Valle del Cauca (498), Bolívar (134), Atlántico (92), Magdalena (66), Cesar (32), Norte de Santander (43), Santander (29), Cauca (19), Caldas (36), Risaralda (61), Quindío (49), Huila (55), Tolima (25), Meta (24), Casanare (7), San Andrés y Providencia (5), Nariño (38), Boyacá (31), Córdoba (13), Sucre (1) Y La Guajira (1), Chocó. (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET1 señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 13 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1.812.734 casos, 113.675 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

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

protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [...].»

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el referido comunicado, estima «[...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas.»

Que la Organización Internacional del Trabajo -OIT, en el citado comunicado, insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que de conformidad con la declaración conjunta del 27 de marzo de 2020 del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la directora gerente del Fondo Monetario Internacional, «Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021.»

Que el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 señaló en su artículo 3 que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas «adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.»

Que la adopción de medidas de rango legislativo autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

Que dentro de las medidas anunciadas en la declaratoria del Estado de Emergencia que hace referencia el Decreto 417 de 2020, se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.

Que se hace necesario establecer las condiciones bajo las cuales serán administrados aquellos recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME que se destinen especialmente para financiar la provisión de bienes, servicios y obras requeridas para contener, mitigar y evitar la extensión de los efectos adversos derivados de la pandemia generada por el Coronavirus COVID- 19 en la población en condición de vulnerabilidad residente en el territorio colombiano y en el sistema de salud, así como la forma mediante la cual se dará cumplimiento a su objeto. Para tal fin, y teniendo en cuenta que con estos recursos se atenderán las necesidades derivadas de las causas que motivaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, es menester establecer un mecanismo apropiado, especial y único para el adecuado y oportuno manejo de los mismos.

Que enfrentar la crisis sanitaria declarada demanda esfuerzos conjuntos de las diferentes agencias gubernamentales comprometidas en la superación de los efectos de la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Que la consecución, administración, asignación, distribución y ejecución de los recursos para atender la emergencia exige una estructura flexible que permita la coordinación de los

esfuerzos de todos los sectores de la Sociedad y la oportuna intervención del Gobierno nacional.

Que mediante el Decreto Ley 1547 de 1984, modificado por el Decreto ley 919 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Calamidades, modificado por la Ley 1523 de 2012, que lo denominó Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social y dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar, manejado por la Sociedad Fiduciaria La Previsora S.A.

Que toda la ordenación del gasto del Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y sus subcuentas está a cargo del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Que el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres cuenta con mecanismos expeditos y ágiles que facilitan los procesos de contratación, distribución y giro de los recursos actuales y futuros, los cuales permiten agilizar los procesos para conseguir, asegurar y adquirir los bienes, servicios y obras destinados a contener y mitigar la pandemia generada por el Coronavirus COVID- 19 y a evitar la extensión de sus efectos.

Que la Subcuenta que ordena crear el presente Decreto Legislativo requiere para su manejo hacer uso de esos mecanismos ágiles y expeditos por razones de urgencia evidente, para generar procesos de contratación de bienes y servicios con criterios de transparencia, pero igualmente de celeridad, diligencia y oportunidad para atender las demandas urgentes de la población en riesgo. En este contexto, la Subcuenta del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que por medio del presente decreto legislativo sea crea, constituye un medio necesario, idóneo y proporcional para hacer frente a la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

Que las medidas adoptadas en el presente Decreto Legislativo tienen relación de conexidad directa con las causas que generaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en la medida que apuntan a agilizar la toma de decisiones en los procesos de organización, contratación, distribución y ejecución de los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, con los cuales se atenderán oportunamente las necesidades de la población afectada a nivel nacional y se evitará la extensión de los efectos de la misma.

Que el Gobierno nacional está en la obligación de adoptar las medidas urgentes y necesarias para atender con los recursos disponibles a la salubridad de la población en riesgo.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Creación. Créase en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la Subcuenta denominada: Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID19.

Artículo 2. Objeto de la Sub cuenta para la Mitigación de Emergencias- COVID19. El Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres administrará una subcuenta temporal para la contención y mitigación de la emergencia declarada por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, la cual tendrá por objeto financiar la provisión de bienes, servicios y obras requeridas para contener, mitigar y evitar la extensión de los efectos adversos derivados de la pandemia COVID- 19 en la población en condición de vulnerabilidad residente en el territorio colombiano y en el sistema de salud.

La subcuenta de que trata el presente Decreto Legislativo tendrá una vigencia de dos (2) años contados a partir de su expedición.

Artículo 3. Recursos de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias- COVID19. La subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID19 administrará los recursos que sean transferidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en virtud del numeral 1 del artículo 4 del Decreto Legislativo 444 del 21 de marzo de 2020. De igual forma administrará los recursos que provengan de donaciones de procedencia nacional e internacional, los aportes o asignaciones públicas o privadas y demás fuentes que puedan ser administradas por intermedio del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Parágrafo 1. Autorícese a las entidades públicas nacionales y territoriales, tanto del nivel central como descentralizado, a

transferir a la subcuenta en forma directa, en el marco de su autonomía, los recursos que guarden unidad con el objeto y fin de la misma, según las disposiciones del presente Decreto Legislativo, las que lo modifiquen, sus decretos reglamentarios y las normas internas que lo desarrollen.

Parágrafo 2. Los recursos transferidos a la subcuenta se entenderán ejecutados con el giro que se realice de acuerdo al mecanismo de administración definido para el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Parágrafo 3. Las donaciones que hagan las personas naturales o jurídicas con destino a la subcuenta estarán exentas de todo impuesto y no requerirán de procedimiento especial alguno.

Artículo 4. Régimen contractual. Los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias-COVID19, se someterán únicamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con observancia de los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad imparcialidad y publicidad enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y con el control especial del Despacho del Contralor General de la Nación.

Parágrafo 1. El Gobierno nacional podrá, con cargo a los recursos de esta subcuenta, celebrar convenios con gobiernos extranjeros o con agencias u organismos multilaterales, cuyo objeto esté dirigido a mitigar los efectos adversos derivados de la pandemia generada por el Coronavirus COVID-19 en la población en condición de vulnerabilidad residente en el territorio colombiano y en el sistema de salud.

Artículo 5. Junta Administradora de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID19. Créase una Junta Administradora específica para la ejecución de los procesos relacionados con la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID19, que tendrá como funciones:

1. Señalar las políticas Generales de manejo e inversión de los recursos de la Subcuenta, así como de velar por su seguridad y adecuado manejo.
2. Velar por el cumplimiento e implementación del Objeto de Creación de la Subcuenta.
3. Indicar el uso de los recursos y el orden de prioridades al cual serán destinados, según el objeto de creación de la Subcuenta.
4. Absolver las consultas sobre materias relacionadas con el Objeto de Creación de la Subcuenta que le formule el Gobierno nacional o la Sociedad Fiduciaria administradora del Fondo.
5. La Junta Administradora podrá determinar las necesidades de personal para el cumplimiento de las funciones de la Gerencia.

Parágrafo 1. Frente a la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID19, la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, no ejercerá las funciones establecidas en el artículo 52 de la Ley 1523 de 2012.

Parágrafo 2. La Junta Administradora de la de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID19, estará conformada por siete (7) miembros así:

1. El Gerente de la de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID19, quien la presidirá.
2. Seis (6) representantes designados por el Presidente de la República. Su participación será Ad-honorem.

El Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD, asistirá con voz, pero sin voto, y ejercerá su Secretaría técnica.

Artículo 6. Gerente de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias COVID19.

El presidente de la República nominará al gerente de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID19, el cual se podrá vincular a través de contrato. La función general del Gerente de la subcuenta será la de ejecutar los planes y proyectos aprobados por la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que deban celebrarse con cargo a los recursos de la Subcuenta. Para el efecto, cumplirá especialmente con las siguientes:

1. Adelantar las acciones tendientes al cumplimiento del objeto y fines de la subcuenta que tendrá a cargo.
2. Dirigir, coordinar y distribuir los recursos de la subcuenta conforme a las necesidades que se pretenden asegurar en este Decreto Legislativo.
3. Coordinar con las instancias del Gobierno nacional, con las autoridades territoriales y con el sector privado, la planeación, focalización y ejecución de las actividades requeridas para las fases de atención, que se realizarán con el fin de conjurar la crisis generada por la Pandemia del Coronavirus COVID 19 y evitar la extensión de sus efectos.
4. Solicitar y obtener de las autoridades públicas competentes la entrega de la información que se requiera para la planeación y focalización de la atención de la población y de las intervenciones en los frentes afectados. Todas las entidades y agencias del Gobierno nacional atenderán con prioridad las solicitudes que provengan del Gerente de la Subcuenta
5. Coordinar con los agentes del sector privado los aportes para la subcuenta y los que pudieran obtenerse de organizaciones internacionales o de otros países.
6. Orientar e instruir a las instituciones públicas y privadas vinculadas a la mitigación de los efectos de la crisis sobre las actividades requeridas para las fases de atención de los frentes afectados.
7. Solicitar y revisar los informes de auditoría que le sean presentados a la Subcuenta sobre los actos y contratos que se realicen.
8. Atender los requerimientos del Despacho del Contralor General de la Nación en relación con la ejecución de los recursos administrados por la Subcuenta.
9. Las demás que le sean asignadas por la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres o por el presidente de la República.

Parágrafo 1. Las entidades públicas estarán obligadas a prestar, dentro del ámbito de sus competencias, la colaboración que le solicite el gerente de la Subcuenta para superar la crisis y mitigar la extensión de sus efectos.

Parágrafo 2. La Junta Administradora de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID19 será presidida por el gerente de la Subcuenta mientras se superen los efectos causados por la pandemia COVID-19.

Parágrafo 3. El Gerente de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias COVID19- podrá organizar comités técnicos temporales o comités regionales -para coordinar, dirigir, orientar y/o soportar la toma de decisiones de la Junta Directiva. Los gastos que demande tal actividad serán atendidos con los fondos de la subcuenta.

Parágrafo 4. El gerente de la Subcuenta no tendrá para ningún efecto carácter de ordenador del gasto

Artículo 7. Ordenación del Gasto. El ordenador del gasto de la subcuenta que se crea mediante este Decreto Legislativo será el director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres o por el funcionario del Nivel Directivo que designe el Director.

Artículo 8. Reglas para la administración y ejecución de los recursos. La administración y ejecución de los recursos a que hace referencia el presente Decreto Legislativo estará exenta de toda clase de impuestos, tasas, contribuciones y multas, de conformidad con lo previsto en el artículo 10 del Decreto Ley 1547 de 1984.

Artículo 9. Entrega de bienes adquiridos con cargo a los recursos de la subcuenta. El administrador fiduciario del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres transferirá a título gratuito a las entidades públicas los bienes que se adquieran en cumplimiento del objeto y finalidad de la subcuenta. Dicha transferencia se adelantará a través de acto administrativo que profiera el Director de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre o su delegado en donde se indique la valoración contable de los mismos para efectos del control que se requiera para el efecto.

Artículo 10. Autorización para la adquisición de bienes y servicios a través de instancias internacionales. Se autoriza al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a concurrir a instancias y organismos internacionales, con el fin de adquirir los bienes, servicios y tecnologías en salud que se requieran

para contener y mitigar los efectos en la salud de los residentes en el territorio colombiano, por efectos del brote de enfermedad por Coronavirus – COVID-19.

Artículo 12. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 559 de 2020 “[p]or el cual se adoptan medidas para crear una Subcuenta para la Mitigación de Emergencias -Covid19- en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establecen las reglas para su administración, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

3. Síntesis de la providencia

Los artículos incluidos en el Decreto Legislativo 559 de 2020 giran en torno a una única medida: la creación de la “subcuenta para la Mitigación de Emergencias - Covid 19” (artículo 1). Las disposiciones restantes se encargan de explicar el objetivo de la subcuenta, sus órganos de administración y las reglas especiales de operación, así: la finalidad de la subcuenta (artículo 2), los recursos que la soportan (artículo 3), el régimen contractual (artículo 4), la junta administradora (artículo 5), el Gerente (artículo 6), el responsable de la ordenación del gasto (artículo 7), las reglas para la administración y ejecución de los recursos (artículo 8), la entrega de bienes a entidades públicas (artículo 9), la autorización para adquisición de bienes y servicios a través de instancias internacionales (artículo 10). Finalmente, el artículo 12 reitera la regla general de vigencia de este tipo de normas a partir de la fecha de su publicación.

Al revisar el proceso de formación del decreto legislativo, se pudo constatar que este fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros, que se expidió en desarrollo del Estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020, y que estaba debidamente motivado. Por lo tanto, se concluyó que no hay ninguna irregularidad en su trámite.

Para analizar el contenido del decreto legislativo, la Corte aplicó los juicios de finalidad, de conexidad material, de motivación suficiente, de ausencia de arbitrariedad, de intangibilidad, de no contradicción específica, de incompatibilidad, de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación. A partir de lo anterior, pudo constatar que las medidas de emergencia adoptadas superaban el examen material de constitucionalidad.

La Sala Plena encontró que el decreto legislativo busca atender la rápida expansión del Covid-19 en el territorio nacional y las múltiples consecuencias adversas para la salud y el bienestar de la población. En el marco de la emergencia actual, el Estado colombiano requiere recursos adicionales para fortalecer el sistema de salud y de protección a la población, pero también debe contar con mecanismos especiales para administrar tales recursos. Precisamente, por ello se dispuso la creación de una Subcuenta dentro del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, lo que permite administrar temporalmente los recursos que puedan ser apropiados por el Estado para financiar la provisión de bienes, servicios y obras requeridas para contener, mitigar y evitar la extensión de los efectos de la pandemia sobre la población, en particular, aquella en condición de vulnerabilidad. Dicha finalidad es consecuente con la magnitud de la emergencia declarada y también responde a los fines esenciales del Estado.

Asimismo, el Decreto Legislativo 559 de 2020 dota a la Subcuenta con un marco de funcionamiento propio que le permite manejar con responsabilidad y con los controles necesarios, pero también con celeridad, los recursos dispuestos para atender la emergencia. La Corte encuentra que el modelo de administración diseñado por el Gobierno nacional responde al contexto específico de la pandemia, es necesario, proporcional y no conlleva criterios de discriminación.

4. Salvamentos de voto

La magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** salvó parcialmente su voto en relación con el parágrafo 1 del artículo 3° del Decreto 559 de 2020, toda vez que en su concepto esta disposición desconoce de manera flagrante el principio constitucional de legalidad del gasto público y por tanto, ha debido ser declarada inexecutable.

Advirtió que esta norma autoriza a las entidades territoriales tanto del nivel central como descentralizado a transferir directamente a la Subcuenta creada los recursos “que guarden unidad con el objeto y fin de la misma, según las disposiciones del presente Decreto Legislativo”, lo cual implica la modificación del presupuesto y por tanto, excede el ámbito de competencia de los entes territoriales. Las facultades establecidas como medida de excepción para realizar las operaciones presupuestales previstas en el Decreto Legislativo examinado están reservadas exclusivamente al Gobierno nacional, de acuerdo con las reglas establecidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, las cuales no puede ser delegadas por el legislador de excepción en cabeza de las entidades territoriales.

Por su parte, el magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** se apartó de la decisión de la mayoría, porque consideró que no se acreditó debidamente que el Decreto Legislativo 559 de 2020 superara los juicios de necesidad, incompatibilidad y no contradicción específica.

En relación con el juicio de necesidad, advirtió que para la adopción de las medidas previstas por el Gobierno Nacional en el decreto legislativo examinado no era preciso acudir a las facultades excepcionales de que trata el artículo 215 constitucional, toda vez que el ordenamiento legal ordinario contempla los mecanismos idóneos y eficaces para lograr el propósito perseguido. En tal sentido, el marco institucional establecido a partir de la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 4147 de 2011 configura un sistema de gestión del riesgo en el cual se concibe el riesgo derivado de factores biosanitarios, así como la posibilidad de creación de una subcuenta especial para afrontar la coyuntura sin precedentes derivada de la pandemia, con la consecuente adaptación de los órganos de administración existentes para garantizar su óptimo funcionamiento.

En línea con ello, respecto del juicio de incompatibilidad, señaló que el Ejecutivo no cumplió con la carga de justificar de forma estricta por qué el régimen ordinario de gestión del riesgo resultaba irreconciliable con el estado de emergencia económica, social y ecológica. En este punto, relievó que, paradójicamente, la Sala Plena dio por cierta la supuesta incompatibilidad de las disposiciones creadas por el legislador ordinario, a pesar de constatar que varias de las normas de excepción son réplicas de las previsiones que regulan la gestión del riesgo en tiempos de normalidad. Puesto que no se llegó a sustentar realmente en qué medida el marco jurídico existente era discordante ante las particularidades de la calamidad generada por el Covid-19 –al punto de hacer forzosa la adopción de un nuevo régimen en este campo–, el decreto legislativo genera una suerte de paralelismo y duplicidad de autoridades inexplicable de cara a la gestión de la calamidad, cuya pertinencia no es muy clara y sugiere, más bien, la pretermisión del carácter excepcional que se ha de predicar de este tipo de actos normativos.

Y en cuanto al juicio de no contradicción específica, sostuvo que la Sala Plena debió profundizar en el escrutinio de la validez del artículo 6 del decreto legislativo, en relación con la naturaleza del cargo del gerente de la subcuenta creada, quien será nominado por el Presidente de la República y podrá ser vinculado mediante contrato. Indicó que si, hipotéticamente, se tratara de un empleado público que al vincularse por contrato se sustrae de prestar juramento, cabría la interpretación de que se está contraviniendo lo previsto en el artículo 122 constitucional, al paso que, si no existiere tal contradicción frente al mandato superior, ello ha debido quedar explícito en la sentencia al momento de realizar el juicio de no contradicción específica, y no solo de manera tangencial al pronunciarse sobre la proporcionalidad.

A juicio del magistrado **Rojas Ríos**, los anteriores argumentos bastaban para concluir que el Decreto Legislativo 559 de 2020 debía ser declarado inexecutable, por no satisfacer los requisitos sustanciales de validez.

LA CORTE CONCLUYÓ QUE EL DECRETO LEGISLATIVO 500 DE 2020, POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS RELATIVAS A LA DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS DE LA ADMINISTRADORAS DE RIESGOS DE NATURALEZA PÚBLICA DURANTE LA EMERGENCIA SATISFACE LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES DE CONSTITUCIONALIDAD PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN, LA LEY ESTATUTARIA DE ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

IV. EXPEDIENTE RE-256 - SENTENCIA C-211/20 (julio 1) M.P. Cristina Pardo Schlesinger

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 500 DE 2020 (marzo 31)

Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

Que, en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

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

Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo Coronavirus COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

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

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

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

divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

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

Que mediante la Resolución 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaron a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

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

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

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el nuevo Coronavirus COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es imprevisible, sumado a los efectos económicos negativos evidenciados en la última semana, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

Que según la Organización Mundial de la Salud — OMS, en reporte de fecha 30 de marzo de 2020 a las 11:23 GMT-5, se encuentran confirmados 693.224 casos, 33.106 fallecidos y 203 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020, 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que, pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 30 de marzo de 2020 13 muertes y 798 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (350), Cundinamarca (29), Antioquía (96), Valle del Cauca (104), Bolívar (40), Atlántico (25), Magdalena (8), Cesar (4), Norte de Santander (16), Santander (8), Cauca (9), Caldas (15), Risaralda (29), Quindío (16), Huila (21), Tolima (9), Meta (8), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1), Nariño (2), Boyacá (4), Córdoba (2) y Sucre (1).

Que el Fondo Monetario Internacional, en declaración conjunta del Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional del 27 de marzo de 2020, indicaron que

"Estamos ante una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe hacer prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021. Si bien el mayor impacto sanitario ha ocurrido en las economías avanzadas, los países de mercados emergentes y en desarrollo y en especial los países de bajo ingreso, se verán particularmente afectados por la combinación de una crisis sanitaria, una brusca reversión de los flujos de capital y, para algunos, una drástica caída de los precios de las materias primas. Muchos de estos países necesitan ayuda para reforzar su respuesta a la crisis y restablecer el empleo y el crecimiento, dada la escasez de liquidez de divisas en la economías de mercados emergentes y la pesadas cargas de la deuda en muchos países de bajo ingreso [...]".

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

Que la Organización Internacional del Trabajo en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el 'El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas', afirma que 'T... El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [...]'.

Que así mismo la Organización Internacional del Trabajo en el referido comunicado estima 'T... un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas'.

Que en consecuencia la Organización Internacional del Trabajo —OIT en el citado comunicado insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las consideraciones del mencionado decreto, en el acápite de "medidas" se indicó '[...]Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis[...]' y 'Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo Coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente

naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia'

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

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

Que se hace necesario implementar una serie de medidas coyunturales en materia laboral para disminuir la afectación que tendrá el nuevo Coronavirus COVID-19 en los trabajadores y en los empleadores.

Que el artículo 25 de la Constitución Política señala que el trabajo 'es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas'.

Que el artículo 215 de la Carta Política dispone también que, dentro del Estado de Emergencia, el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos expedidos con ocasión de ella.

Que el Decreto 488 del 27 de marzo de 2020 en el artículo 50 dispuso que el 7% de los recursos por ingresos por cotizaciones en riesgos laborales debe ser destinado por las Administradoras de Riesgos Laborales de orden privado para adelantar acciones de promoción y prevención, entre ellas compra de elementos de protección personal y chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, así como acciones de intervención directa relacionadas con la contención, mitigación y atención del nuevo Coronavirus COVID-19, enfocadas en el personal directamente expuesto al contagio, y se advierte que el Decreto precitado no adoptó las medidas respectivas en relación con las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público.

Que el Decreto 600 de 2008 dispuso la necesidad de que el Sistema General de Riesgos Profesionales, ahora Laborales, mantuviera la participación pública en el Sistema General de Riesgos Profesionales en condiciones de sostenibilidad, eficiencia y economía.

Que la promoción y prevención de los riesgos laborales es fundamental para afrontar la emergencia Económica, Social y Ecológica dentro de los ambientes laborales para salvaguardar la salud y la vida de los trabajadores.

Que el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 establece las actividades de promoción y prevención que deben ejecutar las Administradoras de Riesgos Laborales públicas y privadas, así como la inversión de los recursos de la cotización efectuada por en el empleador al Sistema de Riesgos Laborales, las cuales no incluyen las labores de prevención del contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 hacia el personal directamente expuesto al nuevo Coronavirus COVID-19, por lo que se debe facultar a las administradoras de riesgos para la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, así como acciones de intervención directa relacionadas con la contención y atención del nuevo Coronavirus COVID-19, por lo que se requiere incluir dentro de las actividades de promoción y prevención, estas acciones de asunción de crisis, ya que la legislación actual es insuficiente para poder responder a la coyuntura actual derivada del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que en todo caso, es necesario que las Administradoras de Riesgos Laborales de naturaleza pública coadyuven en la crisis que actualmente vive el país, pues su participación es vital para que se adelanten las acciones de promoción y prevención tales como la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico y acciones de intervención directa relacionadas con la contención, mitigación y atención del nuevo Coronavirus COVID-19, enfocadas en el personal directamente expuesto al contagio.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTICULO 1. Objeto. El presente Decreto tiene como objeto incluir a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público dentro de las acciones contempladas en el artículo 5 del Decreto Legislativo 488 del 27 de marzo de 2020.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. El presente Decreto se aplicará a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público.

Artículo 3. Acciones de Promoción y Prevención por parte de las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público. Hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público destinarán los recursos de las cotizaciones en riesgos laborales, de que trata el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, de acuerdo con la siguiente distribución:

1. El cinco por ciento (5%) del total de la cotización para realizar actividades de promoción y prevención dirigidas a los trabajadores de sus empresas afiliadas, que, con ocasión de las labores que desempeñan, están directamente expuestos al contagio del virus, tales como, trabajadores de la salud tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, al igual que los trabajadores de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directamente con la prestación del servicio de salud; trabajadores de terminales de transporte aéreo, marítimo o terrestre, control fronterizo, cuerpo de bomberos, defensa civil y cruz roja, para la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, así como acciones de intervención directa relacionadas con la contención, mitigación y atención del nuevo Coronavirus COVID-19.

2. Del noventa y dos por ciento (92%) del total de la cotización, la Entidad Administradora de Riesgos Laborales destinará como mínimo el 10% para las actividades de prevención y promoción de que trata el numeral 2° del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012.

3. El uno por ciento (1%) en favor del Fondo de Riesgos Laborales.

4. El dos por ciento (2%) para actividades de emergencia e intervención y para la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, y acciones de intervención directa relacionadas con la contención y atención del Coronavirus COM-19, destinados a los trabajadores de sus empresas afiliadas, que, con ocasión de las labores que desempeñan, están directamente expuestos al contagio del virus, tales como los de la salud tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, al igual que los trabajadores de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directamente con la prestación del servicio de salud; trabajadores de transporte aéreo, marítimo o terrestre; control fronterizo, cuerpo de bomberos, defensa civil y cruz roja.

Parágrafo. Las Administradoras de Riesgos Laborales, de carácter público presentarán a la Superintendencia Financiera en el mes de noviembre de 2020, el informe financiero detallado de la destinación de recursos de que trata el presente artículo.

Artículo 4. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 500 de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las administradoras de riesgos laborales de carácter público, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica”*.

3. Síntesis de la providencia

La Corte concluyó que el Decreto Legislativo 500 de 2020 cumple con los requisitos formales y materiales previstos por la Constitución Política, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional.

La Sala Plena comenzó por señalar que la regulación prevista por Decreto Legislativo 500 de 2020 sobre la distribución de recursos para las Administradoras de Riesgos Laborales (ALR) públicas es virtualmente idéntica a la prevista por el Decreto 488 para las ARL privadas. Luego indicó que lo previsto en el Decreto 500 supone dos modificaciones al régimen consagrado en el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, con el propósito de destinar algunos porcentajes del total de la cotización percibida por las ARL a la promoción de salud, prevención del contagio, a las actividades de emergencia e intervención, así como a las de examen y diagnóstico de la enfermedad de aquella parte de la población que, por su trabajo, se encuentra especialmente expuesta al contagio del COVID-19.

Luego la Corte constató que el Decreto 500 de 2020 cumple con todos los requisitos formales de constitucionalidad. En este sentido la Sala señaló que el Decreto 500: (i) fue suscrito por el Presidente y todos los ministros, salvo el del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cuyo reemplazo firmó la Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental, encargada de las funciones ministeriales; (ii) fue proferido con fundamento y durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020, el cual fue encontrado ajustado a la Constitución mediante la Sentencia C-145 de 2020; y (iii) incorpora una serie de considerandos destinados a fundamentar la necesidad, conexidad y pertinencia de las disposiciones contenidas en el mismo frente a los hechos que dieron origen a la declaratoria de emergencia.

Posteriormente, sobre los requisitos sustanciales de constitucionalidad, la Corte sostuvo que: (i) el Decreto 500 de 2020 cumple con el requisito de **conexidad material** toda vez que existe una relación entre su motivación y su articulado (conexidad interna); así como una relación de causalidad entre las circunstancias que motivaron la emergencia

económica declarada en el Decreto 417 de 2020, y la destinación de unos porcentajes de las cotizaciones que reciben las ARL públicas a la prevención y tratamiento de la población que, por su trabajo, en especial riesgo de contagiarse del coronavirus y de contagiar a otros (conexidad externa). (ii) El decreto también aprueba el juicio de **finalidad** pues cuando le otorga a las ARL públicas recursos para prevención de riesgos, el Gobierno persigue impedir la extensión de los efectos del COVID-19 y contribuye a realizar el principio de igualdad entre las ARL privadas y públicas, y los afiliados y beneficiarios de cada una. (iii) Sobre el juicio de **ausencia de arbitrariedades**, la Corte manifestó que, más allá de que el decreto no prevea arbitrariedad alguna, lo que hace es corregir la que existió al momento de otorgarle sólo a las ARL privadas el tratamiento que ahora le brinda igualmente a las públicas. (iv) La Sala también verificó el cumplimiento del requisito de **intangibilidad** tras considerar que la norma destina recursos para prevenir el contagio del COVID -19 de quienes realizan labores que los exponen a dicho riesgo, en protección de la vida y la integridad personal; todo ello en concordancia con la Convención Americana y el artículo 4º de la Ley Estatutaria. (v) Para la Sala el decreto también aprueba el juicio de **no contradicción específica** pues no excede los límites de las facultades del presidente durante los estados de excepción y, por el contrario, protege los derechos sociales de los trabajadores cuando destina unos porcentajes de recursos para la promoción de la salud y la prevención del contagio de trabajadores sujetos a un riesgo especial de contaminación. (vi) Para la Corte el decreto examinado también cumple con el requisito de **necesidad fáctica y jurídica**. En relación con las dos dimensiones de este juicio la Sala consideró que aunque las medidas del decreto podrían ser innecesarias habida cuenta de que el ordenamiento ordinario ya preveía unas obligaciones implícitas en cabeza de las ARL frente del COVID-19, tal percepción no tendría en cuenta que el decreto que otorga una destinación específica a determinados porcentajes de estos recursos, limitando la destinación general de los recursos de que trata el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012. (vii) En cuanto al juicio de **motivación suficiente** la Corte manifestó que en su motivación, el Decreto 500 tuvo en cuenta el acaecimiento de la pandemia del coronavirus declarada como tal por la Organización Mundial de la Salud; y la consecuente necesidad de proteger a determinados grupos poblacionales que, por su trabajo, corren un riesgo especial de contagio y de ser transmisores del coronavirus. También se dijo que en la parte motiva el decreto en examen se hizo referencia a que el Decreto 488 de 2020 resultaría insuficiente toda vez que sólo cobijaría a aquellos trabajadores afiliados al sistema privado de riesgos profesionales. (viii) Tras señalar que la distribución de recursos que contempla el ordenamiento ordinario resulta incompatible con la necesidad de canalizar el presupuesto necesario para contener la propagación del COVID-19, la Sala consideró que el Decreto 500 aprueba el requisito de **incompatibilidad**. (ix) Igualmente se consideró que el decreto respeta el principio de **proporcionalidad** pues si bien con la modificación en la destinación de recursos que este prevé otros riesgos laborales quedarían sin cubrimiento, en tratando de los riesgos laborales, la población expuesta y los factores de riesgo son dinámicos y dependen de un contexto que cambia constantemente; contexto este en que actualmente se inscribe el COVID-19. Además se dijo que, de todos modos, los decretos 488 y 500 dejan a salvo el destino del 93% de los recursos fijado por la Ley 1562 de 2012. (x) Finalmente, sobre el juicio de **no discriminación** la Sala manifestó no coincidir con el planteamiento según el cual cómo la nueva distribución estaría destinada a proveer insumos para grupos de trabajadores especialmente expuestos al contagio, con ello se sacrificaría a la población no expuesta a un riesgo especial. En fundamento de lo anterior la sentencia señaló que: (a) quienes están expuestos al COVID-19 no se encuentran en el mismo plano de igualdad de quienes no lo están y, en tal orden, ameritan un tratamiento distinto por parte del Estado; y que (b) en todo caso, la mayor protección en favor de los beneficiarios del decreto revierte en favor de la población en general pues con ello se evitaría la dispersión de la enfermedad por parte de quienes están más expuestos al contagio.

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 522 DE 2020, “POR EL CUAL SE ADICIONA EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN DE LA VIGENCIA FISCAL DE 2020 Y SE EFECTÚA LA CORRESPONDIENTE LIQUIDACIÓN, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA”, SALVO EN LO RELACIONADO CON LOS ARTÍCULOS 3, 4 Y 5, LOS CUALES FUERON DECLARADOS INEXEQUIBLES

V. EXPEDIENTE RE-264 - SENTENCIA C-212/20 (julio 1)
M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 522 DE 2020
(abril 6)

Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional", y

CONSIDERANDO

Que, en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus", en la que se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que, en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que, pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 5 de abril de 2020 35 muertes y 1485

casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (725), Cundinamarca (52), Antioquia (172). Valle del Cauca (196), Bolívar (45), Atlántico (51), Magdalena (12), Cesar (16), Norte de Santander (25), Santander (12), Cauca (12), Caldas (16), Risaralda (37), Quindío (23), Huila (34), (15), Meta (14), Casanare (2), San Andrés y Providencia (2), Nariño (6), Boyacá (13), Córdoba (3), Sucre (1) y La Guajira (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud –OMS, en reporte de fecha 6 de abril de 2020 a las 03:45 GMT-5, –Hora del Meridiano de Greenwich–, se encuentran confirmados 1,174,855 casos, 64,471 fallecidos y 209 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo que se requieren adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más protegida.

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

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el referido comunicado, estima "(...) un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial (...), en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas".

Que la Organización Internacional del Trabajo –OIT, en el citado comunicado, insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que de conformidad con la declaración conjunta del 27 de marzo de 2020 del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la directora gerente del Fondo Monetario Internacional, "Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021".

Que la Corte Constitucional, en Sentencia C-434 del 12 de julio de 2017, en la cual efectuó la revisión constitucional del

Decreto Legislativo 733 de 2017, "Por el cual se dictan disposiciones en materia presupuestal para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, a través de la modificación del Presupuesto de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación", precisó que: "La Constitución establece, como regla general, que no se podrá erogación o gasto con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por asambleas o por concejos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. (...) sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo que en estados de excepción se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción".

Que de conformidad con el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, es necesario adicionar el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 con el fin de incluir los recursos necesarios para la implementación de medidas efectivas dirigidas a conjurar la emergencia y mitigar sus efectos, en especial, fortalecer el sistema de salud para que garantice las condiciones necesarias de atención y prevención del Coronavirus COVID-19, así como contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que ha conllevado la emergencia.

Que el artículo 83 del Estatuto Orgánico de Presupuesto dispone que: "Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que este señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo".

Que para efectos de concretar las medidas económicas y sociales que el Gobierno nacional busca implementar para conjurar la grave crisis ocasionada por la pandemia COVID-19,

se hace necesario aprobar créditos adicionales y realizar traslados, distribuciones, y desagregaciones al Presupuesto General de la Nación del 2020, en el marco de las facultades otorgadas al Gobierno nacional mediante el artículo 83 del Decreto 111 de 1996 –Estatuto Orgánico de Presupuesto, la Ley 137 de 1994 y el artículo 18 de la Ley 2008 de 2019.

Que de conformidad con el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, y el artículo 3 de la Ley 2008 de 2019, constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador. Los fondos sin personería jurídica estarán sujetos a las normas y procedimientos establecidos en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, la respectiva ley anual de presupuesto y las demás normas que reglamenten los órganos a los cuales pertenecen.

Que en virtud de las medidas adoptadas en la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a que hace referencia el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME, mediante la expedición del Decreto 444 del 21 de marzo de 2020, como un fondo cuenta sin personería jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo objeto es atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.

Que el artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto faculta al Gobierno para dictar el Decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación, y prevé que el decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto.

Que para adoptar las medidas para hacer frente a la emergencia y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos se requiere contar con autorizaciones amplias y suficientes en relación con el cupo de endeudamiento de la Nación, de forma que se permita acceder a distintas fuentes de financiamiento y garantizar la disponibilidad de recursos para financiar las apropiaciones presupuestales.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. ADICIONES AL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL. Adiciónese el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma de TRES BILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$3.250.000.000.000), según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CONCEPTO	VALOR
I - INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	3.250.000.000.000
2. RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACIÓN	3.250.000.000.000
TOTAL ADICIÓN	3.250.000.000.000

ARTÍCULO 2. ADICIONES AL PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de TRES BILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$3.250.000.000.000), según el siguiente detalle:

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CTA	UBC	CONCEPTO	APORTE	RECURSOS	TOTAL
PROG	SUBP		NACIONAL	PROPIOS	
SECCIÓN: 1301					
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO					
A.		PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	3.250.000.000.000		3.250.000.000.000
		TOTAL ADICIÓN SECCIÓN	3.250.000.000.000		3.250.000.000.000
		TOTAL ADICIÓN	3.250.000.000.000		3.250.000.000.000

ARTÍCULO 3. LIQUIDACIÓN DE LA ADICIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL. Adiciónese el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma de TRES BILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$3.250.000.000.000), según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CONCEPTO	VALOR
----------	-------

I - INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	3.250.000.000.000
2. RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACIÓN	3.250.000.000.000
TOTAL ADICIÓN	3.250.000.000.000

ARTÍCULO 4. LIQUIDACIÓN DE LA ADICIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de TRES BILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$3,250,000,000,000), según el siguiente detalle:

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	RECURSOS		TOTAL
			APORTE NACIONAL	PROPIOS	
SECCIÓN: 1301 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO					
A.		PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO	3.250.000.000.000		3.250.000.000.000
TOTAL ADICIÓN SECCIÓN			3.250.000.000.000		3.250.000.000.000
TOTAL ADICIÓN			3.250.000.000.000		3.250.000.000.000

ARTÍCULO 5. ANEXO. El presente decreto se acompaña de un anexo que contiene el detalle del gasto.

ARTÍCULO 6. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 6 de abril de 2020.

[Siguen las firmas del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho]

Anexo del Decreto "Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica".

DETALLE DE LA COMPOSICIÓN DE LA ADICIÓN AL PRESUPUESTO DE RENTAS DE 2020
Pesos

CONCEPTOS	TOTAL
I - INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	3,250,000,000,000
2.0.00 RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACIÓN	3,250,000,000,000
2.0.00.2 RECURSOS DE CAPITAL	3,250,000,000,000
2.0.00.2.01 DISPOSICIÓN DE ACTIVOS	3,250,000,000,000
TOTAL ADICIÓN	3,250,000,000,000

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2020

CTA PROG	SUBC SUBP	OBJG PROY	REC	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
SECCIÓN: 1301 MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO							
TOTAL ADICIÓN SECCIÓN				3,250,000,000,000			3,250,000,000,000
A.				FUNCIONAMIENTO	3,250,000,000,000		3,250,000,000,000
UNIDAD: 130101 GESTIÓN GENERAL							
				3,250,000,000,000			3,250,000,000,000
04				TRASNFERENCIAS DE	3,250,000,000,000		3,250,000,000,000
CAPITAL							
04 02				A ENTIDADES PÚBLICAS	3,250,000,000,000		3,250,000,000,000
04 02 05				A OTRAS ENTIDADES	3,250,000,000,000		3,250,000,000,000
PÚBLICAS							
04 02 05 002				CAPITALIZACIÓN DEL	3,250,000,000,000		3,250,000,000,000
FONDO NACIONAL DE							
GARANTÍAS (FNG)							
11 OTROS RECURSOS DEL TESORO				3,250,000,000,000			3,250,000,000,000
TOTAL ADICIÓN					3,250,000,000,000		3,250,000,000,000

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1, 2 y 6 del Decreto Legislativo 522 de 6 de abril de 2020, "[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

Segundo. Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 522 de 6 de abril de 2020, “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

3. Síntesis de la providencia

En desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 522 de 2020, “[p]or el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. El Decreto Legislativo *sub examine* prevé: (i) la adición de \$3.250.000.000.000 al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y al Presupuesto de Gastos del Presupuesto General de la Nación (artículos 1 y 2), (ii) la liquidación de tales adiciones presupuestales (artículos 3, 4 y 5) y, por último, (iii) la vigencia de la norma a partir de la fecha de su publicación (artículo 6). Estos recursos están destinados a la capitalización del Fondo Nacional de Garantías, en cumplimiento de lo previsto por el Decreto Legislativo 492 de 2020. La Sala Plena constató que el Decreto Legislativo *sub examine* cumple con los requisitos formales, por cuanto (i) fue expedido por el Presidente de la República con la firma de todos los ministros, (ii) fue proferido durante la vigencia del Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020 y (iii) cuenta con la correspondiente motivación, en tanto que el Gobierno Nacional expuso las razones fácticas y jurídicas que justifican la adición y la liquidación dispuestas por el referido Decreto Legislativo.

La Sala Plena concluyó que los artículos 1, 2 y 6, del Decreto Legislativo 522 de 2020 satisfacen todos los juicios materiales de constitucionalidad. Por el contrario, verificó que los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo *sub examine* no satisfacen el juicio de necesidad jurídica, por tanto, fueron declarados inexecutable. Primero, el Decreto Legislativo *sub iudice* cumple con los requisitos de *finalidad* y *conexidad*, en la medida en que tiene por objetivo ejecutar la capitalización del Fondo Nacional de Garantías prevista por los Decretos Legislativos 417 y 492 de 2020. Segundo, el Decreto Legislativo *sub iudice* supera el juicio de *motivación suficiente*, por cuanto el Presidente de la República enunció sus fundamentos. Tercero, el Decreto Legislativo satisface los juicios de *ausencia de arbitrariedad*, *intangibilidad*, *no contradicción específica*, *incompatibilidad*, *proporcionalidad* y de *no discriminación*, habida cuenta de que el Decreto Legislativo se limita a efectuar la referida operación presupuestal. Cuarto, los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 522 de 2020 satisfacen el juicio de *necesidad fáctica y jurídica*, por cuanto la adición presupuestal prevista es necesaria para que el Fondo Nacional de Garantías cuente recursos suficientes. Quinto, los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 522 de 2020 no satisfacen el juicio de necesidad, toda vez que el Gobierno Nacional podía, “en ejercicio de funciones administrativas”, liquidar la referida adición presupuestal, en los términos del artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

4. Salvamentos parciales y aclaraciones de voto

Los magistrados **CARLOS BERNAL PULIDO**, **LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvaron parcialmente su voto respecto de la decisión de declarar inexecutable los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 522 de 2020, al reiterar su postura respecto a la validez constitucional de incluir en el decreto legislativo que adiciona el presupuesto, la liquidación de la partida correspondiente, como lo expusieron al disentir parcialmente de las sentencias C-170 y C-206 de 2020 que en esta ocasión se siguen como precedentes.

El magistrado **BERNAL PULIDO** consideró que los artículos 3, 4 y 5, de este Decreto Legislativo satisfacen el juicio de necesidad y, por tanto, han debido declararse executable. Este salvamento parcial de voto se fundamentó en las siguientes razones:

(i) En el marco de los estados de excepción, el Gobierno Nacional está facultado expresamente para efectuar modificaciones al Presupuesto General de la Nación. Esto es así con fundamento en los artículos 345 de la Constitución Política y 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. El primero dispone que, “en tiempos de paz”, no “podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso”. Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado de manera uniforme que, en el marco de los estados de excepción, es decir, en tiempos de “anormalidad institucional”², el Ejecutivo “se convierte en legislador transitorio”³ y, por tanto, es competente para “interven[ir] el presupuesto general de la Nación” a fin de “reali[zar] operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción”⁴. Por su parte, el segundo artículo faculta, de manera expresa, al Gobierno Nacional para “efectuar” operaciones presupuestales tales como “créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción”.

(ii) El acto de liquidación es indispensable para efectuar la adición al Presupuesto General de la Nación. La Corte ha reconocido que la liquidación presupuestal es “una operación destinada a (...) especificar el gasto”⁵ y que es necesaria para “la correcta ejecución del presupuesto”⁶. Esto, por cuanto el acto de liquidación tiene por objeto especificar el destino de los recursos objeto de la adición presupuestal, habida cuenta de que, por mandato del artículo 67 del EOP, el anexo que acompaña la liquidación precisa el “detalle del gasto”. Por consiguiente, la adición al presupuesto prevista por los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 522 de 2020 no podrá efectuarse sin el correspondiente acto de liquidación, del cual depende la certeza de su destinación final y, por contera, su ejecución. En estos términos, resulta manifiesta la necesidad de los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 522 de 2020 para efectuar la referida adición al Presupuesto General de la Nación.

(iii) El artículo 83 del EOP faculta, de manera expresa, al Gobierno Nacional para fijar los términos en los cuales efectuará adiciones al Presupuesto General de la Nación. Esta disposición faculta al Gobierno Nacional para que, “en los términos que este señale”, lleve a cabo las “operaciones presupuestales”⁷ necesarias para efectuar adiciones al presupuesto en el marco de los estados de excepción, lo cual, como se explicó en el párrafo anterior, implica necesariamente su liquidación. Consideró que, a la luz de este artículo, en el marco de los estados de excepción, el Presidente de la República tiene la potestad de decidir si liquida las adiciones presupuestales por medio del Decreto Legislativo que adiciona el presupuesto⁸ o mediante un Decreto Ejecutivo⁹. En otros términos, el artículo 83 del EOP habilita al Gobierno para que, “en los términos que este señale”, liquide la adición presupuestal por cualquiera de estas dos vías, que, por lo demás, están sometidas a los controles judiciales previstos por la Constitución Política y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Por tanto, en su criterio, la decisión adoptada por la mayoría resulta irrazonable, porque, o bien desconoce la referida competencia del Gobierno Nacional para definir los términos en los que efectuará las operaciones presupuestales, o supone injustificadamente que el ejercicio de la misma implica, per se, un acto de arbitrariedad por parte del Gobierno Nacional. Cualquiera

² Sentencia C-206 de 1993. En esta sentencia, la Corte sostuvo que “el tránsito de las condiciones de normalidad (tiempo de paz), a situaciones de anormalidad (tiempo de no paz), permite admitir la viabilidad de la alternativa, según la cual, el ejecutivo está facultado para introducirle modificaciones al presupuesto, exclusivamente, como es obvio, cuando la medida esté dirigida a contribuir a remover las causas que dieron origen a la perturbación del orden interno y a recuperar la paz”. Cfr. Sentencias C-274 de 2011, C-146 de 2009, C-148 de 2003, C-947 de 2002, C-330 de 1999, C-329 de 1999, C-219 de 1999, C-179 de 1994, C-416 de 1993, C-069 de 1993, C-073 de 1993 y C-206 de 1993.

³ Sentencias C-434 de 2017, C-193 de 2011, C-148 de 2003, C-179 de 1994 y C-083 de 1993.

⁴ Sentencia C-434 de 2017. Cfr. Sentencias C-274 de 2011, C-146 de 2009, C-148 de 2003, C-947 de 2002, C-330 de 1999, C-329 de 1999, C-219 de 1999, C-179 de 1994, C-416 de 1993, C-069 de 1993, C-073 de 1993 y C-206 de 1993.

⁵ Sentencia C-354 de 1998.

⁶ Id.

⁷ Sentencia C-434 de 2017.

⁸ Con fundamento en la competencia extraordinaria prevista por el artículo 83 del EOP.

⁹ Con fundamento en la competencia ordinaria prevista por el artículo 67 del EOP.

de estos dos fundamentos resulta, a todas luces, inaceptable para declarar la inconstitucionalidad de los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 522 de 2020.

(i) *La decisión del Gobierno Nacional relativa a “efectuar” la adición y la liquidación del Presupuesto General de la Nación mediante el mismo Decreto Legislativo es, a todas luces, razonable.* Esto es así por cuatro razones. Primera, determinar la adición al presupuesto y su correspondiente liquidación en el mismo decreto legislativo materializa el principio de eficiencia¹⁰. En efecto, esta alternativa es más eficiente que efectuar la adición y la liquidación presupuestal por medio de dos actos normativos distintos, máxime en atención a las circunstancias de urgencia e inmediatez que suponen los estados de excepción. Segunda, otorga certeza y claridad al contenido de la adición, por cuanto el anexo que acompaña el acto de liquidación detalla el gasto y, por tanto, precisa la destinación de los recursos, lo cual, en últimas, facilita el control de la ejecución presupuestal. Tercera, salvaguarda el rigor técnico del acto de liquidación, porque mantiene la competencia para liquidar la adición presupuestal en el Gobierno Nacional, que es la autoridad que tiene la información necesaria para llevar a cabo el acto de liquidación. En este sentido, es compatible con el artículo 67 del EOP, según el cual es el Gobierno Nacional quien debe llevar a cabo el acto de liquidación¹¹. Cuarta, garantiza el efecto útil del artículo 83 EOP, debido a que la liquidación es un acto necesario para efectuar la adición presupuestal. Esto, por cuanto, sin el acto de liquidación, el Gobierno Nacional no puede ejercer a cabalidad la competencia asignada por el Legislador.

(ii) *Por último, en esta sentencia, la Corte desconoció abierta e injustificadamente la sentencia C-434 de 2017.* En esta última decisión, la Corte declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 733 del mismo año, mediante el cual el Gobierno Nacional dispuso créditos y contracréditos al Presupuesto General de la Nación y, directamente, efectuó la liquidación de los mismos, con fundamento expreso en lo previsto por el artículo 83 del EOP. En dicha oportunidad, la Corte consideró que ambas medidas (los créditos y los actos de liquidación) satisfacían el requisito de necesidad. Por el contrario, consideró que en la sentencia de la cual se aparta, la mayoría de la Sala Plena concluyó que la decisión de liquidación de la adición no satisface el criterio de necesidad, sin presentar argumento alguno que explique y justifique este cambio jurisprudencial.

(iii) Por las anteriores razones, el magistrado Carlos Bernal Pulido concluyó que los artículos 3, 4 y 5, del Decreto Legislativo 522 de 2020 satisfacen el requisito de necesidad. Por lo demás, consideró que la aplicación del juicio de necesidad no puede implicar el desconocimiento de las competencias que expresamente el Legislador ha conferido al Presidente de la República para que las ejerza en el marco de los estados de excepción, ni, mucho menos, asumir que el ejercicio de las mismas implica, *per se*, un acto de arbitrariedad por parte del Gobierno Nacional.

El magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** aclaró su voto, por cuanto consideró que acompaña la parte resolutive por respeto por el precedente. No obstante, estimó necesario recordar que, en vigencia del Estado de Emergencia, el marco normativo en materia presupuestal cambia, especialmente al reconocer que es el Ejecutivo quien, durante la ejecución del presupuesto de la vigencia fiscal respectiva, tiene la facultad de modificar y posteriormente aplicar y ejecutar el nuevo presupuesto.

Reiteró que una de las finalidades de este régimen especial, que se concreta en las facultades amplias que concede el Art. 83 del EOP y que ha validado la jurisprudencia constitucional (ver entre otras las sentencias C-448/92; C-416/93; C-330/99 y C-947/02), consiste en hacer eficaces las medidas económico/presupuestales adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y que implica que, las adiciones y traslados, “*serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale*” (Art. 83, EOP). Así, reconociendo que una de las etapas fundamentales en materia de configuración del presupuesto es la de liquidación, no es extraño que dentro de esa

¹⁰ Artículo 209 de la Constitución Política.

¹¹ *Cfr.* Artículo 67 del EOP.

competencia amplia quede comprendida la de liquidar el presupuesto adicionado, esencialmente, porque si no se reconociera así, la eficacia del inciso tercero del artículo 215 Constitucional (en concordancia con la LEEE, Art. 47, Par.) quedaría en entredicho y con ello las facultades para conjurar la crisis¹².

Por ello, en vigencia de los estados de emergencia, el artículo 67 del EOP no debería ser la norma aplicable en materia de liquidación del presupuesto, sino que tal operación debe entenderse como cobijada por la habilitación del artículo 83 del mismo estatuto, de modo que podrá realizarse por el Gobierno en los términos que éste señale.

EL DECRETO LEGISLATIVO 564 DE 2020, RELATIVO A LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE PRESCRIPCIÓN, CADUCIDAD, DURACIÓN DE PROCESOS Y DESISTIMIENTO TÁCITO, ES CONSTITUCIONAL. SIN EMBARGO, SE DECLARÓ INEXEQUIBLE LA NO SUSPENSIÓN DE LOS TÉRMINOS DE CADUCIDAD EN MATERIA PENAL, PARTICULARMENTE EL TÉRMINO PARA SOLICITAR LA APERTURA DEL INCIDENTE DE REPARACIÓN INTEGRAL Y EL TÉRMINO PARA PRESENTAR LAS QUERELLAS, POR DESCONOCER LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS, INCLUIDO EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

VI. EXPEDIENTE RE-290 - SENTENCIA C-213/20 (julio 1)
M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 564 DE 2020

(marzo 15)

Por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en 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 Ley 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", y

CONSIDERANDO:

Que en los términos del Artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 ídem, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por él termino de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del Coronavirus COVID-19.

Que, dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida, se incluyeron las siguientes:

Que el 7 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (o en adelante OMS) identificó el Coronavirus COVID-19 y

declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

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

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

Que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró el brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, puesto que a esa fecha se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países, y que, a lo largo de esas últimas dos semanas, el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

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

Que mediante la Resolución 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena por 14 días de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

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

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

¹² La jurisprudencia ha valorado la eficacia como elemento esencial del marco normativo de los estados de excepción, pues este no solo comprende la asignación de poderes para identificar las causas de la crisis, sino que dota de las herramientas suficientes para resolverlas (C-416/93).

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el Coronavirus COVID 19, cuyo crecimiento exponencial es imprevisible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país, que justificó la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril y ciento veintisiete (127) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 14 de abril de 2020 127 muertes y 2.979 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.242), Cundinamarca (119), Antioquia (289), Valle del Cauca (514), Bolívar (145), Atlántico (94), Magdalena (66), Cesar (32), Norte de Santander (50), Santander (30), Cauca (20), Caldas (36), Risaralda (69), Quindío (49), Huila (55), Tolima (26), Meta (39), Casanare (9), San Andrés y Providencia (5), Nariño (41), Boyacá (31), Córdoba (15), Sucre (1) y La Guajira (1), Chocó (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET[1] señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID 19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos, (x) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 117.021 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 13 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1.848.439 casos, 117.217 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa de la enfermedad coronavirus COVID-19, en la parte considerativa señaló, entre otros aspectos: "Que la adopción

de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID19".

Que en el referido Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se dispuso la necesidad de "[...] expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales".

Que con igual propósito el citado Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 señaló que "[...] se hace necesario expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación de los servicios públicos de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario"

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

Que el Gobierno nacional para preservar la salud y la vida de los colombianos, mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público y, específicamente, ordenó el "[OO.] aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19."

Que el 8 de abril de 2020 el Gobierno nacional expidió el Decreto 531 de 8 de abril de 2020 mediante el cual amplió la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que en el marco de la Emergencia Sanitaria por causa de la enfermedad por coronavirus COVID-19 el Gobierno nacional ha adoptado medidas de orden público que implican el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, exceptuando de dicha medida, entre otros, a aquellos servidores públicos y contratistas cuyas actividades sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus y para garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

Que las entidades y organismos del Estado deben proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios esenciales estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

Que el Artículo 250 de la Constitución Política establece que la Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento.

Que el Artículo 252 de la Constitución Política precisa que aun durante los Estados de Excepción de que trata la Constitución en sus artículos 212 y 213, el Gobierno nacional no podrá suprimir, ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Que el Artículo 1 del Decreto 2591 de 1991 dispone que "La acción de tutela procederá aún bajo los estados de excepción. Cuando la medida excepcional se refiere a derechos, la tutela se podrá ejercer por lo menos para defender su contenido esencial, sin perjuicio de las limitaciones que la Constitución autorice y de lo que establezca la correspondiente ley estatutaria de los estados de excepción".

Que el Artículo 15 de la Ley 137 de 1994, en consonancia con los artículos 215 y 252 de la Constitución Política, prohíbe durante los estados de excepción, "[...] a) Suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales; b) Interrumpir el

normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; y c) Suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento".

Que, a su turno, el Artículo 57 de la referida Ley 137 de 1994 dispone que "La acción de tutela procede aún durante los Estados de Excepción, en los términos establecidos en la Constitución y en las disposiciones legales vigentes que la reglamentan. Por lo tanto, su presentación y tramitación no podrán ser condicionadas o restringidas".

Que mediante Acuerdo PCSJA2011517 de 15 de marzo de 2020 el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales en todo el país a partir del 16 y hasta el 20 de marzo de 2020, excepto en los despachos judiciales que cumplen la función de control de garantías y los despachos penales de conocimiento que tengan programadas audiencias con persona privada de la libertad, las cuales se podrán realizar virtualmente, e igualmente exceptuó el trámite de acciones de tutela. También dispuso que los magistrados, jueces y jefes de dependencias administrativas coordinaran y darán las instrucciones para que los servidores a su cargo laboren desde sus casas.

Que mediante Acuerdo PCSJA20-11518 del 16 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura mantuvo las medidas de suspensión de términos procesales en los juzgados, tribunales y Altas Cortes, entre el 16 y el 20 de marzo, excepto para las acciones de tutela y los habeas corpus. Preciso que las audiencias programadas en los juzgados de conocimiento con persona privada de la libertad se realizarán solo si se pueden llevar a cabo por medios virtuales. Igualmente, en relación con los juzgados de control de garantías, se realizarán las diligencias con persona privada de la libertad. Añadió que los jueces de ejecución de penas atenderán solo solicitudes de libertad por pena cumplida, con o sin redención de pena, libertad condicional, prisión domiciliaria y formalización de la reclusión. Asimismo, mantuvo la decisión de que los funcionarios y empleados judiciales trabajen desde sus casas.

Que, posteriormente, mediante el Acuerdo PCSJA20-11519 de 16 de marzo de 2020 el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos de la revisión eventual de tutelas en la Corte Constitucional del 17 al 20 de marzo de 2020 y, para el efecto, señaló que "Los despachos judiciales no remitirán los expedientes de acciones de tutela a la Corte Constitucional hasta tanto se levanten las medidas adoptadas".

Que la honorable Corte Constitucional, teniendo en cuenta las precitadas decisiones del Consejo Superior de la Judicatura, mediante Acuerdo 01 de 19 de marzo de 2020, modificó los artículos 6, 31, 35, 36, 60 Y 101 del Acuerdo 02 de 2015, Reglamento de la Corte Constitucional, habilitando las sesiones de las Salas y la adopción de decisiones mediante herramientas tecnológicas que garanticen la deliberación, la confidencialidad, la privacidad, la seguridad, la reserva y la comunicación simultánea de los proyectos de providencia, acuerdo o decisión.

Que mediante Acuerdo PCSJA2011521 de 19 de marzo de 2020 el Consejo Superior de la Judicatura (i) prorrogó la medida de suspensión de términos adoptada mediante los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518 y PCSJA20-11519 de marzo del año 2020, desde el 21 de marzo hasta el 3 de abril del año 2020, incluidas las excepciones allí dispuestas, (ii) determinó que "Los juzgados con función de control de garantías seguirán realizando las audiencias concentradas de legalización de captura, formulación de imputación, solicitudes de medidas de aseguramiento, así como las prórrogas de medida de aseguramiento y las peticiones de control de legalidad", (iii) dispuso que hasta el 3 de abril de 2020, los magistrados, jueces y empleados judiciales laboraran en sus casas, salvo que excepcionalmente se requiera acudir a las sedes judiciales para adelantar actividades específicas, y (iv) previó que "Los cuerpos colegiados de las Altas Cortes y Tribunales del país podrán hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales, estableciendo cada uno de ellos las reglas para su desarrollo".

Que con fundamento en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno nacional y teniendo en cuenta la vacancia judicial en la Rama Judicial durante la Semana Santa, mediante Acuerdo PCSJA2011526 de 22 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura prorrogó la suspensión de términos judiciales en el territorio nacional desde el 4 de abril hasta el 12 de abril de 2020, y estableció como excepciones aplicables a partir de la expedición del mencionado Acuerdo las siguientes: "[...] 1. Acciones de tutela y habeas corpus. Se dará prelación en el reparto a las acciones de tutela que versen sobre derechos fundamentales a la vida, la salud y la libertad. Su recepción se hará mediante correo electrónico dispuesto para el efecto y para su trámite y comunicaciones se hará uso de las cuentas de correo electrónico y herramientas tecnológicas de apoyo. 2. Con relación a la función de control de garantías se atenderán los siguientes asuntos: a. Audiencias concentradas de legalización de captura, formulación de

imputación y solicitudes de medidas de aseguramiento de detención. b. Prorroga, sustitución y revocatoria de medida de aseguramiento cuya solicitud sea con persona privada de la libertad, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual. c. Libertad por vencimiento de términos, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual. d. Control de legalidad posterior, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual. 3. Los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad atenderán las libertades por pena cumplida, con o sin redención de pena, libertad condicional, prisión domiciliaria y formalización de la reclusión, mediante trabajo en casa de manera virtual. 4. La función de conocimiento en materia penal atenderá las audiencias programadas con persona privada de la libertad, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual".

Que mediante el Decreto 469 de 23 de marzo de 2020 el Gobierno nacional dispuso que, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, la Sala Plena de la Corte Constitucional podrá levantar la suspensión de los términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura cuando fuere necesario para el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

Que mediante Acuerdo PCSJA2011529 de 25 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura, exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el Artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Que mediante el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 se prorrogó la suspensión de términos judiciales en el territorio nacional, desde el 13 de abril hasta el 26 de abril de 2020 y se continuaron exceptuando de esta medida los siguientes asuntos:

"[...] 1. Acciones de tutela y habeas corpus. Se dará prelación en el reparto a las acciones de tutela que versen sobre derechos fundamentales a la vida, la salud y la libertad. 2. Las actuaciones que adelante la Corte Constitucional con ocasión de la expedición de decretos por el Presidente de la Republica en ejercicio de las funciones del Artículo 215 de la Constitución Política.

3. Las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el Artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 Y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

4. Con relación a la función de control de garantías se atenderán los siguientes asuntos: a. Audiencias concentradas de legalización de captura, formulación de imputación y solicitudes de medidas de aseguramiento de detención. b. Prorroga, sustitución y revocatoria de medida de aseguramiento cuya solicitud sea con persona privada de la libertad, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual. c. Libertad por vencimiento de términos, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual. d. Control de legalidad posterior, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual. 5. Los jueces de ejecución de penas y medidas de seguridad atenderán las libertades por pena cumplida, con o sin redención de pena, libertad condicional, prisión domiciliaria y formalización de la reclusión, mediante trabajo en casa de manera virtual. 6. La función de conocimiento en materia penal atenderá las audiencias programadas con persona privada de la libertad, siempre que las audiencias se puedan adelantar mediante trabajo en casa de manera virtual. La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia además continuará atendiendo los tramites que impliquen la libertad inmediata de los procesados en asuntos de casación, extradición, impugnación especial, revisión, definición de competencia, segunda instancia y casos próximos a prescribir, privilegiando el uso de medios electrónicos. La Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia continuará atendiendo las actuaciones, audiencias y sesiones en las investigaciones en curso, privilegiando el uso de los medios electrónicos".

Que en el referido Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 se exceptuaron también los siguientes procesos: 1. Con

relación a la función de control de 'garantías se atenderán de manera virtual las solicitudes de orden de captura. 2. Los procesos de adopción en aquellos casos en los que se haya admitido la demanda. 3. Las medidas de protección en los casos de violencia intrafamiliar, cuando en el lugar no haya comisario de familia. 4. La función de conocimiento en materia penal atenderá virtualmente el trámite de solicitudes de libertad de su competencia.

Que, de igual forma, en el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 se precisó que "[...] mientras duren las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura con ocasión de la emergencia causada por el COVID19, los servidores de la Rama Judicial trabajarán de manera preferente en su casa mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, salvo que, de manera excepcional, para cumplir con las funciones o prestación del servicio fuera necesario el desplazamiento o la atención presencial en las sedes judiciales o administrativas, de conformidad con lo establecido en el Artículo 3º del Decreto 491 de 2020 y el numeral 13 del Artículo 3º del Decreto 531 de 2020".

Que mediante el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 el Gobierno nacional adoptó "[...] medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica".

Que, en el Artículo 6 del anunciado Decreto 491 de 28 de marzo de 2020 se reguló lo relacionado con la suspensión de términos de caducidad y prescripción de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa.

Que, en el artículo 9 del Decreto 491 de 28 de marzo de 2020 se establecieron reglas para las conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación, y en el inciso 3 se dispuso que "[...] En el evento en que se suspenda la posibilidad de radicación de solicitudes de convocatoria de conciliaciones, no correrá el término de prescripción o caducidad de las acciones o de los medios control, respectivamente, hasta el momento en que se reanude la posibilidad de radicación o gestión de solicitudes".

Que el Artículo 10 del Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, en el cual se reguló la continuidad de los servicios de arbitraje, conciliación y otros mecanismos de resolución de conflictos por medios virtuales, se estableció en el inciso final que "[...] durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria no correrán los términos de prescripción o caducidad de las acciones".

Que tal y como lo señala el título del Artículo 6 del Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, lo dispuesto en su inciso 4 se aplica exclusivamente a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

Que es imperativo ante la actual emergencia sanitaria, económica, social y ecológica salvaguardar los derechos al debido proceso y al acceso a la justicia, para lo cual es indispensable suspender los términos de caducidad y prescripción desde el 16 de marzo de 2020, fecha a partir de la cual el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos judiciales de conformidad con el Acuerdo PCSJA20-11518, y hasta cuando esta Corporación disponga su reanudación.

Que, estas medidas del Consejo Superior de la Judicatura, que están vigentes para la mayoría de los procesos judiciales, conllevan a que usuarios del sistema judicial no puedan realizar las actuaciones pertinentes para interrumpir los términos de prescripción o hacer inoperante la caducidad para ejercer los derechos, acciones, medios de control presentar demandas, circunstancia que desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia.

Que, esta situación genera incertidumbre e inseguridad jurídica para los jueces y las partes en cuanto a la promoción de sus derechos, acciones o medios de control y el conteo de los términos de prescripción y caducidad.

Que la Corte Constitucional en sentencia T-1027 de 2002, indicó lo siguiente: "[...] el derecho de acceder a la administración de justicia es un derecho fundamental, cuyo alcance no puede concebirse dentro de los estrechos moldes de una posibilidad formal de llegar ante los jueces, o en la simple existencia de una estructura judicial lista a atender las demandas de los asociados". En el mismo sentido, en la sentencia C-031 de 2019 señaló: "[...] así como el Artículo 229 de la Constitución establece el derecho de todos los asociados de acceder a la administración de justicia; dicho derecho conlleva la obligación correlativa por parte del Estado de garantizar que dicho acceso sea real y efectivo, y no meramente nominal". Así mismo, la Corte Constitucional al examinar un evento de suspensión de la actividad de la Rama Judicial en la sentencia T- 432 de 2018,

precisó que "[...]Ya interrupción de la prestación continua del servicio sí tiene efectos en derecho de manera que no puede obligarse a las partes a cumplir las cargas procesales en contravía de su seguridad personal. Una interpretación diferente desconocería el derecho fundamental de acceder a la administración de justicia (art. 229)".

Que la suspensión de términos y la restricción de la atención presencial en los despachos judiciales del país ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura, restringe la facultad de los ciudadanos de acceder a la administración de justicia, por lo cual corresponde al Gobierno nacional adoptar una respuesta legal temporal con el fin de cumplir con su deber de garantizar el mencionado derecho fundamental mientras duren las condiciones que llevaron a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que en el ordenamiento vigente no existe una disposición legal que establezca que la suspensión de términos judiciales decretada por el Consejo Superior de la Judicatura determine la suspensión de los términos de prescripción y caducidad para garantizar los derechos de los usuarios que no han podido acceder a los despachos judiciales como consecuencia de la suspensión de términos y de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretadas por la enfermedad coronavirus COVID-19.

Que de acuerdo con lo anterior la vigencia de las diferentes normas que regulan la prescripción y caducidad de derechos, acciones y medios de control, como, entre otras, el Artículo 2536 del Código Civil que regula la prescripción de la acción ejecutiva y ordinaria, el Artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo que regula la prescripción de las acciones laborales, el Artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que señala los términos de caducidad de los medios control (reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales), los artículos 1081 Y 1329 del Código de Comercio que regulan la prescripción de las acciones derivadas del contrato de seguros y las acciones que emanan del contrato de agencia comercial respectivamente, deriva en el desconocimiento del derecho de acceso a la administración de justicia.

Que en relación con el inciso 3 del Artículo 9º del Decreto 491 de 2020, se aplicará lo que dispone el presente decreto para la suspensión de la prescripción e inoperancia de la caducidad de las solicitudes de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación.

Que en relación con el Artículo 10 del Decreto legislativo 491 de 2020 y, en general con las actuaciones ante los despachos judiciales, se aplicará lo que se dispone en el presente decreto.

Que, de acuerdo con lo anterior, los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de control presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de días, meses o años, se encuentran suspendidos a partir del 16 de marzo de 2020 y hasta cuando el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los términos judiciales.

Que, el conteo de los términos de prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión de términos judiciales ordenada por dicha Corporación. Ahora bien, para evitar situaciones en las que se torne imposible el ejercicio de los derechos y el acceso a la justicia teniendo en cuenta el aislamiento obligatorio, cuando al decretarse la suspensión de términos por el Consejo Superior de la Judicatura, el plazo que restaba para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión que disponga la citada Corporación, para presentar oportunamente la solicitud de conciliación, la demanda o realizar la actuación correspondiente.

Que, si el Consejo Superior de la Judicatura cesa la suspensión de términos judiciales para una o algunas acciones judiciales o medios de control, los términos de prescripción y caducidad respecto de esas acciones judiciales o medios de control se reanudarán como lo establece este decreto.

Que como quiera que por mandato Constitucional el Gobierno nacional no puede suprimir, ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento, la suspensión de los términos de prescripción y caducidad que dispone este decreto no es aplicable en materia penal.

Que, con el fin de garantizar el acceso a la administración de justicia, la garantía del debido proceso y del derecho de defensa, es necesario suspender desde el 16 de marzo de 2020 los términos procesales de inactividad por el desistimiento tácito previstos en el Artículo 317 del Código General del Proceso y en el Artículo 171 del Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así como también los términos de duración del proceso del Artículo 121 del Código General del Proceso, los cuales se reanudarán un mes después, contado a partir del día siguiente al del levantamiento de la suspensión que disponga el Consejo Superior de la Judicatura.

Que es importante que esta norma tenga efectos retroactivos para que sea coherente con la fecha de inicio de suspensión de términos judiciales decretada por el Consejo Superior de la Judicatura y de suspensión de términos de prescripción y caducidad establecida en este decreto, de lo contrario se podría interpretar que los términos procesales de inactividad por desistimiento y de duración del proceso transcurrieron desde esta fecha hasta la expedición de este decreto, con lo cual se desconocería el derecho de acceso a la administración de

justicia de los usuarios del sistema de justicia y se afectaría la labor de los jueces, pues con las medidas de aislamiento adoptadas para prevenir la enfermedad coronavirus COVID-19 se afecta el trámite normal de los procesos judiciales y el

DECRETA

Artículo 1. Suspensión de términos de prescripción y caducidad.

Los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de control presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de días, meses o años, se encuentran suspendidos desde el 16 de marzo de 2020 hasta el día que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los términos judiciales.

El conteo de los términos de prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, cuando al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la

cumplimiento de los actos procesales que corresponden a los sujetos procesales y a los jueces.

Que es necesario dar un término prudencial para la reanudación de estos términos como se propone, para que los sujetos procesales y los jueces puedan cumplir con los actos procesales que se interrumpieron o no se pudieron realizar por la suspensión de términos judiciales, se garantice el ejercicio de los derechos y se evite la aglomeración de personas en los despachos judiciales una vez se levante la suspensión de términos judiciales por parte del Consejo Superior de la Judicatura.

Que, si el Consejo Superior de la Judicatura cesa la suspensión de términos judiciales para una o algunas acciones judiciales o medios de control, los términos procesales a los que se hizo referencia en el párrafo anterior, se reanudarán para esas acciones judiciales o medios de control.

En mérito de lo expuesto,

suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente.

Parágrafo. La suspensión de términos de prescripción y caducidad no es aplicable en materia penal.

Artículo 2. Desistimiento tácito y termino de duración de procesos.

Se suspenden los términos procesales de inactividad para el desistimiento tácito previstos en el Artículo 317 del Código General del Proceso y en el Artículo 178 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y los términos de duración del proceso del Artículo 121 del Código General del Proceso desde el 16 de marzo de 2020, y se reanudarán un mes después, contado a partir del día siguiente al del levantamiento de la suspensión que disponga el Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 3. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 564 de 2020, "Por el cual se adoptan medidas para las garantías de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", salvo la expresión "y caducidad", prevista en el parágrafo de su artículo 1º, que se declara **INEXEQUIBLE**.

3. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional desarrolló el control automático, integral y definitivo de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 564 de 2020 "Por el cual se adoptan medidas para las garantías de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" y encontró que cumple los **requisitos formales** para su validez: fue suscrito por el Presidente de la República y por todos sus ministros; fue expedido en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; se encuentra motivado y, aunque no lo hace de manera explícita, determinó su ámbito territorial de aplicación.

En lo que concierne a los **requisitos materiales**, la Sala Plena encontró que el decreto legislativo supera el juicio de finalidad, al tratarse de medidas dirigidas a conjurar las causas de la declaratoria del estado de emergencia y a impedir la extensión de sus efectos; existe conexidad material tanto interna, como externa; se encuentra suficientemente motivado y no desconoce la prohibición de arbitrariedad durante los estados de excepción. Al respecto, se precisó que el decreto no tiene ni por objeto, ni por efecto, suspender el funcionamiento de la Rama Judicial. En su lugar, (i) mantiene el funcionamiento del Estado dentro de los cauces del derecho, al prever unas reglas legales, especiales y transitorias que rigen las actuaciones procesales de las partes y de los jueces, respecto de la situación anómala y particular, de manera que el acceso a la administración de justicia tenga eficacia real una vez se restablezca total o parcialmente el funcionamiento ordinario de la Rama Judicial. (ii) El decreto realiza los derechos fundamentales, toda vez que sus medidas buscan el desarrollo de la tutela judicial efectiva y no meramente formal o nominal; (iii) las medidas del decreto confieren, además, certeza legal a los usuarios de la administración de justicia, a los funcionarios y a los empleados judiciales en cuanto a la forma como se deben contar los términos de

prescripción, caducidad, desistimiento tácito y aquellos de duración del proceso; (iv) las normas no incurren en falta de justificación o capricho que resulte contrario a la prohibición de arbitrariedad. En consecuencia, (v) resulta razonable que las medidas propuestas en el decreto se sometan al levantamiento de términos judiciales por parte del Consejo Superior de la Judicatura. (vi) Aunque el Decreto no determina un límite temporal, no se trata de una suspensión indeterminada, comoquiera que las medidas sólo se podrán mantener como máximo durante la vigencia del estado de emergencia sanitaria.

En lo que respecta el juicio de no contradicción específica, la Sala encontró que de las medidas previstas en el decreto (i) no se puede predicar el desconocimiento de la confianza legítima de quienes tenían la expectativa de alegar el paso del tiempo en su favor (prescripción y caducidad), comoquiera que, no se dan las condiciones para predicar confianza legítima en el caso concreto y, en su lugar, el decreto garantiza adecuadamente los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia y al debido proceso. Encontró igualmente la Corte que (ii) no se afecta el principio de seguridad jurídica, pues el decreto imprime certeza a los términos respecto de los cuales permite la suspensión. Finalmente, concluyó la Corte que (iii) la exclusión de la materia penal de la medida de suspensión de términos de prescripción se encuentra acorde con lo previsto en el artículo 252 de la Constitución.

Por el contrario, en lo que concierne al término de caducidad en materia penal, analizó la Corte Constitucional dos situaciones: en cuanto a la posibilidad de solicitar la apertura del incidente de reparación de perjuicios, concluyó la Corte que tal exclusión desconoce los derechos de las víctimas a la reparación. Al respecto, al tratarse de un mecanismo civil de reparación de perjuicios dentro del proceso penal, se concluyó que no existe razón válida para excluir tales medidas de la suspensión del término de caducidad, como sí ocurrió respecto de la vía alterna para solicitar la reparación, que consiste en el proceso de responsabilidad civil extracontractual, ante la Jurisdicción Ordinaria. Igualmente, en lo que respecta al término de caducidad de la querrela, encontró la Corte que aunque la Fiscalía General de la Nación no ha suspendido su labor investigativa y, por el contrario, ha adoptado los mecanismos para la recepción de las querellas, es posible que algunas víctimas hayan experimentado dificultades durante la emergencia para la realización de la condición de procesabilidad, razón por la cual, no suspender dicho término de caducidad materializa igualmente una afectación de los derechos de las víctimas, así como del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia. En razón de lo anterior, se declaró la inexecutable de la expresión “y caducidad”, prevista en el parágrafo de su artículo 1º del decreto legislativo objeto de control.

En lo que concierne al juicio de incompatibilidad, la Corte Constitucional advirtió que las medidas contenidas en el Decreto Legislativo 564 de 2020 suspenden cuatro grupos de medidas de naturaleza legal y dicha suspensión se encuentra motivada: las (i) relativas a los términos de prescripción previstas en normas legales de cualquier rama del derecho, salvo la penal; (ii) aquellas que aluden a los términos de caducidad en las acciones; (iii) las relativas al desistimiento tácito (artículos 315 del CGP y 178 del CPACA); y (iv) las de duración del proceso (artículo 121 del CGP).

Frente al juicio de necesidad, la Corte encontró que el Presidente no incurrió en un error manifiesto de apreciación de los hechos ni de los instrumentos jurídicos a su disposición, toda vez que las medidas del decreto son necesarias para evitar que los efectos negativos de la pandemia se extiendan al servicio judicial y para evitar que la situación de emergencia conduzca a la negación del derecho al acceso a la administración de justicia de quienes, por razones del confinamiento, no pueden acudir a una sede judicial. En este orden de ideas, concluyó que la previsión relativa a los términos inferiores a 30 días y que permite el conteo del término de un mes posterior al levantamiento de la suspensión de términos, obedece a la necesidad de evitar las afluencias masivas de los usuarios a las sedes judiciales, una vez se levante la suspensión de términos. Encontró la Corte que en el ordenamiento jurídico no existe un instrumento legal que, en

consideración a circunstancias de salud pública y su evolución, permita la suspensión de los términos procesales y que lo relativo a dichos términos tiene reserva legal. Finalmente, se concluyó que aunque el Decreto Legislativo 491 de 2020 ya preveía normas relativas a la suspensión de términos de prescripción y caducidad, el Decreto Legislativo 564 de 2020 adopta medidas de alcance diferente y que aclaran inquietudes jurídicas, que responden al requisito de necesidad jurídica.

Por otra parte, se evidencia la proporcionalidad de las medidas respecto de la gravedad de la crisis, por la consideración en conjunto de las circunstancias en que se adoptaron las mismas, la finalidad que se busca satisfacer y los instrumentos que se implementaron para responder a tales circunstancias y fines. Finalmente, las normas del Decreto Legislativo 564 de 2020 no desconocen la prohibición de no discriminación. Aclaró la Corte que la suspensión de términos ante autoridades administrativas, en el ejercicio de funciones tanto administrativas, como jurisdiccionales, es un asunto regulado en el Decreto Legislativo 491 de 2020, razón por la cual resulta razonable que el Decreto Legislativo 564 de 2020 adoptara medidas únicamente respecto de la Rama Judicial.

LA CORTE REITERÓ LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD A LOS TRASLADOS PRESUPUESTALES QUE DEBAN REALIZARSE COMO CONSECUENCIA DE LA ADICIÓN PRESUPUESTAL DECRETADA COMO MEDIDA DE EXCEPCIÓN, ASÍ COMO EL RESPETO POR LA DESTINACIÓN ORIGINAL DE LOS RECURSOS DE NATURALEZA PARAFISCAL. LAS NORMAS QUE ESTABLECÍAN LA LIQUIDACIÓN PRESUPUESTAL DE LAS PARTIDAS ADICIONADAS FUERON DECLARADAS INEXEQUIBLES POR NO SUPERAR EL JUICIO DE NECESIDAD JURÍDICA

VII. EXPEDIENTE RE-296 - SENTENCIA C-215/20 (julio 2)

M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 571 DE 2020

(abril 15)

Por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 y se efectúa su correspondiente liquidación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En uso de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto por 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», y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del Coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos

confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, «Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la que se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al Coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que, en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del Coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

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

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril y ciento veintisiete (127) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 14 de abril de 2020 127 muertes y 2.979 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.242), Cundinamarca (119), Antioquia (289), Valle del Cauca (514), Bolívar (145), Atlántico (94), Magdalena (66), Cesar (32), Norte de Santander (50), Santander (30), Cauca (20), Caldas (36), Risaralda (69), Quindío (49), Huila (55), Tolima (26), Meta (39), Casanare (9), San Andrés y Providencia (5), Nariño (41), Boyacá (31), Córdoba (15), Sucre (1) y La Guajira (1), Chocó (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET¹³ señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos, (x) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 117.021 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 13 de abril de 2020 a las 19:00 GMT¹⁴-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1.848.439 casos, 117.217 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el «El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas», afirma que «[...] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de

desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [...].»

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el referido comunicado, estima «[...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas.»

Que la Organización Internacional del Trabajo -OIT, en el citado comunicado, insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que de conformidad con la declaración conjunta del 27 de marzo de 2020 del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la directora gerente del Fondo Monetario Internacional, «Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021.»

Que el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 señaló en su artículo 3 que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas «adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.»

Que la honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-434 del 12 de julio de 2017, en la cual efectuó la revisión constitucional del Decreto Legislativo 733 de 2017 "Por el cual se dictan disposiciones en materia presupuestal para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el municipio de Mocoa, departamento de Putumayo, a través de la modificación del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2017 y se efectúa la correspondiente liquidación", precisó que: «La Constitución establece, como regla general, que no se podrá hacer erogación o gasto alguno con cargo al tesoro público, ni transferir créditos que no se hallen incluidos en el presupuesto de gastos decretados por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales (art. 345 C.P.) Así mismo, de manera específica, los artículos 346 y 347 de la Carta Política prevén que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser aprobado por el Congreso de la República. [...] sin embargo, el Constituyente también hizo la salvedad de que las citadas reglas en materia presupuestal tienen aplicación en tiempos de paz o normalidad institucional, de modo que, en estados de excepción, se deja abierta la posibilidad de que otro centro de producción normativa y, en específico, el Ejecutivo, quien en tales situaciones se convierte en legislador transitorio, intervenga el presupuesto general de la Nación, cambie la destinación de algunas rentas, reasigne partidas y realice operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de excepción.»

Que de conformidad con el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, es necesario adicionar el Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 con el fin de incluir los recursos necesarios para la implementación de medidas efectivas dirigidas a conjurar la emergencia y mitigar sus efectos, en especial, fortalecer el sistema de salud para que garantice las condiciones necesarias de atención y prevención

¹³ Central European Time [CET] – Hora central europea.

¹⁴ Greenwich Mean Time [GMT] – Hora del Meridiano de Greenwich.

del Coronavirus COVID -19, así como a contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que ha conllevado la emergencia.

Que el artículo 83 del Estatuto Orgánico de Presupuesto dispone que: «Los créditos adicionales y trasladados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que este señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo.»

Que para efectos de concretar las medidas económicas y sociales que el Gobierno nacional busca implementar para conjurar la grave crisis ocasionada por la pandemia COVID -19, se hace necesario aprobar créditos adicionales y realizar trasladados, distribuciones, modificaciones y desagregaciones al Presupuesto General de la Nación del 2020, en el marco de las facultades otorgadas al Gobierno nacional mediante el artículo 83 del Decreto 111 de 1996 - Estatuto Orgánico de Presupuesto, la Ley 137 de 1994 y el artículo 18 de la Ley 2008 de 2019.

Que de conformidad con el artículo 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, y el artículo 3 de la Ley 2008 de 2019, constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador. Los fondos sin personería jurídica estarán sujetos a las normas y procedimientos establecidos en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, la respectiva ley anual de presupuesto y las demás normas que reglamenten los órganos a los cuales pertenecen.

Que en virtud de las medidas adoptadas en la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a que hace referencia el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, mediante la expedición del Decreto 444 del 21 de marzo de 2020, como un fondo cuenta sin personería jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyo objeto es atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.

Que mediante el Decreto 552 del 15 de abril de 2020 se autorizó al Gobierno nacional para hacer uso de hasta el 80% de los recursos provenientes del saldo acumulado en el Fondo de Riesgos Laborales en la modalidad de préstamo a la Nación, con el fin de obtener recursos adicionales para atender las necesidades que en el marco de la emergencia declarada en el Decreto Legislativo 417 de 2020 puedan presentarse. Así mismo, indica que el Fondo de Riesgos Laborales cuenta con un saldo de excedentes acumulados desde su creación de CUATROCIENTOS DOCE MIL SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL MILLONES CIENTO SESENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS NOVENTA MIL PESOS \$412.666.165.790 al 31 de marzo de 2020 disponibles para tal fin.

Que de acuerdo con el artículo 1 del Decreto Legislativo 552 del 15 de abril de 2020 se incluyen los recursos provenientes del Fondo de Riesgos Laborales - FRL como fuente del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, creado mediante el Decreto Legislativo 444 de 2020.

Que el Decreto 553 del 15 de abril de 2020 adopta medidas que promuevan los beneficios otorgados por Colombia Mayor para los adultos mayores en lista de espera del programa Colombia Mayor y financiar los potenciales beneficiarios del Mecanismo de Protección al Cesante, con el fin de mitigar los efectos sobre la calidad de vida de los adultos mayores y los efectos sobre el empleo en la situación de emergencia.

Que de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 553 del 15 de abril de 2020 los recursos que del Fondo de Mitigación de Emergencias- FOME se distribuyan al Ministerio del Trabajo podrán financiar tres giros mensuales para la población en lista de espera del Programa Colombia Mayor, de setenta (70) años en adelante.

Que de acuerdo con el artículo 3 del Decreto 553 del 15 de abril de 2020 autoriza al Ministerio del Trabajo para que con los recursos que se asignen del Fondo de Mitigación de Emergencias- FOME, en el marco del Decreto 417 de 2020, realice transferencias de giros directos a las Cajas de Compensación Familiar, con destinación específica a la cuenta de prestaciones económicas del Fondo de Solidaridad y Fomento al Empleo y Protección al Cesante-FOSFEC.

Que con el fin de dar aplicación a las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, de conformidad con el artículo 3 del Decreto 417 de 2020, se autoriza al Gobierno nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Que dentro de las operaciones presupuestales necesarias se incluye la reasignación de recursos de distintas fuentes y rubros del Presupuesto General de la Nación para destinarse al Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos.

Para efectuar las operaciones presupuestales necesarias sobre las partidas incluidas en la ley 2008 de 2019 "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020" y contar con recursos para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos, es indispensable incluir disposiciones que permitan al ejecutivo hacer más expedito el trámite de asignación de recursos a través de convenios interadministrativos con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como administrador del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME. Para ello, los ingresos y rentas del Presupuesto Nacional y de los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional o asimilados por la ley a éstos, incluidos los fondos especiales y las contribuciones parafiscales que administran los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación se han de poder destinar a la atención de los gastos que se requieran durante la vigencia de fiscal 2020 para hacer frente a la Emergencia.

Que el artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto faculta al Gobierno para dictar el Decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación, y prevé que el decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA

TÍTULO I

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

ARTÍCULO 1. Adiciones al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital. Adiciónese el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma de TRESCIENTOS VEINTINUEVE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$329.000.000.000), según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020

CONCEPTO	VALOR
I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	329.000.000.000
6. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN	329.000.000.000
TOTAL ADICIÓN	329.000.000.000

ARTÍCULO 2. Adiciones al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiações del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma de TRESCIENTOS VEINTINUEVE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$329.000.000.000), según el siguiente detalle:

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020

CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
SECCIÓN 1301					
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO					
A		PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO		329.000.000.000	329.000.000.000
TOTAL ADICION SECCION				329.000.000.000	329.000.000.000
TOTAL ADICION				329.000.000.000	329.000.000.000

ARTÍCULO 3. Liquidación de la adición del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital. Adiciónese el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020 en la suma de TRESCIENTOS VEINTINUEVE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$329.000.000.000), según el siguiente detalle:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020

CONCEPTO	VALOR
I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	329.000.000.000
6. FONDOS ESPECIALES DE LA NACIÓN	329.000.000.000
TOTAL ADICIÓN	329.000.000.000

ARTÍCULO 4. Liquidación de la adición del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Adiciónese el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones del Presupuesto General de la Nación de la vigencia fiscal de 2020, en la suma TRESCIENTOS VEINTINUEVE MIL MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL (\$329.000.000.000), según el siguiente detalle:

ADICIÓN AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 2020

CTA PROG	SUBC SUBP	CONCEPTO	APORTE NACIONAL	RECURSOS PROPIOS	TOTAL
SECCIÓN 1301					
MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO					
A		PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO		329.000.000.000	329.000.000.000
TOTAL ADICION SECCION				329.000.000.000	329.000.000.000
TOTAL ADICION				329.000.000.000	329.000.000.000

ARTÍCULO 5. Anexo. El presente Decreto Legislativo se acompaña de un anexo que contiene el detalle del gasto.

que tengan una destinación específica establecida por la Constitución Política.

TÍTULO II

OTRAS DISPOSICIONES

ARTÍCULO 6. Facultad de destinar ingresos y rentas del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal 2020 para hacer frente a la Emergencia. Los ingresos y rentas del Presupuesto Nacional y de los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional o asimilados por la ley a éstos, incluidos los fondos especiales y las contribuciones parafiscales que administran los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación podrán ser destinados a la atención de los gastos que se requieran durante la vigencia de fiscal 2020 para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos.

ARTÍCULO 7. Convenios interadministrativos con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Se autoriza a las secciones y entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación para que de su presupuesto de funcionamiento o inversión, durante la presente vigencia fiscal, realicen convenios interadministrativos con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como administrador del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, con el fin de trasladar recursos que permitan atender las medidas necesarias para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos.

ARTÍCULO 8. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

PARÁGRAFO. La facultad que se establece en el presente artículo en ningún caso podrá extenderse a los ingresos y rentas

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1, 2, 7 y 8 del Decreto 571 de 2020.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 6 del Decreto 571 de 2020, bajo el entendido de que a) cuando la destinación de los ingresos y rentas allí previstos a la atención de los gastos que se requieran durante la vigencia fiscal de 2020 para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos, implique

traslados presupuestales, ello solo se puede hacer mediante norma con fuerza de ley; y b) tratándose de contribuciones parafiscales, en todo caso, deberá respetarse el objeto definido en su ley de creación.

Tercero. Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 3, 4 y 5 del Decreto 571 de 2000.

3. Síntesis de la providencia

Al analizar el proceso de formación del decreto revisado, se pudo constatar que fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros; que se expidió en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Decreto 417 de 2020¹⁵ y durante el término de su vigencia; y que el decreto estaba debidamente motivado. Por lo tanto, se concluyó que no hay ningún vicio en el proceso de formación del Decreto Legislativo 571 de 2020.

Luego de establecer el contenido y alcance del decreto objeto de juzgamiento, se determinó que en él hay dos tipos de medidas: 1) las relativas a una adición al Presupuesto General de la Nación y 2) las relacionadas con una autorización para destinar ingresos y rentas que figuran en el Presupuesto General de la Nación a cubrir los gastos que demande la crisis del COVID-19, y con el modo de ejercerla.

En cuanto al primer tipo de medidas, se distinguió entre las que corresponden a la adición al presupuesto de ingresos y a la ley de apropiaciones, por un valor de trescientos veintinueve mil millones de pesos (art. 1 y 2), y las que tienen que ver con la liquidación del presupuesto de ingresos, de la ley de apropiaciones y el anexo de la liquidación (art. 3, 4 y 5).

Respecto de las medidas de liquidación del presupuesto de ingresos, de la ley de apropiaciones y el anexo de la liquidación (art. 3, 4 y 5), la Corte siguió su precedente más reciente, fijado en la Sentencia C-170 de 2020 y reiterado en la Sentencia C-206 de 2020, según el cual estas medidas no satisfacen el juicio material de necesidad. Por tanto, se encontró que corresponde declarar la inexecutableidad de dichas medidas.

Respecto de la adición al presupuesto de ingresos y a la ley de apropiaciones (art. 1 y 2), antes de aplicar los juicios materiales, se pudo establecer que: 1) estas medidas se enmarcan dentro de la competencia que tiene el gobierno, bajo estados de emergencia económica, social y ecológica, para modificar, por medio de decretos legislativos, el Presupuesto General de la Nación; y 2) que el artículo 3 del Decreto 417 de 2020, declarado executable en la Sentencia C-145 de 2020, constituye una fuente válida para la adición, en los términos previstos por el artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. En seguida, al aplicar los juicios materiales, se estableció que estas adiciones, en tanto se destinan exclusivamente al Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), cuya creación y conformación fue declarada executable en la Sentencia C-194 de 2020, supera los juicios de finalidad, de conexidad material y de motivación suficiente; en tanto no desconocen prohibiciones constitucionales, no contrarían de manera específica la Constitución, no vulneran derechos intangibles, no suspenden la vigencia de leyes y no introducen diferencias de trato, superan los juicios de ausencia de arbitrariedad, de no contradicción específica, de intangibilidad, de incompatibilidad y de no discriminación; en tanto la atención de la emergencia requiere de recursos para cubrir los gastos requeridos, que deben ser decretados por una norma de rango de ley, las susodichas medidas superan el juicio de necesidad y, en tanto no restringen derechos o garantías constitucionales y no resultan excesivas en el contexto de la emergencia, también superan el juicio de proporcionalidad. Por tanto, se encontró que corresponde declarar su executableidad.

En cuanto al segundo tipo de medidas se distinguió las relacionadas con la autorización para destinar ingresos y rentas que figuran en el Presupuesto General de la Nación a cubrir los gastos que demande la crisis del COVID-19 (art. 6), y las que tienen que ver con el modo de ejercerla (art. 7).

La autorización en comento se circunscribe a la posibilidad de destinar ingresos y rentas

¹⁵ Este decreto fue declarado executable en la Sentencia C-145 de 2020.

del Presupuesto Nacional y de los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional o asimilados por la ley a éstos, incluidos los fondos especiales y las contribuciones parafiscales que administran los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, para la atención de los gastos que se requieran durante la vigencia de fiscal 2020 para hacer frente a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 y contrarrestar la extensión de sus efectos sociales y económicos. No obstante, algunos intervinientes, como el Procurador General de la Nación, consideran que esta autorización puede interpretarse en el sentido de otorgar competencia al gobierno para hacer traslados presupuestales. Ante esta posible interpretación, al aplicar el juicio material de no contradicción específica, la Corte encontró que resulta incompatible con la Constitución (art. 345 a 348) y con el Estatuto Orgánico del Presupuesto (art. 83), el entender que un traslado presupuestal pueda hacerse por una disposición que no tenga fuerza de ley. Por ello, corresponde declarar la exequibilidad del artículo 6 del decreto examinado, de manera condicionada, en los términos antedichos.

Al avanzar con el análisis de la autorización, fue necesario considerarla respecto de las contribuciones parafiscales, pues éstas no son en rigor recursos del Estado, sino que se trata de recursos afectos a un objeto establecido en la norma jurídica que las crea, conforme a lo previsto en el artículo 338 de la Constitución y 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Por tanto, la Corte estimó necesario precisar, por medio de un segundo condicionamiento, que, si bien estos recursos pueden destinarse para hacer frente a la emergencia, en todo caso, esto debe hacerse respetando dicho objeto.

Respecto del modo de ejercer la autorización antedicha, regulado en el artículo 7, la Corte encontró que se superan todos los juicios materiales, en la medida en que la destinación de los recursos se dirige al FOME, que es el instrumento creado para atender la emergencia, y se hace por medio de convenios interadministrativos, que se autoriza a celebrar a las secciones y entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que es el administrador del FOME.

Por último, en cuanto a la vigencia del decreto, que es a partir de su publicación, no se encontró que hubiese ningún reparo en el control material de su constitucionalidad.

4. Salvamentos parciales y aclaración de voto

Los magistrados **CARLOS BERNAL PULIDO**, **LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** se apartaron de la declaración de inexequibilidad de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 571 de 2020, con fundamento en los mismos argumentos que expusieron al salvar su voto en relación con las sentencias C-170 de 2020 y C-206 de 2020

El magistrado **Bernal Pulido** considero que estas disposiciones sí satisfacían dicho juicio, por las siguientes razones:

(i) En el marco de los estados de excepción, el Gobierno Nacional está facultado expresamente para efectuar modificaciones al Presupuesto General de la Nación. Esto es así con fundamento en los artículos 345 de la Constitución Política y 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. El primero dispone que, “en tiempos de paz”, no “podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso”. Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado de manera uniforme que, en el marco de los estados de excepción, es decir, en tiempos de “anormalidad institucional”¹⁶, el Ejecutivo “se convierte en legislador transitorio”¹⁷ y, por tanto, es competente para “interven[ir] el presupuesto general de la Nación” a fin de “reali[zar] operaciones presupuestales, con el propósito de destinar recursos para la superación del estado de

¹⁶ Sentencia C-206 de 1993. En esta sentencia, la Corte sostuvo que “el tránsito de las condiciones de normalidad (tiempo de paz), a situaciones de anormalidad (tiempo de no paz), permite admitir la viabilidad de la alternativa, según la cual, el ejecutivo está facultado para introducirle modificaciones al presupuesto, exclusivamente, como es obvio, cuando la medida esté dirigida a contribuir a remover las causas que dieron origen a la perturbación del orden interno y a recuperar la paz”. Cfr. Sentencias C-274 de 2011, C-146 de 2009, C-148 de 2003, C-947 de 2002, C-330 de 1999, C-329 de 1999, C-219 de 1999, C-179 de 1994, C-416 de 1993, C-069 de 1993, C-073 de 1993 y C-206 de 1993.

¹⁷ Sentencias C-434 de 2017, C-193 de 2011, C-148 de 2003, C-179 de 1994 y C-083 de 1993.

excepción”¹⁸. Por su parte, el segundo artículo faculta, de manera expresa, al Gobierno Nacional para “efectuar” operaciones presupuestales tales como “créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción”.

(ii) El acto de liquidación es indispensable para efectuar la adición al Presupuesto General de la Nación. La Corte ha reconocido que la liquidación presupuestal es “una operación destinada a (...) especificar el gasto”¹⁹ y que es necesaria para “la correcta ejecución del presupuesto”²⁰. Esto, por cuanto el acto de liquidación tiene por objeto especificar el destino de los recursos objeto de la adición presupuestal, habida cuenta de que, por mandato del artículo 67 del EOP, el anexo que acompaña la liquidación precisa el “detalle del gasto”. Por consiguiente, la adición al presupuesto prevista por los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 571 de 2020 no podrá efectuarse sin el correspondiente acto de liquidación, del cual depende la certeza de su destinación final y, por contera, su ejecución. En estos términos, resulta manifiesta la necesidad de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 571 de 2020 para efectuar la referida adición al Presupuesto General de la Nación.

(iii) El artículo 83 del EOP faculta, de manera expresa, al Gobierno Nacional para fijar los términos en los cuales efectuará adiciones al Presupuesto General de la Nación. Esta disposición faculta al Gobierno Nacional para que, “en los términos que este señale”, lleve a cabo las “operaciones presupuestales”²¹ necesarias para efectuar adiciones al presupuesto en el marco de los estados de excepción, lo cual, como se explicó en el párrafo anterior, implica necesariamente su liquidación. Considero que, a la luz de este artículo, en el marco de los estados de excepción, el Presidente de la República tiene la potestad de decidir si liquida las adiciones presupuestales por medio del Decreto Legislativo que adiciona el presupuesto²² o mediante un Decreto Ejecutivo²³. En otros términos, el artículo 83 del EOP habilita al Gobierno para que, “en los términos que este señale”, liquide la adición presupuestal por cualquiera de estas dos vías, que, por lo demás, están sometidas a los controles judiciales previstos por la Constitución Política y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Por lo tanto, en mi criterio, la decisión adoptada por la mayoría resulta irrazonable, porque, o bien desconoce la referida competencia del Gobierno Nacional para definir los términos en los que efectuará las operaciones presupuestales, o supone injustificadamente que el ejercicio de la misma implica, per se, un acto de arbitrariedad por parte del Gobierno Nacional. Cualquiera de estos dos fundamentos resulta, a todas luces, inaceptable para declarar la inconstitucionalidad de los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 571 de 2020.

(iv) La decisión del Gobierno Nacional relativa a “efectuar” la adición y la liquidación del Presupuesto General de la Nación mediante el mismo Decreto Legislativo es, a todas luces, razonable. Esto es así por cuatro razones. Primera, determinar la adición al presupuesto y su correspondiente liquidación en el mismo decreto legislativo materializa el principio de eficiencia²⁴. En efecto, esta alternativa es más eficiente que efectuar la adición y la liquidación presupuestal por medio de dos actos normativos distintos, máxime en atención a las circunstancias de urgencia e inmediatez que suponen los estados de excepción. Segunda, otorga certeza y claridad al contenido de la adición, por cuanto el anexo que acompaña el acto de liquidación detalla el gasto y, por tanto, precisa la destinación de los recursos, lo cual, en últimas, facilita el control de la ejecución presupuestal. Tercera, salvaguarda el rigor técnico del acto de liquidación, porque mantiene la competencia para liquidar la adición presupuestal en el Gobierno Nacional, que es la autoridad que tiene la información necesaria para llevar a cabo el

¹⁸ Sentencia C-434 de 2017. Cfr. Sentencias C-274 de 2011, C-146 de 2009, C-148 de 2003, C-947 de 2002, C-330 de 1999, C-329 de 1999, C-219 de 1999, C-179 de 1994, C-416 de 1993, C-069 de 1993, C-073 de 1993 y C-206 de 1993.

¹⁹ Sentencia C-354 de 1998.

²⁰ Id.

²¹ Sentencia C-434 de 2017.

²² Con fundamento en la competencia extraordinaria prevista por el artículo 83 del EOP.

²³ Con fundamento en la competencia ordinaria prevista por el artículo 67 del EOP.

²⁴ Artículo 209 de la Constitución Política.

acto de liquidación. En este sentido, es compatible con el artículo 67 del EOP, según el cual es el Gobierno Nacional quien debe llevar a cabo el acto de liquidación²⁵. Cuarta, garantiza el efecto útil del artículo 83 EOP, debido a que la liquidación es un acto necesario para efectuar la adición presupuestal. Esto, por cuanto, sin el acto de liquidación, el Gobierno Nacional no puede ejercer a cabalidad la competencia asignada por el Legislador.

(v) Por último, en esta sentencia, la Corte desconoció abierta e injustificadamente la sentencia C-434 de 2017. En esta última decisión, la Corte declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 733 del mismo año, mediante el cual el Gobierno Nacional dispuso créditos y contracréditos al Presupuesto General de la Nación y, directamente, efectuó la liquidación de los mismos, con fundamento expreso en lo previsto por el artículo 83 del EOP. En dicha oportunidad, la Corte consideró que ambas medidas (los créditos y los actos de liquidación) satisfacían el requisito de necesidad. Por el contrario, en la sentencia de la cual me aparto, la mayoría de la Sala Plena concluye que la decisión de liquidación de la adición no satisface el criterio de necesidad, sin presentar argumento alguno que explique y justifique este cambio jurisprudencial.

(vi) Por las anteriores razones, concluyo que los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Legislativo 571 de 2020 satisfacen el requisito de necesidad. Por lo demás, considero que la aplicación del juicio de necesidad no puede implicar el desconocimiento de las competencias que expresamente el Legislador ha conferido al Presidente de la República para que las ejerza en el marco de los estados de excepción, ni, mucho menos, asumir que el ejercicio de las mismas implica, *per se*, un acto de arbitrariedad por parte del Gobierno Nacional.

Por su parte, el magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** aclaró su voto, por cuanto consideró que acompaña la parte resolutive por respeto por el precedente. No obstante, estimó necesario recordar que, en vigencia del Estado de Emergencia, el marco normativo en materia presupuestal cambia, especialmente al reconocer que es el Ejecutivo quien, durante la ejecución del presupuesto de la vigencia fiscal respectiva, tiene la facultad de modificar y posteriormente aplicar y ejecutar el nuevo presupuesto. Reiteró que una de las finalidades de este régimen especial, que se concreta en las facultades amplias que concede el Art. 83 del EOP y que ha validado la jurisprudencia constitucional (ver entre otras las sentencias C-448/92; C-416/93; C-330/99 y C-947/02), consiste en hacer eficaces las medidas económico/presupuestales adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y que implica que, las adiciones y traslados, “*serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale*” (Art. 83 EOP). Así, reconociendo que una de las etapas fundamentales en materia de configuración del presupuesto es la de liquidación, no es extraño que dentro de esa competencia amplia quede comprendida la de liquidar el presupuesto adicionado, esencialmente, porque si no se reconociera así, la eficacia del inciso tercero del artículo 215 Constitucional (en concordancia con la LEEE, Art. 47, Par.) quedaría en entredicho y con ello las facultades para conjurar la crisis²⁶.

Por ello, según lo expuso el magistrado **LINARES CANTILLO**, en vigencia de los estados de emergencia, el artículo 67 del EOP no debería ser la norma aplicable en materia de liquidación del presupuesto, sino que tal operación debe entenderse como cobijada por la habilitación del artículo 83 del mismo estatuto, de modo que deberá realizarse por el Gobierno en los términos que éste señale.

LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS TRANSITORIAS DEL GRAVAMEN DE MOVIMIENTOS FINANCIEROS (GMF) PARA LAS ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO PERTENECIENTES AL RÉGIMEN TRIBUTARIO ESPECIAL Y DEL IVA A LAS DONACIONES DE CIERTOS BIENES CORPORALES INMUEBLES SUPERAN LOS JUICIOS DE CONSTITUCIONALIDAD QUE SE APLICAN A LAS MEDIDAS DE EXCEPCIÓN EN UN ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

²⁵ Cfr. Artículo 67 del EOP.

²⁶ La jurisprudencia ha valorado la eficacia como elemento esencial del marco normativo de los estados de excepción, pues este no solo comprende la asignación de poderes para identificar las causas de la crisis, sino que dota de las herramientas suficientes para resolverlas (C-416/93).

VIII. EXPEDIENTE RE-266 - SENTENCIA C-216/20 (julio 2)

M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 530 DE 2020 (abril 8)

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional Y,

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, «Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la que se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia. Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 7 de abril de 2020 50 muertes y 1.780 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (861), Cundinamarca (60), Antioquia (209), Valle del Cauca (250), Bolívar (63), Atlántico (63), Magdalena (14), Cesar (17), Norte de Santander (26), Santander (14), Cauca (14), Caldas

(16), Risaralda (44), Quindío (34), Huila (34), Tolima (15), Meta (14), Casanare (2), San Andrés y Providencia (2), Nariño (7), Boyacá (13), Córdoba (7), Sucre (1) y La Guajira (1). Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 7 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, - Hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1,282,931 casos, 72,774 fallecidos y 211 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, «Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público», se ordenó «el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.».

Que la medida de aislamiento preventivo presiona a la baja los ingresos de los hogares más vulnerables, por lo cual se requieren generar condiciones propicias para facilitar la entrega de ayudas en favor de las personas más necesitadas.

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, por lo que se requieren adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.

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

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el referido comunicado, estima «[...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas.»

Que la Organización Internacional del Trabajo -OIT, en el citado comunicado, insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que de conformidad con la declaración conjunta del 27 de marzo de 2020 del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la directora gerente del Fondo Monetario Internacional, «Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad

económica, Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021.».

Que el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 señaló en su artículo 3 que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas «adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.».

Que conforme con lo previsto en los artículos 870 y siguientes del Estatuto Tributario, los desembolsos de las cuentas de ahorro y corriente que realicen las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial se encuentran gravadas con el gravamen a los movimientos financieros -GMF. Asimismo, tales operaciones no están comprendidas dentro de las exenciones previstas en el artículo 879 del Estatuto Tributario.

Que acorde con lo expuesto en el considerando anterior, y con el fin de generar condiciones que faciliten y maximicen la entrega de ayudas en favor de las personas más necesitadas, se requiere que tales operaciones que realicen las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial se encuentren exentas del gravamen a los movimientos financieros -GMF.

Que según el literal a) del artículo 421 del Estatuto Tributario se considera venta para efectos del impuesto sobre las ventas -IVA: «Todos los actos que impliquen la transferencia del dominio a título gratuito u oneroso de bienes corporales muebles e inmuebles, y de los activos intangibles descritos en el literal b) del artículo 420, independientemente de la designación que se dé a los contratos o negociaciones que originen esa transferencia y de las condiciones pactadas por las partes, sea que se realicen a nombre propio, por cuenta de terceros a nombre propio, o por cuenta y a nombre de terceros». En este contexto, por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se requiere establecer que no se considera venta las donaciones o cualquier otro acto que implica la transferencia del dominio a título gratuito de bienes para el consumo humano y animal, vestuario, elementos de aseo, medicamentos para uso humano o veterinario, materiales de construcción y dispositivos médicos, siempre y cuando se destinen única y exclusivamente para conjurar las causas que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional. Esto, con el fin de que en tales operaciones no se configure el hecho generador del impuesto sobre las ventas -IVA, con la finalidad facilitar y maximizar el recibo de las donaciones por parte de los beneficiarios de las mismas.

Que de acuerdo con lo anterior se requieren tomar medidas de carácter tributario que disminuyan la carga impositiva en materia del gravamen a los movimientos financieros -GMF- a cargo de las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial, cuando los recursos estén destinados exclusivamente a la atención de la población más vulnerable del país, con el propósito de conjurar la crisis que dio lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional, así como disponer un tratamiento especial en el impuesto sobre las ventas -IVA- para las donaciones y para los otros actos que impliquen la transferencia del dominio a título gratuito de los bienes corporales muebles necesarios para atender la crisis generada por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19,

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Exención transitoria del Gravamen a los Movimientos Financieros -GMF. Por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, estarán exentos del Gravamen a los Movimientos Financieros -GMF- los retiros que realicen las entidades sin ánimo de lucro, pertenecientes al Régimen Tributario Especial de las cuentas corrientes y/o de ahorro constituidas en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Para efectos de esta exención, las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial deberán marcar como exentas del gravamen a los movimientos financieros -GMF- ante las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, las cuentas corrientes y/o de ahorros destinadas única y exclusivamente a los retiros para beneficiar a la población más vulnerable, con el único propósito de conjurar la crisis que dio lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional.

Parágrafo. Para efectos de esta exención, las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial podrán marcar como exentas hasta dos (2) cuentas corrientes y/o de ahorro en todo el sistema financiero, destinadas única y exclusivamente a los retiros para beneficiar a la población más vulnerable, con el único propósito de conjurar las causas que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional.

Artículo 2. Requisitos para la procedencia de la exención transitoria del gravamen a los movimientos financieros -GMF-. Para la procedencia de la exención de que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, la entidad sin ánimo de lucro perteneciente al Régimen Tributario Especial, por intermedio de su representante legal deberá cumplir la totalidad de los siguientes requisitos:

2.1 Solicitar por escrito a la entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia la marcación de las cuentas corrientes y/o de ahorro, de conformidad con lo previsto en el artículo 1 del presente Decreto Legislativo.

2.2 Manifestar ante la entidad vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, bajo la gravedad del juramento, que los retiros de las cuentas corrientes y/o de ahorro a marcar serán destinados única y exclusivamente para los propósitos previstos en el artículo 1 del presente Decreto Legislativo.

2.3 Allegar dentro de los quince (15) días siguientes a la marcación de las cuentas corrientes y/o de ahorro, y ante la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- en la cual tenga el domicilio fiscal la entidad sin ánimo de lucro perteneciente al Régimen Tributario Especial, copia de los documentos, de que tratan los numerales 2.1. y 2.2. del presente artículo.

2.4 Allegar dentro de los quince (15) días siguientes a la culminación de las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y ante la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- en la cual tenga el domicilio fiscal la entidad sin ánimo de lucro perteneciente al Régimen Tributario Especial la siguiente información:

2.4.1 El monto total de los retiros de las cuentas corrientes y/o de ahorro de que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y las respectivas cuentas.

2.4.2 El destino y la identificación de los beneficiarios de los retiros de las cuentas corrientes y/o de ahorro de que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Parágrafo. Lo anterior, sin perjuicio de las amplias facultades de fiscalización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- de conformidad con el artículo 684 del Estatuto Tributario, que podrá solicitar directamente a las entidades sin ánimo de lucro, pertenecientes al Régimen Tributario Especial el pago del gravamen a los movimientos financieros -GMF- en los casos a que haya lugar. El incumplimiento de los deberes de que trata este artículo dará lugar a la sanción consagrada en el artículo 651 del Estatuto Tributario.

Artículo 3. Donaciones que no se consideran venta. Por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, no se considera venta para efectos del impuesto sobre las ventas -IVA- las donaciones o cualquier otro acto que implique la transferencia del dominio a título gratuito de los bienes comprendidos dentro del tratamiento que trata el presente artículo.

Parágrafo 1. Los bienes comprendidos dentro del tratamiento de que trata el presente artículo son los bienes para el consumo humano y animal, vestuario, elementos de aseo, medicamentos para uso humano o veterinario, materiales de construcción y dispositivos médicos, siempre y cuando se destinen única y exclusivamente para conjurar las causas que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional. Las disposiciones de este artículo no son aplicables a las bebidas embriagantes.

Parágrafo 2. El tratamiento especial en el impuesto sobre las ventas -IVA- consagrado en el presente artículo no será aplicable cuando el beneficiario de la donación o cualquier otro acto que implique la transferencia del dominio a título gratuito, bien sea de forma directa o por intermedio de terceros, sea un vinculado económico del donante o de quien transfiere el dominio a título gratuito de los respectivos bienes, de

conformidad con lo previsto en los artículos 260-1 y 450 del Estatuto Tributario.

Artículo 4. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1º y 3º del Decreto Legislativo 530 de 2020 salvo la expresión “*Por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020*” que se declara condicionadamente exequible en el entendido de que las medidas adoptadas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal que concluyen en 31 de diciembre de 2021, de acuerdo con lo indicado en el parágrafo del artículo 47 de la Ley 137 de 1994.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 2º y 4º del Decreto 530 de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en relación con el gravamen a los movimientos financieros a cargo de las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial y el impuesto sobre las ventas en las donaciones de ciertos bienes corporales muebles, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”.

3. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional asume el control oficioso de constitucionalidad del Decreto 530 de 2020 en el que se adoptan medidas tributarias transitorias en relación con i) el gravamen a los movimientos financieros a cargo de las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial y ii) el impuesto sobre las ventas en las donaciones de ciertos bienes corporales muebles, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Previo a resolver hace (i) una caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica, social y ecológica; luego (ii) explica el alcance del control judicial; así como (iii) las reglas jurisprudenciales en materia de exenciones tributarias y (iv) el papel del principio de solidaridad en las organizaciones sin ánimo de lucro.

A continuación, realiza el control de constitucionalidad formal del Decreto 530 de 2020. Constata que fue suscrito y firmado por el Presidente y todos sus ministros; se expidió durante el tiempo de vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 417 de 2020 y fue debidamente motivado.

Como metodología para asumir el control material, la Corte determina que el Decreto Legislativo 530 de 2020 establece dos tipos de medidas y a cada una de ellas le realiza el respectivo análisis. Explica que el primer grupo de medidas, que están establecidas en los artículos 1 y 2 del referido Decreto, disponen la exención transitoria del gravamen a los movimientos financieros a las entidades sin ánimo de lucro, que pertenezcan al régimen tributario especial, siempre que se cumpla con un trámite de control ante la DIAN con el que se busca garantizar que los retiros de las cuentas de ahorro y/o corrientes se dirijan a beneficiar a la población más vulnerable, con el único propósito de conjurar las causas que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional.

La Corte encuentra que la medida incorporada en los artículos 1 y 2 relacionadas con la exención del gravamen a los movimientos financieros de las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al régimen tributario especial superan el control de validez material. Así sostiene que se satisface el i) juicio de finalidad y de conexidad material en tanto lo que busca el decreto es la promoción del principio de solidaridad en época de pandemia que busca incentivar las acciones altruistas y para ello se prevé un control por parte de la DIAN para que dichos recursos sean invertidos en los hogares vulnerables; ii) el juicio de motivación suficiente se supera en tanto se explica que la exención es pertinente para abordar una de las problemáticas que genera la pandemia, la cual

erosiona la posibilidad de acceso a recursos económicos con una intensidad diferenciada y mayúscula en población de escasos recursos económicos, y se indica que uno de los actores relevantes para coadyuvar al Estado en su labor son las organizaciones sociales, especialmente las que no tienen ánimo de lucro; también se solventa el iii) juicio de ausencia de arbitrariedad pues no se afectan derechos fundamentales sino por el contrario se crean incentivos tributarios que buscan realizarlos; en relación con el iv) juicio de intangibilidad explica que en el Decreto no se suspenden o limitan derechos fundamentales y sobre v) el juicio de no contradicción específica advierte que aun cuando el Decreto mantiene la medida “*hasta tanto duren las causas que le dieron origen*” esto debe entenderse, junto con lo señalado en el artículo 3° del Decreto 530, que estas medidas no puede exceder del término de la siguiente vigencia fiscal, tal como lo dispone el parágrafo del artículo 47 de la Ley 137 de 1994, de manera que así se condicionan tales apartados.

A su vez indica que se cumplen con los parámetros del vi) juicio de necesidad jurídica pues no existe norma que prevea esta exención y no existía un mecanismo expedito para adoptarla distinto del utilizado, y también la fáctica porque surge como una herramienta que complementa la acción del ejecutivo para alcanzar la protección del mayor número de personas afectadas con la crisis. Finalmente sostuvo que se satisfacen los juicios de vii) proporcionalidad pues la medida busca un fin legítimo, y resultaba razonable que solo cobijara a las entidades pertenecientes al régimen tributario especial dado que estas realizan actividades meritorias que se requieren y además están fiscalizadas por la DIAN. Así mismo se cumple el viii) juicio de no discriminación pues no se está frente a una categoría sospechosa de discriminación, ni se evidencia un trato desigual injustificado.

Así mismo la Corte analiza que el artículo 3° del Decreto Legislativo 530 de 2020 en el que se dispone que no se considerarán venta, para efectos del impuesto sobre las ventas IVA, las donaciones o cualquier otro acto que implique la transferencia de dominio a título gratuito, que se destinen a conjurar las causas que originario la Declaratoria de Emergencia de i) bienes para el consumo humano y animal; ii) vestuario; iii) elementos de aseo; iv) medicamentos para uso humano o veterinario; v) materiales de construcción; vi) dispositivos médicos, satisface todos los juicios de validez material, en tanto se alivia la carga tributaria para facilitar y maximizar el recibo de estos bienes a quienes padecen duramente los cambios sociales que ha traído el COVID-19. Y también encuentra satisfecho el análisis en relación con que esta exención no aplica para las bebidas embriagantes, ni cuando el beneficiario de la donación o acto traslativo de dominio sea un vinculado económico del donante, tras advertir que tienen por objeto el cumplimiento de la finalidad constitucional para la cual fue expedido el Decreto, además este tipo de cláusulas buscan evitar la evasión y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, entre otras la sentencia C-551 de 2015, garantizan el principio de eficiencia tributaria.

En relación con el artículo 4° se alude a que allí se reitera el principio general de que los efectos jurídicos del Decreto rigen a partir de su publicación, sin que se incorpore consideración presupuestal o material que deba analizarse.

4. Salvamento parcial de voto

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** salvó parcialmente el voto. Aseguró que debió declararse inexecutable la expresión “*pertenecientes al régimen tributario especial*” contenida en los artículos 1 y 2 del Decreto 530 de 2020 por no superar el escrutinio de motivación suficiente, proporcionalidad y no discriminación.

Explicó que no podía superarse el juicio de motivación suficiente pues en el Decreto no se encontraban razones, siquiera tangenciales, para haber señalado que las únicas entidades sin ánimo de lucro que podían beneficiarse de la exención al gravamen a los movimientos financieros fueran las que pertenecieran al régimen tributario especial, menos si se tiene en cuenta que todas las ESAL cumplen dicha tarea y tienen idéntica naturaleza, y que la inclusión al referido régimen solo tiene algunos efectos tributarios. En

ese sentido, existía una deficiencia en la motivación, máxime cuando el propio Ejecutivo ante la Corte admitió que la medida buscaba incentivos tributarios para todas aquellas entidades que llevaran a cabo actividades meritorias.

En relación con el juicio de proporcionalidad el magistrado **ROJAS RÍOS** refirió que aun cuando en principio es válido que el legislador de excepción acuda a las exenciones para promover un tipo de acciones específicas, aquel debe poder justificar por qué tratándose de similares sujetos pasivos incorpora a unos y excluye a otros. Puntualmente dijo que este tipo de organizaciones sin ánimo de lucro son vitales para apoyar al Estado, pues conocen de primera mano lo que sucede en los territorios y además muchas han tenido intervenciones de largo aliento en las comunidades, de manera que conocen las estrategias para poder incidir realmente y además cuáles son los programas o apoyos más inmediatos que, dada la complejidad del país se requieren. Por demás es por su naturaleza y utilidad social que se encuentran protegidas también por la Constitución Política, en sus artículos 38, 39, 70 y 71.

Argumentó que no existía justificación constitucional para considerar que la exención únicamente recaiga en relación con las entidades sin ánimo de lucro que se encuentran en el Registro Tributario Especial y se excluyan aquellas que teniendo idéntica naturaleza no están registradas allí. Esto tiene especial pues según el Decreto uno de los objetivos esenciales que se trazó el legislador de emergencia fue promover la solidaridad, de allí que no resultara proporcionado que excluya a un porcentaje significativo de entidades que las llevan a cabo, pues de acuerdo con información entregada por la DIAN, en Colombia existen 170.100 entidades sin ánimo de lucro, y que de ellas solo 18.950 pertenecen al régimen tributario especial. Las razones para su no inclusión son de todo tipo, desde dificultades en el acceso a un computador, hasta falta de conocimiento sobre la materia. Pese a ello continúan operando desde el régimen ordinario, incluso sin ser beneficiadas de las reglas especiales.

Recordó que las entidades sin ánimo de lucro se encuentran en el sistema tributario de la siguiente manera: a) el ordinario o de contribuyentes del impuesto de renta y complementarios, al cual pertenecen todas las asociaciones, fundaciones y entidades sin ánimo de lucro contempladas en el artículo 19 inciso 1 del Estatuto Tributario - modificado por el artículo 140 de la Ley 1819 de 2016-; b) el régimen de no contribuyentes ni declarantes, consagrado en el artículo 22 inciso 2 del Estatuto Tributario y que comprende, entre otros, a las asociaciones de padres de familia, las juntas de copropietarios, las asociaciones de exalumnos y las asociaciones de hogares comunitarios; c) el régimen de no contribuyente, pero sí declarantes, consagrado en el artículo 23 del Estatuto tributario y que comprende, entre otros, a los sindicatos, las asociaciones gremiales, los fondos de empelados, las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio del Interior o la ley y las asociaciones de alcohólicos anónimos, y; d) el régimen tributario especial, contemplado en el artículo 19 inciso 2 del Estatuto Tributario. De manera que las entidades sin ánimo de lucro bien pueden mantenerse en el régimen ordinario, sin que por ello pierdan su naturaleza, ni su finalidad. Siendo ello así no aparece proporcional que la exención solo recayera en unas, pues tratándose de los mismos sujetos (entidades sin ánimo de lucro), ante el mismo supuesto de hecho (exención), bajo los principios que hacen un sistema tributario justo no resultaba admisible que solo una fracción minúscula de las entidades sin ánimo de lucro puedan acceder a las exenciones, máxime cuando de acuerdo a la propia finalidad expresada por el Decreto la misma se funda en que se requiere de su concurso en todos los niveles para apoyar a la población más vulnerable que, generalmente es al interior de sus propias comunidades que encuentra dicha asistencia, como efectivamente lo llevan a cabo Asociaciones Comunitarias, Organizaciones campesinas, Congregaciones Religiosas, Cooperativas, Sindicatos que, no estando obligados a estar en el régimen tributario especial, siguen cumpliendo con sus labores de utilidad social.

Finalmente, en relación con el juicio de no discriminación el magistrado **ROJAS RÍOS** sostuvo que las exenciones tributarias previstas en el Decreto Legislativo 530 de 2020 se encaminan, desde un plano inmediato, a facilitar que las ayudas, destinadas a personas o grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad, lleguen sin mayores dificultades. Las ayudas, desde un plano mediato, implican la consecución de unos fines normativos

que no son solo constitucionales, sino imperiosos, tales como el principio de solidaridad (artículo 1 parte final), el deber de garantizar la prosperidad y bienestar de las personas (artículo 2 inciso 1), la obligación de proteger a aquellas personas o grupos que se encuentren en situación de debilidad manifiesta (artículo 13 inciso 3). En consecuencia, se entiende satisfecho el criterio de fin imperioso.

Sin embargo, a juicio del magistrado **ROJAS RÍOS**, la Corte debió considerar, al aplicar un test intermedio de igualdad, al encontrarse frente a un indicio de arbitrariedad, que otorgar las exenciones sólo a las entidades sin ánimo de lucro del régimen tributario especial constituye una medida que no es adecuada, por dos razones. El objetivo propuesto por el Gobierno consiste en facilitar y maximizar la entrega de ayudas a las personas más necesitadas es decir contar no sólo con un mayor número de donaciones, sino también lograr una mayor cobertura en cuanto al territorio donde se encuentran las personas necesitadas. Esta cobertura no se logra sólo con la participación de las entidades que se encuentran en el régimen tributario especial, pues ellas representan un número menor y no se encuentran en todo el territorio. Se requiere, entonces, de la participación de todas aquellas entidades sin ánimo de lucro, que tengan presencia en el territorio nacional y que apoyen a dichos grupos poblacionales.

Así mismo desde un análisis del Estatuto Tributario, el hecho de que una entidad sin ánimo de lucro no se encuentre en el régimen tributario especial, no significa que no realice actividades que se encaminen al apoyo de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Enfatizó que el artículo 359 inciso 1 del Estatuto Tributario consagra que será **procedente la admisión** de una entidad sin ánimo de lucro al régimen tributario especial, siempre que se realice una de las actividades previstas en el mismo artículo. Esto significa que, en principio, las entidades sin ánimo de lucro que aún no pertenecen al régimen tributario especial también realizan actividades fundamentales, tales como la protección, la asistencia y la promoción de los derechos de poblaciones de especial protección constitucional, conforme al artículo 359 inciso 1 numeral 5 literal c) del Estatuto Tributario.

De forma tal que si la cobertura requiere de la participación de todas aquellas entidades sin ánimo de lucro que puedan tener presencia en el territorio nacional y aquellas pueden realizar las mismas actividades que las entidades sin ánimo de lucro del régimen tributario especial, no era razonable que el beneficio sólo operara para un grupo determinado de entidades; por el contrario, para hacer efectivo el objetivo de maximización de ayudas a la población vulnerable, se requiere reconocer a toda entidad que pueda aportar en la actividad asistencial siempre que estas no tengan ánimo de lucro, y ello es lo que ocurría en el presente asunto.

EL APOYO ECONÓMICO PARA LA POBLACIÓN EN PROCESO DE REINTEGRACIÓN NO ES UN BENEFICIO ADICIONAL, SINO UNA AYUDA TRANSITORIA Y EXCEPCIONAL QUE BUSCA MITIGAR LOS EFECTOS SOCIOECONÓMICOS NEGATIVOS GENERADOS POR LA CRISIS SANITARIA A ESA POBLACIÓN QUE NO CUENTA CON UN BENEFICIO ECONÓMICO. LA CORTE CONSIDERÓ QUE ES UNA MEDIDA DE EXCEPCIÓN QUE CUMPLE LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES EXIGIDOS POR LA CONSTITUCIÓN, LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

IX. EXPEDIENTE RE-295 - SENTENCIA C-217/20 (julio 2)
M.P. Cristina Pardo Schlesinger

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 570 DEL 15 DE 2020
(abril 15)

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

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial la que le confiere 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 el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional", y

CONSIDERANDO:

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 ibídem, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico,

social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida, se incluyeron las siguientes:

Que el 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (o en adelante OMS) identificó el Coronavirus COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

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

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

Que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró el brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, puesto que a esa fecha se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países, y que, a lo largo de esas últimas dos semanas, el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

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

Que mediante la Resolución No. 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena por 14 días de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaron a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

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

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

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el Coronavirus COVID19, cuyo crecimiento exponencial es imprevisible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país, que justificó la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia.

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social habla reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0

fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril y ciento veintisiete (127) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 14 de abril de 2020 127 muertes y 2.979 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.242), Cundinamarca (119), Antioquia (289), Valle del Cauca (514), Bolívar (145), Atlántico (94), Magdalena (66), Cesar (32), Norte de Santander (50), Santander (30), Cauca (20), Caldas (36), Risaralda (69), Quindío (49), Huila (55), Tolima (26), Meta (39), Casanare (9), San Andrés y Providencia (5), Nariño (41), Boyacá (31), Córdoba (15), Sucre (1) y La Guajira (1), Chocó (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET[1] señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 111.652 fallecidos, (x) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID19 y 117.021 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 13 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1.848.439 casos, 117.217 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19".

Que el Fondo Monetario Internacional mediante Comunicado de Prensa 20/114 del 27 de marzo de 2020, publicó la "Declaración conjunta del Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional", la cual expresa:

"[...] Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021 [...]"

Que la Organización Internacional del Trabajo en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el "El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas",

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

Que así mismo la Organización Internacional del Trabajo en el referido comunicado estima "[...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas".

Que en consecuencia la Organización Internacional del Trabajo -OIT- en el citado comunicado insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

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

Que el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 señaló en su artículo 3 que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas «adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuesta les necesarias para llevarlas a cabo.»

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de hogares más vulnerables, por lo que se requieren adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la población más desprotegida.

Que el artículo 22 de la Constitución Política, dispone que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

Que la Ley 418 de 1997, con sus prórrogas y modificaciones consagra instrumentos para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático y de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidas en la Constitución Política y en los Tratados Internacionales aprobados por Colombia.

Que el artículo 65 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 22 de la Ley 1421 de 2010, establece que las personas que se desmovilicen podrán beneficiarse, en la medida que lo permita su situación jurídica, de los programas de reintegración socioeconómica que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Que mediante Decreto 128 de 2003, modificado por el Decreto 395 de 2007 se reglamentó la Ley 418 de 1997, en materia de reintegración a la sociedad civil.

Que mediante Decreto 1391 de mayo 3 de 2011, el Gobierno Nacional reglamentó los beneficios económicos de los programas de reintegración de la población desmovilizada,

estableciendo condiciones y límites para su acceso, siendo compiladas estas normas en el Decreto 1081 de 2015.

Que el Estado colombiano ha venido implementando la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales, adoptada mediante el documento Conpes 3554 de diciembre 1 de 2008, como un plan de Estado y de Sociedad con visión de largo plazo, orientado a promover la incorporación efectiva del desmovilizado con voluntad de paz y de su familia a las redes sociales del Estado y a las comunidades receptoras.

Que la Corte Constitucional, Sala Plena, en la Sentencia C-569 del 13 de septiembre de 2017, señaló que: "[...] el proceso de reincorporación debe incluir garantías de subsistencia en condiciones dignas y el tránsito confiado y estable hacia la legalidad. Ello significa que los excombatientes tienen derecho a un mínimo vital, representado en el acceso a bienes y servicios básicos, así como su recuperación económica y la creación de medios de vida que reduzcan el riesgo de reincidencia en la criminalidad". De igual manera, en la en la Sentencia C-694 del 11 de noviembre de 2015, enfatizó que "[...] una de las funciones más importantes de los procesos de justicia transicional es la prevención especial positiva, alcanzada mediante una resocialización que se logra con la reintegración sería de los actores armados. Para cumplir con ese fin, deben brindarse los presupuestos materiales para la reincorporación social y económica a la vida civil". En esta medida la viabilidad de los procesos de transición hacia la paz depende del otorgamiento de formas de asistencia temporal a los desmovilizados, siendo consecuente proporcionarles los medios necesarios para vivir y satisfaciendo sus necesidades básicas.

Que en el marco del proceso de reintegración se otorgan beneficios económicos con el fin de permitir oportunidades de generación de Ingresos para que los desmovilizados encuentren una vida digna y sostenible en la civilidad, los cuales están condicionados al cumplimiento de las actividades de su proceso de reintegración (asistencia a actividades psicosociales, de educación y de formación para el trabajo).

Que el artículo 3 del Decreto 1391 de 2011, compilado en el artículo 2.3.2.1.4.12 del Decreto 1081 de 2015, establece el beneficio de apoyo económico a la reintegración el cual se otorga a las personas en proceso de reintegración de manera mensual, de conformidad con el cumplimiento de la ruta de reintegración previa disponibilidad presupuestal.

Que el artículo 4 del Decreto 1391 de 2011, compilado en el artículo 2.3.2.1.4.14 del Decreto 1081 de 2015, establece el beneficio de inserción económica, el cual se otorga por única vez y tiene como objetivo facilitar a la persona en proceso de reintegración, el acceso a una fuente de generación de ingresos como un capital semilla para la financiación de un plan de negocio o un estímulo económico a la empleabilidad.

Que conforme lo establece el parágrafo 3 del artículo 4 del Decreto 1391 de 2011, compilado en el artículo 2.3.2.1.4.14 del Decreto 1081 de 2015 la persona en proceso de reintegración que haya sido objeto del beneficio de inserción económica, no podrá continuar recibiendo de forma mensual el apoyo económico a la reintegración establecido en el artículo 2.3.2.1.4.12 en la medida que se entiende que ya el desmovilizado tendría una fuente de generación de ingresos.

Que de conformidad con la facultad otorgada por el artículo 2 del Decreto 1391 de 2011, compilado en el artículo 2.3.2.1.4.11 del Decreto 1081 de 2015, la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), hoy Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) expidió la Resolución 754 del 18 de julio de 2013, modificada por las Resoluciones 1356 del 24 de junio de 2016 y 1915 del 6 de septiembre de 2017, en la cual se desarrolla el acceso y otorgamiento de los beneficios sociales y económicos del proceso de reintegración, estableciendo unos términos máximos para acceder al beneficio de apoyo económico a la reintegración, el cual oscila entre los 30 y 78 meses. De otra parte, el artículo 66 de la Ley 975 de 2005 "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios", modificado por el artículo 35 de la Ley 1592 de 2012, "Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005", establece de forma obligatoria el ingreso al proceso de reintegración particular y diferenciado, que diseñe e implemente la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas hoy Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) de los desmovilizados postulados a la Ley 975 de 2005, que recuperen la libertad en virtud de los beneficios jurídicos de Sustitución de la Medida de Aseguramiento o Libertad por Pena Cumplida.

Que la ACR hoy ARN, expidió la Resolución 1724 del 22 de octubre de 2014, modificada por la Resolución 1962 del 15 de junio de 2018, en la cual se desarrolla el acceso y otorgamiento de los beneficios sociales y económicos del proceso de reintegración dirigido a la población desmovilizada y postulada a la Ley 975 de 2005, estableciendo entre otros, el beneficio de apoyo económico a la reintegración y unos términos máximos para acceder a este beneficio, el cual oscila entre los 30 y 72 meses.

Que actualmente, según información que brinda la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), en documento de fecha 15 de abril de 2020, existen 3.027 personas 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, esto 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 a la reintegración. Asimismo, debe considerarse como lo advierte la ARN en el documento de fecha 15 de abril de 2020, que para los meses de mayo a agosto de 2020, otras personas en proceso de reintegración estarían en alguna de las dos situaciones antes mencionadas y la cifra aumentaría a 3.193 personas que no recibirán por vía del proceso de reintegración ayudas económicas para proveer su subsistencia.

Que la Ley 418 de 1997 "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones", permite al Gobierno nacional expedir normas para reconocer apoyos económicos del programa de reintegración socioeconómica, facultad que se ha materializado entre otras normas, en el Decreto 1391 de 2011, no obstante, esta norma solo permite reconocer apoyos económicos en el marco de dicho proceso en el cual los desmovilizados deben cumplir ciertos compromisos conforme a su ruta de reintegración para lograr acceder a los apoyos.

Que el presente decreto legislativo tiene como propósito establecer un apoyo económico excepcional, de naturaleza absolutamente distinta a los contemplados en el proceso de reintegración, resultando que se trata de una medida otorgada por fuera de ese proceso y que tiene como propósito mitigar los efectos negativos en los ingresos económicos de los desmovilizados, ocasionados por la emergencia sanitaria del coronavirus COVID-19, por tanto es una medida íntimamente relacionada con las circunstancias establecidas en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el cual contempla la posibilidad de adoptar medidas para mitigar los efectos negativos en el empleo y los ingresos básicos de los colombianos. Este apoyo económico excepcional, es concebido únicamente a la luz de estas circunstancias y su creación no sería posible en otros escenarios distintos a los de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Que el presente decreto legislativo no tiene como objetivo extender en ninguna medida los apoyos económicos que se otorgan a los desmovilizados en el proceso de reintegración, por tanto, no modifica ni adiciona disposición alguna de la Ley 418 de 1997 como tampoco de sus decretos reglamentarios 128 de 2003, 395 de 2007 y 1391 de 2011, compilados en el Decreto 1081 de 2015, como quiera que esta medida al no estar comprendida dentro de la ruta de la reintegración, no podría ser expedida al amparo de la Ley 418 de 1997 por vía reglamentaria.

Que la facultad establecida en el artículo 65 de la Ley 418 de 1997 para establecer el programa de reintegración socioeconómica, no faculta al Gobierno nacional para expedir a través de decreto ordinario una medida como la que se adopta mediante el presente decreto legislativo, debido a que se trata de un apoyo económico de carácter excepcional, el cual no se relaciona con el proceso de reintegración, debido a que no está supeditado al cumplimiento de los requisitos de ese proceso ni a la desmovilización y respetiva reintegración.

Que la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) está facultada por el Decreto 1391 de 2011 para desembolsar las ayudas económicas en el marco del proceso de reintegración, sin embargo, carece de título de gasto para otorgar el apoyo económico excepcional que se proyecta con la presente norma, razón por la cual es necesario crear el título de gasto en virtud de este decreto legislativo.

Que con ocasión del estado de emergencia económica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se han tomado diversas medidas para mitigar los efectos negativos en el empleo y los ingresos básicos de los colombianos, no obstante, el apoyo excepcional que se crea en este decreto legislativo cobijará solo a los desmovilizados que no accedan a

los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA y el programa de Ingreso Solidario, y de esta manera no generar dobles ayudas a una misma persona, optimizando los recursos del Estado para cubrir a otros colombianos.

Que la Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión, en la Sentencia T-719 del 20 de agosto de 2003, expresó que "los individuos reinsertados son titulares del derecho a recibir especial protección del Estado en cuanto al goce de sus derechos fundamentales, especialmente de su derecho a la seguridad personal y su derecho al mínimo vital, como consecuencia de lo dispuesto en los artículos 1, 2, 11, 12, 13, 83 Y 95 de la Constitución Política, de los mandatos del Derecho Internacional Humanitario, y de los tratados sobre derechos humanos ratificados por Colombia".

Que mediante los decretos ordinarios 457 del 22 de marzo y 531 del 8 de abril de 2020, expedidos en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, el Gobierno nacional decretó un aislamiento preventivo obligatorio que se ha extendido desde el 25 de marzo de 2020 hasta el 27 de abril de 2020, con los cuales se limitó totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en los citados decretos, lo que conlleva restricciones a la movilidad de los ciudadanos y que como tal dificultan o han impedido a la población desmovilizada obtener ingresos económicos, precisamente por las naturaleza misma del aislamiento ordenado por el Gobierno nacional.

Que la población en proceso de reintegración obtiene sus ingresos económicos, en su mayoría a través de trabajos informales, dependiendo de ingresos diarios, lo cual se ha visto afectado por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. Según datos analizados por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) en ejercicio de sus funciones, se ha identificado que del total de la población en proceso de reintegración el porcentaje de afiliación al régimen subsidiado del sistema general de seguridad social en salud (SGSSS) es del 48,7% y con respecto a la población que se encuentra en las condiciones para acceder al apoyo económico excepcional que se establece mediante el presente decreto legislativo, esto es 3.193 personas, el porcentaje de afiliación al régimen subsidiado es del 70,2%.

Que la población afiliada al régimen subsidiado del sistema general de seguridad social en salud (SGSSS) es la población más vulnerable del país, dado que en su mayoría es población que hace parte del mercado laboral informal y que no tiene la capacidad económica para contribuir al SGSSS.

Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan económicamente a los hogares de desmovilizados y de contera el derecho a un ingreso económico mínimo para subsistir, situación que justifica adoptar medidas especiales como el apoyo económico excepcional que se otorgará a la población desmovilizada que no percibe ayudas económicas del proceso de reintegración como tampoco de los programas sociales creados por el Gobierno nacional.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Apoyo económico excepcional. Facultar a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización para que otorgue un apoyo económico excepcional por valor de ciento sesenta mil pesos (\$160.000,00 M.L.) durante tres (3) meses, a partir de la vigencia del presente decreto.

Artículo 2. Beneficiarios del apoyo económico excepcional. Serán beneficiarios del apoyo económico excepcional las personas desmovilizadas de grupos armados organizados al margen de la ley que a partir de la entrada en vigencia del presente decreto legislativo y durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se encuentren: (i) activos en el proceso de reintegración liderado por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) y (ii) no reciban los beneficios económicos propios del proceso de reintegración. La Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), establecerá los procedimientos necesarios para hacer efectivo este apoyo económico excepcional.

Parágrafo. - No podrán recibir el apoyo económico excepcional establecido en el presente artículo los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la

compensación del impuesto sobre las ventas - IVA y el programa de Ingreso Solidario.

Artículo 3. Exención. Los traslados de los dineros correspondientes a las transferencias de los que trata el artículo 1 del presente decreto legislativo estarán exentas del gravamen a los movimientos financieros. Así mismo, la comisión o servicio que se cobre por la dispersión de los recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios estará excluida del impuesto sobre las ventas -IVA.

Este apoyo económico excepcional se otorgará previa disponibilidad presupuestal, se considera inembargable y será considerado como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia

ocasional para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios.

Artículo 4. Recursos. Los recursos para otorgar el apoyo económico excepcional establecido en el artículo 1 del presente decreto legislativo, serán asumidos por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) con cargo a su presupuesto, hasta agotar los recursos destinados para tal fin.

Artículo 5. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de su publicación.

2. Decisión

Con fundamento las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional resolvió declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 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”*.

3. Síntesis de la providencia

En desarrollo del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 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”*, cuya copia auténtica fue remitida a esta Corporación el 16 de abril siguiente por parte de la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, obedeciendo a lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 36 del Decreto 2067 de 1991.

Mediante Auto del 23 de abril de 2020, la Magistrada Sustanciadora resolvió asumir el conocimiento del presente asunto, adoptó la práctica de pruebas y dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor. En la misma providencia ordenó además comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y a todos los ministros que suscribieron el texto contentivo del mencionado decreto, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran con el propósito de impugnar o defender su constitucionalidad.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, caracterizados los fundamentos y alcances del control judicial de los decretos expedidos al amparo de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y reiterada la jurisprudencia sobre los criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad de este tipo de instrumentos normativos, la Corte procedió a decidir sobre la exequibilidad del decreto legislativo sometido a revisión.

En primer lugar, revisado el texto contentivo del Decreto Legislativo 570 de 2020, la Sala Plena constató que aquel cumple a cabalidad con los requisitos de forma, toda vez que: (i) se firmó por el Presidente de la República y todos los ministros del despacho; (ii) se dictó en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado mediante el Decreto 417 de 2020, el cual fue a su vez declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020, y se expidió dentro del término de vigencia del estado de excepción; (iii) se encuentra brevemente motivado con las razones y causas que justificaron su expedición y, finalmente, (iv) establece el ámbito territorial de aplicación de las medidas adoptadas.

En segundo lugar, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluyó que el Decreto Legislativo 570 de 2020 supera todos y cada uno de los juicios materiales exigidos por el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994. Al respecto, se constató que la medida adoptada en el Decreto Legislativo 570 cuenta con finalidades que pretenden, tanto conjurar las causas de la perturbación, como impedir la extensión de los efectos de la crisis sanitaria generada por el coronavirus COVID-19. Según la Sala, las

medidas dispuestas en el Decreto Legislativo bajo revisión pretenden proteger a un sector de la población vulnerable que merece atención especial de parte del Estado.

Se puede extraer de su parte motiva que (i) las medidas de aislamiento para contener la pandemia han afectado los ingresos económicos de la población más vulnerable; (ii) las personas desmovilizadas de grupos armados organizados al margen de la ley y en proceso de reintegración hacen parte de la población más desprotegida; (iii) hay un grupo de personas activas en proceso de reintegración que ya recibieron el apoyo económico, y que actualmente no cuentan con este beneficio y (iv) la ARN, a pesar de contar con la facultad de establecer los beneficios y las condiciones para acceder a ellos en el marco de procesos de reintegración, no puede otorgar un apoyo económico excepcional para las personas en proceso de reintegración que ya no reciben beneficios económicos.

Del mismo modo, cumple con la conexidad material externa e interna al señalar en su parte motiva razones que tienen relación con los hechos que dieron lugar al estado de excepción, así como con las medidas anunciadas por el Gobierno nacional a través del Decreto Legislativo 417 de 2020. De igual forma, la parte motiva es coherente con la parte resolutive.

La Sala señaló que se cumplía con una motivación suficiente al señalarse en la parte motiva del Decreto Legislativo las razones para adoptar el apoyo económico excepcional a favor de la población en proceso de reintegración que ya no cuenta con ningún tipo de beneficio económico. Adicionalmente, en la parte motiva se explican las razones por las cuales la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN), en el marco de sus facultades ordinarias reglamentarias, no puede otorgar el apoyo económico excepcional a favor de la población en proceso de reintegración que ya ha cumplido con los periodos para recibir beneficios económicos.

Los juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y no contradicción específica también fueron superados en el análisis realizado por la Sala Plena, en razón a que la medida (a) no regula nada relacionado con la investigación o el juzgamiento de civiles por la justicia penal militar, (b) no suspende derechos fundamentales ni afecta su núcleo esencial. En realidad, lo dispuesto en el Decreto Legislativo tiene por objeto proteger a la población en proceso de reintegración y ayudarla a lograr una estabilización económica y (c) no es una medida que interrumpa el funcionamiento de los poderes públicos del Estado ni las demás instituciones. Del mismo modo, no vulnera derechos fundamentales intangibles en el marco de los estados de excepción y no representa ninguna contradicción expresa con las disposiciones de la Carta Política. Su contenido no tiene relación alguna con los derechos de los trabajadores y, por tanto, no desconoce tampoco la prohibición del artículo 50 de la LEEE.

Por otra parte, la Sala Plena estableció que a pesar de que el Decreto Legislativo no suspendía ninguna norma ordinaria, se cumplía con la motivación de incompatibilidad. Al respecto, encontró que el marco legal y reglamentario vigente que regula el proceso de reintegración, permite a la ARN otorgar beneficios económicos que se encuentran atados al cumplimiento de los compromisos adquiridos por cada persona en la ruta de reintegración, y en ese sentido, esta entidad no tiene competencia para otorgar otro apoyo económico ni de ampliar el tiempo ya concedido al amparo de sus facultades ordinarias. Se demostró que la prestación excepcional creada en el Decreto 570 tiene una naturaleza distinta (no hace parte de la ruta de reintegración ni depende del cumplimiento de compromisos concretos) y su necesidad surge por los impactos negativos generados por la emergencia sanitaria causada por la pandemia del coronavirus.

En cuanto a la necesidad fáctica y jurídica de la medida dispuesta en el Decreto Legislativo bajo examen, la Sala observó que según datos de la ARN, actualmente existe un grupo de personas activas en el proceso de reintegración (3.193) que ya no recibe ningún tipo de beneficio económico dado que ya se vencieron los términos y condiciones en su ruta de reintegración. Sin embargo, permanece en circunstancias de vulnerabilidad, pues el 70% de esta población hace parte del régimen subsidiado de salud y depende de trabajos y oficios informales. Esta situación socioeconómica se ve

agravada por las circunstancias generadas por las medidas de aislamiento dirigidas a evitar la propagación del coronavirus Covid-19.

Por su parte, la Corte concluyó que el apoyo económico excepcional creado por el Decreto Legislativo no es un beneficio adicional al proceso de reintegración, sino más bien, un apoyo transitorio y excepcional que busca mitigar los efectos socioeconómicos negativos generados por la crisis sanitaria a la población en proceso de reintegración que no cuenta con un beneficio económico. Así, la causa que genera el apoyo económico excepcional surge de la misma crisis sanitaria, la cual dificulta y agrava la estabilización económica de la población desmovilizada. Con base en lo anterior, en el marco legal y reglamentario vigente, la ARN no cuenta con un título de gasto que le permita otorgar este beneficio económico excepcional a la población en proceso de reintegración.

La Corte advirtió que la medida es proporcional porque el beneficio está dirigido solo a aquellas personas que no están incluidas en otros programas sociales de gobierno y ya no cuentan con un apoyo económico en la ruta de reintegración. De tal forma, el apoyo económico excepcional tiene como propósito mitigar los efectos negativos en los ingresos económicos de un grupo de desmovilizados. Igualmente, las exenciones tributarias y beneficios financieros que se aplican al apoyo económico excepcional son proporcionales, en la medida en que garantizan que los recursos lleguen de manera integral a los destinatarios y los recursos puedan ser aprovechados en su totalidad. De tal forma, las ventajas que se obtienen son mayores y contribuyen a superar los impactos negativos de los hechos que dieron lugar al estado de emergencia.

Finalmente, la Corte concluyó que la medida adoptada por el Decreto Legislativo 570 no establece ninguna medida discriminatoria.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró constitucional el Decreto Legislativo 570 de 2020.

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ EXEQUIBLE EL DECRETO 486 DE 2020, MEDIANTE EL CUAL SE CREA UN INCENTIVO ECONÓMICO PARA LOS TRABAJADORES Y PRODUCTORES DEL CAMPO Y SE ADOPTAN OTRAS MEDIDAS PARA GARANTIZAR EL PERMANENTE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, DENTRO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA, POR CUMPLIR CON LOS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES EXIGIDOS POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

X. EXPEDIENTE RE-250 - SENTENCIA C-218/20 (julio 2)
M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 486 DE 2020
(27 de marzo)

Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional" y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave

calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificarlos existentes.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida se incluyeron las siguientes,

Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote

como emergencia de salud pública de importancia internacional.

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

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

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud -OMS- declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

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

Que mediante la Resolución 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaron a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

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

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

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el nuevo coronavirus COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es imprevisible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

Que según la Organización Mundial de Salud -OMS-, en reporte de fecha 25 de marzo de 2020 a las 12:39 GMT-5, se encuentran confirmados 413,467 casos, 18,433 fallecidos y 197 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que, pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 25 de marzo de 2020, 4 muertes y 470 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (170), Cundinamarca (21), Antioquia (59), Valle del Cauca (71), Bolívar (26), Atlántico (12), Magdalena (5), Cesar (2), Norte de Santander (15), Santander (4), Cauca (9), Caldas (10), Risaralda (19), Quindío (12), Huila (14), Tolima (9), Meta (8), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1), Nariño (1), Boyacá (1).

Que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19, en la parte considerativa señaló la necesidad de regular varias materias en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el fin de garantizar, entre otras cosas, "[...] la suficiencia y accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia [...]", y dispuso que "[...] el gobierno nacional adoptará las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional".

Que, a su turno, el artículo 3 del referido Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 dispuso que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa, todas aquellas adicionales que sean necesarias para conjurar la crisis e impedir

la extensión de sus efectos; así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que el artículo 64 de la Constitución Política establece que es deber del Estado promover el acceso de los trabajadores agrarios a los servicios de, entre otros, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Que así mismo, el artículo 65 dispone que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

Que el artículo 66 de la Constitución Política establece que las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

Que el Gobierno nacional, dado el impacto de las medidas implementadas para evitar la propagación del coronavirus COVID-19, requiere contar con una serie de instrumentos y mecanismos que le permitan reaccionar de manera inmediata en pro del sector agropecuario, con el fin de garantizar el funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, a través de la ejecución de programas e incentivos; así como de medidas de carácter financiero a través de sus entidades adscritas.

Que la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional a través de múltiples sentencias, como la C-152 de 1999, ha sido clara en establecer que la Constitución, por vía excepcional, autoriza al Estado a conceder subsidios e incentivos económicos a particulares, entre otros, bajo el cumplimiento de ciertos requisitos. Adicionalmente, el otorgamiento de dichos incentivos o subsidios es una materia reservada a la ley y cuenta con el principio de la libre configuración normativa del Legislador.

Que, las personas adultas mayores de 70 años es la población más vulnerable frente al coronavirus COVID-19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 464 de 18 de marzo de 2020, adoptó la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años.

Que según los registros de la Gran Encuesta Integrada de Hogares -GEIH- del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, la población mayor de 70 años que habita centros poblados y rural disperso se estima en 735.860 personas. De este universo, cerca de 200.000 personas se encuentran cubiertas por los programas del Gobierno nacional, sin embargo, 500.000 habitantes rurales aproximadamente no reciben beneficios. En ese orden de ideas, es necesario crear un incentivo económico por un valor cercano a \$80.000 a más de 500.000 trabajadores y productores del campo mayores de 70 años que no estén cubiertos por algún beneficio del Gobierno nacional.

Que con el fin de aliviar la carga financiera de aquellos trabajadores y productores del campo que resulten afectados por la Emergencia Económica, Social y Ecológica, es necesario generar instrumentos financieros mediante los cuales los establecimientos de crédito del Sector Agropecuario puedan celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera vencida, normalizada o castigada, los cuales podrán incluir: (i) la condonación de intereses corrientes, (ii) la condonación de intereses de mora, y (iii) quitas de capital.

Que se requiere implementar instrumentos para disminuir los costos asociados al crédito que permitan la continuidad de las actividades productivas a los trabajadores del campo, como responsables del abastecimiento de alimentos al territorio nacional, a fin de propender por la seguridad alimentaria nacional.

Que con el fin de beneficiar a los trabajadores del campo que puedan verse afectados por la Emergencia Económica, Social y Ecológica se hace necesario cubrir, en los términos que disponga la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario -CNCA-, no solo la tasa de interés sino adicionalmente los costos y gastos financieros asociados a las operaciones de Crédito Agropecuario, entre los que se encuentran principalmente, (i) las comisiones del Fondo Agropecuario de Garantías -FAG- estimadas en un valor de \$24.326 millones, y (ii) el porcentaje de

comisiones financieras para el acceso a la Línea Especial de Crédito -LEC- del forward con anticipo estimados en \$285 millones.

Que el artículo 2 de la Ley 302 de 1996 establece que el Fondo de Solidaridad Agropecuaria -FONSA-, adquirirá a los intermediarios financieros la cartera de los productores beneficiarios cuando han ocurrido alguno de los siguientes 4 eventos: "a) Una situación de tipo extremo climatológico o una catástrofe natural; b) Problemas fitosanitarios o plagas, c) Notorias alteraciones del orden público, y d) Caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores, en los términos que reglamente el Gobierno Nacional".

Que dada la situación ocasionada por la propagación del coronavirus COVID-19, es necesario adicionar dentro de las causales de que trata el artículo 2 de la Ley 302 de 1996, una que establezca la presente Declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, que permita la intervención del FONSA a los pequeños y medianos productores que se han visto afectados en sus ingresos a raíz de la emergencia. Lo anterior, permitirá a la Junta Directiva del FONSA considerar medidas en torno a la cartera agropecuaria de pequeños y medianos productores que se han visto afectados.

Que, dada la Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada mediante el Decreto 417 de 2020, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe garantizar la seguridad alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en el territorio nacional, por lo cual es necesario que esa Cartera Ministerial pueda contratar de manera directa la logística y actividades que le permitan cumplir con dicha función.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá generar un incentivo económico a aquellos trabajadores y productores del campo mayores de 70 años que tengan aislamiento obligatorio en el marco de las causas que originaron la Emergencia Económica, Social y Ecológica y que no estén cubiertos por algún beneficio del Gobierno nacional, con el fin de contribuir a sus ingresos necesarios para subsistencia.

Artículo 2. Dada las afectaciones en el sector agropecuario por la Emergencia Económica, Social y Ecológica, con la finalidad social de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores para que haya liquidez en el campo colombiano, fúltese al Banco Agrario de Colombia S.A., y a Finagro, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera a los productores agropecuarios, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como de quitas de capital en los términos y límites fijados por el Gobierno nacional, a favor de quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito según la normatividad del crédito agropecuario, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020.

Artículo 3. Las Líneas Especiales de Crédito -LEC-, que cree la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario -CNCA- para los productores agropecuarios afectados por las causas que

originaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica podrán cubrir los costos y gastos financieros asociados a las operaciones de crédito Agropecuario.

Artículo 4. Modifíquese al artículo 2 de la Ley 302 de 1996, el cual quedará así:

"Artículo 2. Situaciones de crisis. El Fondo de Solidaridad Agropecuario, de acuerdo con su disponibilidad de recursos, adquirirá a los intermediarios financieros la cartera de los productores beneficiarios de esta ley, o intervendrá en la forma autorizada en esta ley, cuando su Junta Directiva califique la ocurrencia de algunos de los siguientes eventos, a nivel nacional, o en determinadas zonas, departamentos, regiones o municipios, o respecto de un determinado producto o actividad agropecuaria o pesquera:

a) Una situación de tipo extremo climatológico o una catástrofe natural que dé lugar a pérdidas masivas de la producción;

b) Problemas fitosanitarios o plagas que afecten de manera general y en forma severa a cultivos o productos agropecuarios y pesqueros, reduciendo sensiblemente la calidad o el volumen de la producción, siempre y cuando estos fenómenos sean incontrolables por la acción individual de los productores;

c) Notorias alteraciones del orden público que afecten gravemente la producción o la comercialización agropecuaria y pesquera;

d) Caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores, en los términos que reglamente el Gobierno Nacional.

e) Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Parágrafo 1. La Junta Directiva deberá establecer que el evento de que se trate haya ocurrido durante el ciclo productivo o el período de comercialización, entendiéndose por este lapso de noventa (90) días siguientes a la terminación del proceso de producción.

Parágrafo 2. El término de permanencia de la información negativa en los bancos de datos de los operadores de información de los productores agropecuarios que fueron sujetos del alivio del literal e) del presente artículo, será de 15 días, una vez sea materializada la intervención por parte del Fondo".

Artículo 5. En el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá contratar de manera directa, previa justificación técnica, la logística y actividades necesarias para garantizar la seguridad alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en el territorio nacional, así como todo lo relacionado con el desarrollo de los apoyos e incentivos que requiera el sector, a través de las entidades u organizaciones que administren recursos parafiscales del sector agropecuario, y con la sociedad fiduciaria del sector agropecuario.

Artículo 6. El presente decreto rige a partir de su publicación.

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1º y 3º del Decreto Legislativo 530 de 2020 salvo la expresión "*Por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020*" que se declara condicionadamente exequible en el entendido de que las medidas adoptadas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal que concluyen en 31 de diciembre de 2021, de acuerdo con lo indicado en el parágrafo del artículo 47 de la Ley 137 de 1994.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 2º y 4º del Decreto 530 de 2020 "*Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en relación con el gravamen a los movimientos financieros a cargo de las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial y el impuesto sobre las ventas en las donaciones de ciertos bienes corporales muebles, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*".

2. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional asume el control oficioso de constitucionalidad del Decreto 530 de 2020 en el que se adoptan medidas tributarias transitorias en relación con i) el gravamen a los movimientos financieros a cargo de las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al Régimen Tributario Especial y ii) el impuesto sobre las ventas en las donaciones de ciertos bienes corporales muebles, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Previo a resolver hace (i) una caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica, social y ecológica; luego (ii) explica el alcance del control judicial; así como (iii) las reglas jurisprudenciales en materia de exenciones tributarias y (iv) el papel del principio de solidaridad en las organizaciones sin ánimo de lucro.

A continuación, realiza el control de constitucionalidad formal del Decreto 530 de 2020. Constata que fue suscrito y firmado por el Presidente y todos sus ministros; se expidió durante el tiempo de vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 417 de 2020 y fue debidamente motivado.

Como metodología para asumir el control material, la Corte determina que el Decreto Legislativo 530 de 2020 establece dos tipos de medidas y a cada una de ellas le realiza el respectivo análisis. Explica que el primer grupo de medidas, que están establecidas en los artículos 1 y 2 del referido Decreto, disponen la exención transitoria del gravamen a los movimientos financieros a las entidades sin ánimo de lucro, que pertenezcan al régimen tributario especial, siempre que se cumpla con un trámite de control ante la DIAN con el que se busca garantizar que los retiros de las cuentas de ahorro y/o corrientes se dirijan a beneficiar a la población más vulnerable, con el único propósito de conjurar las causas que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional.

La Corte encuentra que la medida incorporada en los artículos 1 y 2 relacionadas con la exención del gravamen a los movimientos financieros de las entidades sin ánimo de lucro pertenecientes al régimen tributario especial superan el control de validez material. Así sostiene que se satisface el i) juicio de finalidad y de conexidad material en tanto lo que busca el decreto es la promoción del principio de solidaridad en época de pandemia que busca incentivar las acciones altruistas y para ello se prevé un control por parte de la DIAN para que dichos recursos sean invertidos en los hogares vulnerables; ii) el juicio de motivación suficiente se supera en tanto se explica que la exención es pertinente para abordar una de las problemáticas que genera la pandemia, la cual erosiona la posibilidad de acceso a recursos económicos con una intensidad diferenciada y mayúscula en población de escasos recursos económicos, y se indica que uno de los actores relevantes para coadyuvar al Estado en su labor son las organizaciones sociales, especialmente las que no tienen ánimo de lucro; también se solventa el iii) juicio de ausencia de arbitrariedad pues no se afectan derechos fundamentales sino por el contrario se crean incentivos tributarios que buscan realizarlos; en relación con el iv) juicio de intangibilidad explica que en el Decreto no se suspenden o limitan derechos fundamentales y sobre v) el juicio de no contradicción específica advierte que aun cuando el Decreto mantiene la medida *“hasta tanto duren las causas que le dieron origen”* esto debe entenderse, junto con lo señalado en el artículo 3° del Decreto 530, que estas medidas no puede exceder del término de la siguiente vigencia fiscal, tal como lo dispone el parágrafo del artículo 47 de la Ley 137 de 1994, de manera que así se condicionan tales apartados.

A su vez indica que se cumplen con los parámetros del vi) juicio de necesidad jurídica pues no existe norma que prevea esta exención y no existía un mecanismo expedito para adoptarla distinto del utilizado, y también la fáctica porque surge como una herramienta que complementa la acción del ejecutivo para alcanzar la protección del mayor número de personas afectadas con la crisis. Finalmente sostuvo que se satisfacen

los juicios de vii) proporcionalidad pues la medida busca un fin legítimo, y resultaba razonable que solo cobijara a las entidades pertenecientes al régimen tributario especial dado que estas realizan actividades meritorias que se requieren y además están fiscalizadas por la DIAN. Así mismo se cumple el viii) juicio de no discriminación pues no se está frente a una categoría sospechosa de discriminación, ni se evidencia un trato desigual injustificado.

Así mismo la Corte analiza que el artículo 3° del Decreto Legislativo 530 de 2020 en el que se dispone que no se considerarán venta, para efectos del impuesto sobre las ventas IVA, las donaciones o cualquier otro acto que implique la transferencia de dominio a título gratuito, que se destinen a conjurar las causas que originario la Declaratoria de Emergencia de i) bienes para el consumo humano y animal; ii) vestuario; iii) elementos de aseo; iv) medicamentos para uso humano o veterinario; v) materiales de construcción; vi) dispositivos médicos, satisface todos los juicios de validez material, en tanto se alivia la carga tributaria para facilitar y maximizar el recibo de estos bienes a quienes padecen duramente los cambios sociales que ha traído el COVID-19. Y también encuentra satisfecho el análisis en relación con que esta exención no aplica para las bebidas embriagantes, ni cuando el beneficiario de la donación o acto traslativo de dominio sea un vinculado económico del donante, tras advertir que tienen por objeto el cumplimiento de la finalidad constitucional para la cual fue expedido el Decreto, además este tipo de cláusulas buscan evitar la evasión y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, entre otras la sentencia C-551 de 2015, garantizan el principio de eficiencia tributaria.

En relación con el artículo 4° se alude a que allí se reitera el principio general de que los efectos jurídicos del Decreto rigen a partir de su publicación, sin que se incorpore consideración presupuestal o material que deba analizarse.

4. Aclaraciones y salvamentos de voto

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvó parcialmente su voto en relación con la decisión de declarar la EXEQUIBILIDAD pura y simple del artículo 1° del Decreto Legislativo 486 de 2020, pues si bien la norma establece un incentivo económico para los campesinos mayores de 70 años que, en virtud del aislamiento social obligatorio, pierden los ingresos necesarios para su subsistencia, la misma no prevé criterios normativos para fijar la cuantía y periodicidad de la prestación. Esa imprecisión permite que el dinero que llegue a ser entregado por el Estado sea una cifra ínfima que no tenga el alcance de garantizar el derecho al mínimo vital, y a la vida digna en condiciones de igualdad de una de las poblaciones históricamente más abandonada del país. A su juicio, la Corte Constitucional debió declarar exequible condicionadamente el enunciado normativo, “en el entendido que el incentivo económico debe tener el alcance de proteger el derecho al mínimo vital de las personas beneficiadas, en condición de igualdad con otros programas gubernamentales”.

La Sala Plena concluyó que es constitucional un incentivo económico con un valor y periodicidad equivalente a menos del 10% de un Salario Mínimo Mensual Legal Vigente. Ello, pues según lo informó el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a la Corte Constitucional, en la implementación del programa se giran \$ 80.000 por dos meses a los campesinos mayores de 70 años que perdieron sus ingresos por la emergencia sanitaria. En esa medida, la propia sentencia reconoce que el programa de incentivo económico no garantiza la protección del derecho al mínimo vital y a la vida digna en condiciones de igualdad, de la población campesina mayor de 70 años. En efecto, a folio 40 y 41 de la decisión se lee que la Corte reconoce que, un auxilio económico de \$80.000 pesos durante dos meses es insuficiente para garantizar que esta población pueda acceder a los bienes de la canasta básica y de esta forma garantizar su mínimo vital. En abierta contradicción con lo anterior, a folio 51 del proyecto de fallo afirma que la medida del incentivo económico satisface el juicio de finalidad, pues tiene como objetivo, proteger el derecho al mínimo vital de los campesinos mayores de 70 años y la misma es un “imperativo” constitucional, pues va dirigida a los más vulnerables.

En criterio del magistrado, resulta evidente la contradicción entre lo que se determina en los apartados mencionados de la decisión, al punto que llega a la conclusión insostenible de que, la medida de establecer un incentivo de \$ 80.000 por dos meses no se corresponde con la décima parte de un salario mínimo, pero ello no resulta vulneratorio de la Carta de 1991, pues no existe obligación en cabeza del Estado de alcanzar el goce del derecho al mínimo vital de los adultos mayores trabajadores del campo. En relación con ello, el magistrado Rojas Ríos señaló que, si se sigue la argumentación de la propia sentencia, se debe llegar a la conclusión de que la medida gubernamental tal como está definida en el artículo 1 del Decreto Legislativo vulnera derechos fundamentales, pues se trasgrede el derecho al mínimo vital de los campesinos mayores de 70 años.

Por último, el magistrado Rojas Ríos indicó que, con el objetivo de defender la Constitucionalidad del incentivo económico de \$ 80.000 por dos meses, y con la claridad de que ese monto de dinero en esa periodicidad no permite atender las necesidades mínimas de una persona, la sentencia señaló que, el incentivo económico es compatible con otras medidas todas por el gobierno nacional, como por ejemplo el Programa de Ingreso Solidario (Decreto Legislativo 518 de 2020). Esas consideraciones resultan incorrectas, toda vez que, el Decreto Legislativo 518 de 2020 (Programa del Ingreso solidario), explícitamente prevé que el programa solo será procedente cuando una persona no acceda a ningún otro subsidio público.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente