

COMUNICADO No. 28

Julio 8 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

LA MEDIDAS DECRETADAS PARA REDUCIR EL IMPACTO QUE TIENE PARA ALGUNOS ACREEDORES LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE INSOLVENCIA EN SITUACIÓN DE EMERGENCIA, ESTABLECER MECANISMOS DE ALIVIO PARA LAS EMPRESAS EN CRISIS Y OBTENER RECURSOS QUE CONTRIBUYAN A LA CONTINUIDAD DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL, RESULTAN ACORDES CON LA CONSTITUCIÓN, EN LAS CONDICIONES QUE DETERMINÓ LA CORTE EN MATERIA DE ALIMENTOS PARA MENORES DE 18 AÑOS Y ADULTOS MAYORES Y LA NO VIABILIDAD DE CONDONACIÓN DE DEUDAS FISCALES

I. EXPEDIENTE RE-286 - SENTENCIA C-237/20 (julio 8)

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 560 DE 2020
(abril 15)

Por el cual se adoptan medidas transitorias especiales en materia de procesos de insolvencia, en el marco del Estado de Emergencia, 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), 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 GMT2-5, - 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 las medidas de aislamiento preventivo obligatorio se han traducido en la paralización de la actividad económica, que se ha combinado a su vez con un aplazamiento de las decisiones de consumo de los hogares. Así, las empresas han tenido que tomar medidas de aplazamiento en la producción de bienes y servicios debido a la falta de fuerza laboral y a que los hogares no están comprando.

Que con ocasión de las medidas adoptadas para atender la emergencia sanitaria causada por la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se anticipa que la economía global entrará en recesión, que un número importante de pequeñas y medianas empresas se encontrarán en cesación de pagos y que se producirá un aumento del desempleo.

Que la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19 ha implicado un choque de oferta que ha contraído la producción industrial debido a una disrupción en las cadenas globales de producción, además de un decrecimiento de la oferta de trabajo hecha por los hogares dada la cuarentena y el distanciamiento social.

Que de acuerdo con los análisis elaborados por la publicación The Economist del 26 de marzo de 2020, titulado "COVID-19 to send almost all G20 countries into a recession", la economía global se va a contraer 2.5%. Asimismo, según el mismo documento, se pronostica que la economía de los Estados Unidos cerrará el año con una contracción del 2.9% y la economía de la Unión Europea con una caída del 6%.

Que en el mismo sentido JP Magan, en un documento publicado el 23 de marzo de 2020 titulado "Assessing the fallout from Coronavirus Pandemic", proyectó que la economía de los Estados Unidos se contraerá un 14% en segundo trimestre, después de experimentar una contracción del 4% en el primer trimestre. Asimismo, según el mismo documento, se espera que el PIB de la zona del euro sufrirá una contracción aún más profunda, con descensos de dos dígitos del 15% y 22% en el primer y segundo trimestres, antes de mostrar algún signo de recuperación.

Que el Banco Mundial en el informe titulado "The Economy in the times of COVID-19" del 12 de abril de 2020, estimó que el producto interno bruto colombiano caerá en un 2% para el 2020 con ocasión del impacto generado por la emergencia sanitaria.

Que de conformidad con el informe titulado "Impacto económico COVID-19" del 14 de abril de 2020, de la Superintendencia de Sociedades, para el año 2020 se espera una contracción del sector exportador colombiano similar a la sufrida en el año 2015 debido a que la experiencia de los países latinoamericanos indica que tanto las exportaciones totales, como las no minero energéticas se afectan ante una reducción de la demanda externa, independiente de los movimientos de la tasa de cambio.

Que Fedesarrollo en el documento denominado "Editorial: Choque dual y posibles efectos sobre la economía colombiana", del 26 de marzo de 2020, estimó que en un escenario medio la tasa de desempleo podría alcanzar el 15,4% a causa de la pandemia generada por el Coronavirus

COVID-19, lo cual implica un aumento de 4.9% frente al promedio observado durante el 2019.

Que los procesos de insolvencia son instrumentos legales que permiten a los deudores en dificultades renegociar sus obligaciones con sus acreedores, con el fin de celebrar acuerdos de pago que les permitan continuar operando como empresa, preservar el empleo y atender el pago de sus créditos.

Que según el informe "Atlas de Insolvencia - Insolvencia en Colombia: Datos y Cifras" del 14 de abril de 2020, elaborado por la Superintendencia de Sociedades, esta entidad, al 31 de diciembre de 2019, tramitaba 2.700 procesos de insolvencia en todo el país, representando un total aproximado de 49 billones de pesos en activos y 120.930 empleos. De esos procesos, 1.190 era procesos de reorganización en ejecución, con un total de activos aproximados de 16 billones y un total de 55.697 empleos, y 975 procesos de reorganización en trámite, con un total aproximado de 28,6 billones en activos y un total de 48.128 empleos.

Que de conformidad con el informe titulado "Impacto económico COVID-19" del 14 de abril de 2020, de la Superintendencia de Sociedades, de las sociedades vigiladas e inspeccionadas a las que se les pide información financiera anual, se estima que en un escenario de caída del 1,9% del producto interno bruto, 2.676 empresas en su mayoría pequeña y mediana, enfrentarían riesgo de insolvencia y deberían acudir a procesos concursales. En este sentido, de la muestra, se estima que el inventario total de procesos crecería llegando entre 4.280 y 5.376, dependiendo del escenario optimista, pesimista y moderado, pero por el choque macro económico, dada cuenta que se trata de una muestra, podría resultar en que este número varíe.

Que el estatuto concursal vigente es un mecanismo diseñado para tiempos normales y, en consecuencia, no es suficiente para contener el impacto sorpresivo y profundo que ha sufrido la economía con ocasión del Coronavirus COVID-19.

Que, en efecto, el régimen de insolvencia empresarial actual supone que el deudor cumpla con numerosos requisitos para acceder al proceso recuperatorio, por lo que la decisión sobre la admisión suele tardar más de tres meses y, por ello, es necesario la verificación de documentos y la verificación de la completitud de los mismos.

Que la duración promedio de un proceso de reorganización ordinario es de 20 meses entre la fecha de inicio y la confirmación del acuerdo de reorganización, términos que no resultan apropiados para resolver una situación de emergencia económica como la actual.

Que para reducir el término de duración del proceso de reorganización se requiere contar con procesos extra-judiciales, con menos etapas e intervención judicial, en los cuales el deudor, en un término de tres meses, determine con sus acreedores los mecanismos para resolver la situación de insolvencia.

Que el régimen de insolvencia actual limita de manera sustancial la capacidad del deudor para realizar el pago de acreencias y la disposición de activos durante el término de negociación, lo cual deriva en una afectación a los acreedores más débiles.

Que por lo tanto resulta adecuado flexibilizar las limitaciones, permitiendo al deudor realizar pagos de pequeñas acreencias durante la negociación de los acuerdos de reorganización, hasta por el 5% del total del pasivo externo.

Que el régimen de insolvencia empresarial vigente carece de incentivos suficientes para promover el alivio financiero del deudor que atraviesa por una crisis económica.

Que, en consecuencia, resulta conveniente y necesario establecer mecanismos de capitalización de acreencias, descarga de pasivos y pago de deuda sostenible, con el fin de promover acuerdos que verdaderamente viabilicen la continuación de la empresa como unidad productiva y fuente generadora de empleo.

Que el régimen concursal actual carece de estímulos suficientes a la financiación del deudor durante la negociación de un acuerdo de reorganización y, en consecuencia, una simple crisis de liquidez puede derivar en la liquidación de una empresa viable.

Que por lo tanto resulta necesario establecer condiciones favorables para promover la financiación del deudor en proceso de reorganización con el fin de incentivar a los

diferentes actores a proporcionar soluciones de liquidez con el fin de viabilizar la empresa en crisis y, de esta manera, lograr un efecto favorable para la recuperación de empresa.

Que el régimen de insolvencia empresarial vigente carece de herramientas específicas que permitan a los acreedores evitar la liquidación de las empresas a través de la inyección de capital nuevo, lo cual deriva en la muerte de muchas empresas que, a pesar de ser viables, no lograron superar una crisis de liquidez.

Que, en consecuencia, resulta adecuado y conveniente facilitar la inyección de capital por parte de los acreedores con el fin de rescatar empresas que están en situación de liquidación inminente.

Que las empresas que actualmente están en ejecución de un acuerdo de reorganización que se vean afectadas requieren de un alivio temporal de las cuotas pactadas que venzan en los próximos meses.

Que es necesario y conveniente adoptar mecanismos transitorios de recuperación empresarial que sean desjudicializados y que permitan a los deudores afectados con ocasión de la pandemia generada por el Coronavirus COVID-19 renegociar los términos de las obligaciones con sus acreedores y preservar su actividad económica, como forma de proteger el empleo.

Que se anticipa un aumento significativo en las solicitudes de reorganización con ocasión de la crisis económica derivada del Coronavirus COVID-19 y, en consecuencia, es necesario aligerar la carga de los jueces del concurso en la cantidad de procesos que conocen y agilizar el uso de los mecanismos de reorganización.

Que las cámaras de comercio son entidades privadas sin ánimo de lucro que ejercen funciones públicas y que cuentan con la capacidad técnica, administrativa y financiera para tramitar procedimientos de insolvencia extra-judiciales y promover las mediaciones en las negociaciones entre el deudor y sus acreedores, lo cual ayudaría a la descongestión de los jueces que conocen de los procesos de insolvencia.

Que ante el aumento previsto de nuevos procesos de insolvencia y la urgencia de contar con recursos líquidos por parte de esos deudores, es necesario relevar transitoriamente los controles de legalidad que ejecuta el juez sobre algunas medidas como las autorizaciones de pago de pequeñas acreencias y las ventas de bienes por fuera del giro ordinario, de forma que las mismas puedan ser adoptadas con la celeridad necesaria para enfrentar los tiempos de crisis generados por la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

Que es necesario promover la implementación nuevas fórmulas de arreglos entre el deudor y los acreedores como las capitalizaciones de deuda, las descargas de pasivo y pacto de deuda sostenible, que permitan resolver la crisis del deudor, con el fin de evitar la liquidación y la consecuencia pérdida de puestos de trabajo.

Que con el fin de mantener el empleo como forma de atenuar los efectos de la crisis, es conveniente adoptar medidas que permitan que, aún en el caso de que sobrevenga la liquidación judicial del deudor, se puedan mantener las unidades productivas y que sean transferidas a terceros con capacidad para operarlas y en consecuencia preservar el empleo.

Que es previsible que una cantidad considerable de deudores que se encuentran ejecutando acuerdos de reorganización vean afectada su liquidez y, en consecuencia, no pueda seguir honrando el acuerdo en los términos en que fue celebrado con sus acreedores y se verán sometidos a incumplimientos.

Que se requiere contar con incentivos de tipo tributario para que los deudores en reorganización puedan mejorar su liquidez, movilizar activos y recibir inversiones nuevas, lo cual permitirá la preservación de la empresa y el empleo.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA

TÍTULO I

RÉGIMEN CONCURSAL

ARTÍCULO 1. Finalidad y ámbito de aplicación de mecanismos extraordinarios de salvamento y recuperación. El régimen de insolvencia regulado en el presente Decreto Legislativo tiene

por objeto mitigar la extensión de los efectos sobre las empresas afectadas por 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 la recuperación y conservación de la empresa como unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo, a través de los mecanismos de salvamento y recuperación aquí previstos.

Las herramientas aquí previstas serán aplicables a las empresas que se han afectado como consecuencia de la emergencia antes mencionada, y estarán disponibles desde la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo, hasta dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia del mismo.

ARTÍCULO 2. Acceso expedito a los mecanismos reorganización. Las solicitudes de acceso a los mecanismos de reorganización presentadas por deudores afectados por 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 tramitarán de manera expedita por las autoridades competentes, considerando los recursos disponibles para ello. El Juez del Concurso no realizará auditoría sobre el contenido o la exactitud de los documentos aportados ni sobre la información financiera o cumplimiento de las políticas contables, lo cual será de responsabilidad exclusiva del deudor y su contador o revisor fiscal, según corresponda. Lo anterior, sin perjuicio de requerir que se certifique que se lleva la contabilidad regular y verificar la completitud de la documentación. No obstante, con el auto de admisión podrá ordenar la ampliación, ajuste o actualización que fuere pertinente de la información o documentos radicados con la solicitud, a fin de que se puedan adelantar eficaz y ágilmente las etapas del proceso, so pena de las sanciones a que haya lugar.

ARTÍCULO 3. Flexibilización en el pago de pequeños acreedores para mitigar su afectación con el proceso de reorganización de la empresa. A partir de la presentación de la solicitud de admisión a un proceso de reorganización de un deudor afectado por 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, el deudor podrá pagar anticipadamente a los acreedores laborales no vinculados y a los proveedores no vinculados, titulares de pequeñas acreencias sujetas al proceso de reorganización, que en su total no superen el cinco por ciento (5%) del total del pasivo externo. Para estos efectos, no se requerirá autorización previa del Juez del Concurso, pero deberá contar con la recomendación del promotor, en caso de haber sido designado. El deudor, conjuntamente con el promotor, en caso de haber sido designado, deberán informar al Juez del Concurso sobre tales pagos dentro de los cinco (5) días siguientes a su realización, aportando la lista discriminada de los acreedores, su clase y la cuantía, así como los soportes correspondientes.

Para el pago de los referidos acreedores, el deudor podrá vender, en condiciones comerciales de mercado, activos fijos no afectos a la operación o giro ordinario del negocio, que no superen el valor de las acreencias objeto de pago. La venta de los bienes en las mencionadas condiciones no requiere autorización previa del Juez del Concurso. Sin embargo, en el evento en el que sobre el activo pese una medida cautelar deberá solicitar su levantamiento al Juez del Concurso. Si el Juez del Concurso lo encuentra ajustado a la ley, librará los oficios de desembargo correspondientes, sin necesidad de auto. No obstante, lo anterior no podrá implicar el desconocimiento de los derechos de los acreedores garantizados. El uso de los recursos para propósitos distintos a los indicados, hará a los administradores responsables solidaria e ilimitadamente por los perjuicios causados, y estarán obligados a reembolsar las sumas en cuestión, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pueda resultar aplicable.

ARTÍCULO 4. Mecanismos de alivio financiero y reactivación empresarial. En los acuerdos de reorganización de los deudores afectados por 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 podrán incluir disposiciones que flexibilicen los plazos de pago de las obligaciones, pagos a los acreedores de distintas clases de forma simultánea o sucesiva y mecanismos de alivio financiero y reactivación empresarial que cumplan con las siguientes condiciones:

1. Capitalización de pasivos. El acuerdo de reorganización podrá contener la capitalización de pasivos mediante la suscripción voluntaria, por parte de cada acreedor interesado, de acciones o la participación que corresponda

según el tipo societario, bonos de riesgo y demás mecanismos de subordinación de deudas que lleguen a convenirse.

Las acciones o bonos de riesgo correspondientes a acreencias capitalizadas por los establecimientos de crédito se contabilizarán como inversiones negociables y deberán venderse dentro del plazo de vigencia del acuerdo.

Los bonos de riesgo que se suscriban dentro de los acuerdos a que se refiere la presente norma se computarán como una cuenta patrimonial y, en caso de liquidación de la empresa reorganizada, se pagarán con posterioridad a todos los pasivos externos y antes de cualquier reembolso a favor de los accionistas.

Las acciones y bonos de riesgo provenientes de la capitalización de pasivos podrán conferir a sus titulares toda clase de privilegios económicos e, incluso, derechos de voto especiales en determinadas materias del ente societario, así como el derecho a un dividendo o remuneración mínima y preferencial, siempre y cuando tales prerrogativas sean aprobadas por el máximo órgano social del deudor conforme a la ley y los estatutos.

Para la emisión y colocación de las acciones y bonos de riesgo provenientes de capitalización de créditos, será suficiente la inclusión en el acuerdo del reglamento de suscripción. En consecuencia, no se requerirá trámite o autorización alguna para la colocación de los títulos respectivos y el aumento del capital podrá ser inscrito, sin costo, en el registro mercantil de la Cámara de comercio competente, acompañado de la copia del acuerdo y el certificado del representante legal y el revisor fiscal, o en su defecto del contador de la entidad, sobre el número de títulos suscritos y el aumento registrado en el capital.

La enajenación de las participaciones sociales provenientes de capitalizaciones implicará una oferta preferencial a los socios, en los términos previstos en el acuerdo. Para la enajenación a terceros se recurrirá a mecanismos de oferta pública o privada, según se disponga en el acuerdo y de conformidad con las disposiciones propias del mercado público de valores. Lo anterior, sin perjuicio de lo previsto en disposiciones legales especiales que sean aplicables a la enajenación de participaciones sociales en determinadas entidades o por parte de cierta clase de socios.

Para efectos de la aplicación de estas disposiciones, se deberá entender que se refiere a todos los tipos societarios y, por ello, cuando se hace referencia a las acciones, esto resulta aplicable a los demás tipos de participación que corresponda según el tipo societario.

El Gobierno nacional reglamentará el régimen propio de los bonos de riesgo.

2. Descarga de pasivos. Cuando el pasivo del deudor sea superior a su valoración como empresa en marcha, el acuerdo de reorganización podrá disponer la descarga de aquella parte del pasivo que exceda la mencionada valoración. Para lo anterior, el acuerdo deberá:

2.1. Estar acompañado de una valoración elaborada mediante una metodología generalmente aceptada y que cumpla con todos los requisitos señalados en el artículo 226 del Código General del Proceso.

2.2. Ser aprobada por una mayoría de acreedores externos que representen por lo menos el sesenta por ciento (60%) de aquellos con vocación de pago. La mayoría se calculará excluyendo votos de acreedores internos y vinculados.

2.3. No afectar los derechos de acreedores laborales, pensionados, alimentos de menores o acreedores garantizados, en los términos de la Ley 1676 de 2013.

2.4. Disponer la cancelación, sin contraprestación, de los derechos de accionistas o socios.

2.5. Señalar la nueva estructura del capital social del deudor, indicando qué acreedores hacen parte del pasivo interno, el valor nominal y número de sus participaciones.

3. Pactos de deuda sostenible

Con el fin de reducir los términos de pago de las obligaciones en el tiempo, en los acuerdos de reorganización, se podrán incluir pactos de deuda sostenible, bajo los cuales no se contemple un cronograma de pago y la extinción total de las obligaciones a favor de las entidades financieras como parte del acuerdo, sino su reestructuración o reperfilamiento, para lo cual deberá ser aprobada por el 60% de la categoría de

acreedores financieros. En estos casos, los términos del acuerdo de reorganización se entenderán cumplidos cuando el deudor emita y entregue a esos acreedores los títulos que contengan los términos de las obligaciones respectivas.

ARTÍCULO 5. Estímulos a la financiación del deudor durante la negociación de un acuerdo de reorganización. Entre el inicio del proceso de reorganización y la confirmación del acuerdo de reorganización de los deudores afectados por las causas que motivaron el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el concursado podrá obtener crédito para el desarrollo del giro ordinario de sus negocios durante la negociación. Estas obligaciones tendrán la preferencia prevista en el artículo 71 de la Ley 1116 de 2006. En este evento, no se requerirá la autorización del Juez del Concurso.

En el evento en el que la concursada demuestre al juez del concurso que no logró obtener nueva financiación para el desarrollo del giro ordinario de sus negocios en las condiciones anteriores, podrá solicitar autorización para obtenerla en las siguientes condiciones:

1. Respaldo del crédito con garantías sobre sus propios activos que no se encuentren gravados a favor de otros acreedores o sobre nuevos activos adquiridos.
2. Otorgar un gravamen de segundo grado sobre los activos previamente gravados con garantía.
3. Otorgar una garantía de primer grado sobre bienes previamente gravados, con el consentimiento previo del acreedor garantizado que será subordinado. En ausencia del consentimiento de dicho acreedor, el juez podrá autorizar la creación de la garantía de primer grado siempre que el deudor concursado demuestre que, a pesar del nuevo gravamen, el acreedor originalmente garantizado gozará de protección razonable. La protección razonable supone establecer o implementar medidas para proteger la posición del acreedor garantizado, tales como la realización de un pago anticipado total o parcial de las obligaciones garantizadas, la sustitución del activo objeto de la garantía por uno equivalente, la realización de pagos periódicos, entre otras.

En todo caso, los demás acreedores podrán presentar propuestas de financiación, propias o de terceros, en condiciones menos gravosas que las presentadas por la concursada. En tal caso, si el Juez del Concurso considera que las condiciones presentadas son menos gravosas, el deudor podrá optar, dentro de los tres (3) días siguientes, por seguir el trámite de la autorización con dicha propuesta o ajustar su propuesta a los términos menos gravosos. De no optar por alguna de estas alternativas, la solicitud de autorización se rechazará de plano.

PARÁGRAFO 1. En todos los eventos regulados en esta norma, la concursada deberá demostrar que los activos no comprometidos en las operaciones de crédito son suficientes para asegurar el pago de las obligaciones alimentarias de los niños, niñas y adolescentes, pensionales, las salariales y prestaciones derivadas de los contratos de trabajo, en caso de haberlas.

PARÁGRAFO 2. La solicitud de autorización prevista en este artículo se tramitará mediante petición escrita del deudor, con la recomendación del promotor, en caso de haber sido nombrado. De la solicitud se correrá traslado por diez (10) días. Durante el traslado, los interesados podrán presentar sus observaciones y propuestas alternativas de financiación menos gravosas. El Juez del Concurso podrá solicitar información adicional y decretar pruebas, si lo considera necesario. El Juez del Concurso podrá resolver de plano mediante auto escrito o en audiencia.

PARÁGRAFO 3. A efectos de preservar la empresa y el empleo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN y las entidades del Estado podrán hacer rebajas de sanciones, intereses y capital. Las acreencias de primera clase a favor de estas entidades públicas quedarán subordinadas en el pago dentro de dicha clase, respecto de las acreencias que mejoren su prelación, como consecuencia de la financiación a la empresa en reorganización, por parte de los titulares de acreencias afectas al concurso.

ARTÍCULO 6. Salvamento de empresas en estado de liquidación inminente. Con el propósito de rescatar la empresa y conservar la unidad productiva, cualquier acreedor podrá evitar la liquidación judicial de un deudor afectado por 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, manifestando su

interés en aportar nuevo capital, en los términos que se indican a continuación, siempre y cuando se evidencie con la información que reposa en el expediente que el patrimonio de la concursada es negativo.

El interés se deberá manifestar una vez proferido el auto que declara la terminación del proceso de reorganización y ordena el inicio del proceso de liquidación, en el término para presentar recursos durante la audiencia o durante la ejecutoria del auto escrito que decreta la liquidación por no presentación del acuerdo de reorganización.

Presentada la manifestación de interés, el juez del concurso mantendrá el nombramiento del liquidador, pero suspenderá otros efectos de la liquidación judicial, según corresponda.

El liquidador deberá presentar un estimado de los gastos de liquidación y la actualización del inventario de activos, dentro del mes siguiente a la orden del juez del concurso, a fin de verificar que el patrimonio neto de liquidación es negativo y determinar los acreedores con vocación de pago. Posteriormente, se correrá traslado por diez (10) días del inventario activos actualizado y de la estimación de gastos de la liquidación, y por tres (3) días de las objeciones presentadas.

A continuación, se reanuda la audiencia para resolver sobre la operación. En el evento de existir objeciones, se resolverán previamente a continuar con el estudio de la operación. Resueltas las objeciones, el Juez del Concurso instará al interesado o interesados a que presenten su oferta.

La oferta económica deberá corresponder, como mínimo, al valor a pagar por la totalidad de los créditos de la primera clase, las indemnizaciones laborales por terminación anticipada sin justa causa, la normalización de los pasivos pensionales, los gastos de administración de la reorganización, los créditos a favor de los acreedores garantizados y los demás créditos con vocación de pago, de conformidad con el inventario de activos.

Verificado el depósito oportunamente realizado, el Juez del Concurso autorizará la operación, por auto escrito o en audiencia, cuando se cumplan los siguientes requisitos:

1. Que el patrimonio del deudor sea negativo.
2. Que el interesado o interesados hayan realizado el depósito del valor completo de la operación.

Aprobada la operación, se realizarán los pagos a favor de la totalidad de los créditos de la primera clase, y los demás créditos con vocación de pago, incluyendo los gastos de administración de la reorganización y los créditos a favor de los acreedores garantizados, con cargo al depósito realizado por el interesado. Sin embargo, el valor correspondiente a la eventual indemnización por la terminación de contratos de trabajo no se entregará a los trabajadores, sino que se mantendrá como una reserva de la sociedad para atender estas eventuales obligaciones.

En la misma providencia se declarará terminado el proceso de liquidación judicial, y se ordenará al liquidador presentar su rendición final de cuentas dentro de los cinco (5) días siguientes. De la rendición final de cuentas se correrá traslado por tres (3) días.

A continuación, el Juez del Concurso proferirá la providencia de terminación del proceso de liquidación judicial, en la cual se aprobará la rendición final de cuentas, se fijarán los honorarios del liquidador conforme lo reglamente el Gobierno nacional, se ordenará la capitalización a valor nominal de las acreencias pagadas, y la emisión de nuevas acciones a favor de él o de los adquirentes. Para estos efectos no se aplicará el derecho de preferencia. Igualmente, en la providencia se ordenará la cancelación de las acciones de los anteriores accionistas. Las obligaciones insolutas del concurso o cualquier otra deuda originada con anterioridad al inicio del proceso de insolvencia que no se haya presentado en el proceso concursal se extinguirán, sin perjuicio de las acciones de responsabilidad a que haya lugar en contra de los administradores y controlantes, en los términos de la Ley 1116 de 2006.

De no realizarse el depósito del valor completo a pagar por parte del oferente u oferentes seleccionados, el juez del concurso impondrá una sanción equivalente al cincuenta por ciento (50%) del valor ofertado, la cual, corresponderá a un ingreso no gravado para la masa de la liquidación. En este caso, al igual que en el evento en el que no se confirme la operación, se continuará con el proceso de liquidación judicial, conforme las etapas que correspondan.

Los acreedores que presenten ofertas conjuntas responderán por ellas solidaria e ilimitadamente. En caso de que exista más de una oferta, se preferirá aquella que presente el mayor valor. Si se presentan ofertas iguales, se preferirá la del acreedor no vinculado sobre la del acreedor vinculado.

ARTÍCULO 7. Preservación de la empresa, el empleo y el acuerdo de reorganización. Las cuotas de los acuerdos de reorganización en ejecución correspondientes a los meses de abril, mayo y junio del año 2020, de los deudores afectados por 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 considerarán vencidas sino a partir del mes de julio del mismo año.

El acuerdo de reorganización de los deudores afectados por 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 terminará si ocurre un evento de incumplimiento de las obligaciones del acuerdo a menos que dicho incumplimiento se extienda por más de tres (3) meses y no sea subsanado en la audiencia.

TÍTULO II

NEGOCIACIÓN DE EMERGENCIA DE ACUERDOS DE REORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTO DE RECUPERACIÓN EMPRESARIAL

ARTÍCULO 8. Negociación de emergencia de acuerdos de reorganización. Los deudores afectados por 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, destinatarios del régimen de insolvencia empresarial contenido en la Ley 1116 de 2006, podrán celebrar acuerdos de reorganización a través del trámite de negociación de emergencia. Para estos efectos, el deudor deberá presentar un aviso de la intención de iniciar la negociación de emergencia ante el Juez del Concurso, según la Ley 1116 de 2006 en lo pertinente y en los términos que establezca dicha entidad, y deberá cumplir con alguno de los supuestos del artículo 9 de la Ley 1116 de 2006. Verificada la completitud de la información, el Juez del Concurso admitirá la solicitud y dará inicio a la negociación de emergencia de un acuerdo de reorganización.

A partir de ese momento, la negociación tendrá una duración máxima de tres (3) meses. Durante la negociación, los acreedores deberán presentar sus inconformidades al deudor en relación con la graduación y calificación de créditos y determinación de los derechos de voto, aportando los soportes documentales que sustenten su posición.

El acuerdo celebrado deberá presentarse al Juez del Concurso para su confirmación, antes del vencimiento del término de negociación, y deberá cumplir con los mismos requisitos de mayorías y de contenido del acuerdo de reorganización establecidos en la Ley 1116 de 2006. El Juez del Concurso convocará una audiencia en la cual, inicialmente, se resolverán las inconformidades presentadas por los acreedores en relación con la calificación y graduación de los créditos y la determinación de los votos, únicamente con fundamento en los argumentos y en las pruebas documentales presentadas al deudor durante la negociación. De no asistir a la audiencia o no presentar la sustentación durante la misma, la inconformidad se entenderá desistida. Posteriormente, el Juez del Concurso oír a los acreedores que hubieren votado en contra, con el fin de que presenten sus inconformidades en relación con el acuerdo y realizará un control de legalidad del mismo. A continuación, el Juez del Concurso se pronunciará sobre la confirmación o no del acuerdo presentado.

De confirmar el acuerdo, éste tendrá los mismos efectos de un acuerdo de reorganización conforme a la Ley 1116 de 2006 y se impartirán las órdenes pertinentes del artículo 36 de la Ley 1116 de 2006 y las demás normas pertinentes que correspondan según la naturaleza de la negociación de emergencia. En caso contrario, se dará aplicación a los efectos indicados para el fracaso de la negociación.

PARÁGRAFO 1. Durante el término de negociación, se producirán los siguientes efectos:

1. Se aplicarán las restricciones establecidas en el artículo 17 de la Ley 1116 de 2006, pero el Juez del Concurso no podrá ordenar el levantamiento de medidas cautelares decretadas y practicadas en procesos ejecutivos o de cobro coactivo, la entrega de recursos administrados por fiducias, la continuidad de contratos, la suspensión del término de negociación, o resolver cualquier otra disputa entre el deudor y sus acreedores.

2. Se suspenderán los procesos de ejecución, cobro coactivo, restitución de tenencia y ejecución de garantías en contra del deudor.

3. Se podrán aplazar los pagos de las obligaciones por concepto de gastos de administración que el deudor estime necesario. No obstante, durante este término no se podrá suspender el pago de salarios, ni aportes parafiscales, ni obligaciones con el sistema de seguridad social. El aplazamiento de las obligaciones no puede ser considerado como incumplimiento o mora, y no podrá dar lugar a la terminación de contratos por esta causa. Confirmado el acuerdo o fracasadas las negociaciones, el deudor deberá pagar estas obligaciones por gastos de administración dentro del mes siguiente, salvo que el acreedor acepte otorgar un plazo superior.

PARÁGRAFO 2. En el evento en el que el deudor no presente la documentación completa para la aprobación del acuerdo celebrado, el Juez del Concurso, por una sola vez, requerirá al deudor mediante oficio para que la complete o brinde las explicaciones pertinentes dentro de los cinco (5) días siguientes. En el evento en que el deudor no responda el requerimiento o no complete la documentación en el tiempo indicado, se dará aplicación a las consecuencias del fracaso de la negociación. Igualmente, en el evento en el que el deudor no presente el acuerdo antes del vencimiento del término de negociación o el acuerdo no se confirme por el Juez del Concurso, se dará aplicación a las consecuencias del fracaso de la negociación.

PARÁGRAFO 3. A través del presente trámite de negociación de emergencia, el deudor podrá negociar acuerdos de reorganización con una o varias de las categorías establecidas en el artículo 31 de la Ley 1116 de 2006. El acuerdo de reorganización por categoría deberá ser aprobado por la mayoría simple de los votos admisibles de la categoría correspondiente. Para estos efectos, los votos de los acreedores internos y de los vinculados no tendrán valor alguno, aunque hagan parte de la categoría respectiva. En tal evento, los efectos del acuerdo confirmado solamente serán vinculantes para la categoría respectiva y no se extenderán a los demás acreedores, de forma que las obligaciones con éstos deberán ser atendidas dentro del giro ordinario de los negocios del deudor, durante las negociaciones y con posterioridad a la confirmación del acuerdo.

ARTÍCULO 9. Procedimientos de recuperación empresarial en las cámaras de comercio. Con la finalidad de tener mayor capacidad y cobertura y así atender a los deudores afectados por 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, la cámara de comercio con jurisdicción territorial en el domicilio del deudor, a través de su centro de conciliación o directamente, a través de mediación y con la participación de un mediador de la lista que elabore para el efecto, podrá adelantar procedimientos de recuperación empresarial para su posterior validación judicial, respecto de los deudores sujetos al régimen de insolvencia previsto en la Ley 1116 de 2006 y las personas excluidas del régimen de insolvencia relacionadas en el artículo 3 del mismo régimen, siempre que no esté sujetas de manera obligatoria a un régimen especial de recuperación de negocios o no tengan un régimen de recuperación.

Los deudores que opten por el uso de este procedimiento, se adherirán al reglamento que para el efecto establezca la cámara de comercio.

El mediador queda facultado para examinar la información contable y financiera de la empresa; verificar la calificación y graduación de créditos y determinación de derechos de voto y la propuesta de acuerdo de pago presentada por el deudor y queda legalmente investido de la función para dar fe pública acerca del acuerdo celebrado y de quienes lo suscribieron.

El procedimiento estará regulado por el reglamento expedido por la cámara de comercio, la cual adoptará el reglamento único conforme lo establezca la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio, que deberá ser aprobado por la Superintendencia de Sociedades.

El procedimiento tendrá una duración máxima de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación de inicio y tendrá los efectos previstos en el artículo 17 de la Ley 1116 de 2006, sin que proceda el levantamiento de medidas cautelares o autorizaciones allí previstas.

El inicio del procedimiento suspenderá los procesos de ejecución, cobro coactivo, restitución de tenencia y ejecución de garantías, respecto a todos los acreedores.

Una vez culminada la mediación con la celebración del acuerdo, este podrá ser presentado a una validación ante el Juez del Concurso o ante los jueces civiles del circuito en el caso de los sujetos de que trata el artículo 3 de la Ley 1116 de 2006.

La validación judicial tendrá por objeto extender los efectos del acuerdo celebrado y decidir acerca de las objeciones y observaciones de los acreedores que votaron negativamente o se abstuvieron de participar en la mediación.

El Gobierno nacional reglamentará la materia a efectos de establecer un trámite expedito de validación, según la competencia, con el propósito de verificar la legalidad del acuerdo y que sea de obligatorio cumplimiento para todos los acreedores, incluyendo a los ausentes y disidentes.

Las objeciones u observaciones que se presenten podrán ser sometidas a cualquiera de los mecanismos de solución alternativa de controversias.

En caso de acordarse un compromiso por todas las partes, las controversias u objeciones serán resueltas por un árbitro único siguiendo el procedimiento establecido para el juez concursal. Para la designación del árbitro y la fijación de la tarifa se aplicarán las reglas establecidas en el reglamento del centro de conciliación y arbitraje que se hubiere pactado.

ARTÍCULO 10. Fracaso del trámite o procedimiento. En el evento del fracaso de la negociación de emergencia de un acuerdo de reorganización o del procedimiento de recuperación empresarial, se dará por terminado, y el deudor no podrá intentar ninguno de estos trámites o procedimientos dentro del año siguiente de terminación de los mismos. No obstante, el deudor podrá solicitar la admisión a un proceso de insolvencia en los términos de la Ley 1116 de 2006 o el régimen que le resulte aplicable.

La negociación de emergencia de un acuerdo de reorganización no podrá adelantarse simultáneamente con el procedimiento de recuperación empresarial.

ARTÍCULO 11. Aplicación subsidiaria de la Ley 1116 de 2006. En lo no dispuesto en el presente Decreto Legislativo, para la negociación de emergencia de acuerdos de reorganización y los procedimientos de recuperación empresarial, en cuanto fuere compatible con su naturaleza, se aplicarán las normas pertinentes contenidas en la Ley 1116 de 2006.

TÍTULO III

ASPECTOS TRIBUTARIOS EN LOS PROCESOS DE INSOLVENCIA

ARTÍCULO 12. Retención en la fuente de empresas admitidas a procesos de reorganización o con acuerdos de reorganización en ejecución. Las empresas admitidas a un proceso de reorganización empresarial o que hayan celebrado un acuerdo de reorganización y se encuentren ejecutándolo, conforme a lo indicado en la Ley 1116 de 2006, a partir de la expedición del presente Decreto Legislativo, y hasta el 31 de diciembre de 2020, no estarán sometidas a retención o autorretención en la fuente a título del impuesto sobre la renta.

Lo anterior, sin perjuicio del impuesto que resulte a cargo de la empresa en las respectivas liquidaciones privadas u oficiales.

PARÁGRAFO. Igualmente, las empresas admitidas a un acuerdo de reorganización empresarial o que hayan celebrado un acuerdo de reorganización y se encuentren ejecutándolo, en los términos de la Ley 1116 de 2006, estarán exoneradas de liquidar y pagar el anticipo de renta de que trata el artículo 807 del Estatuto Tributario por el año gravable 2020.

ARTÍCULO 13. Retención en la fuente a título de impuesto sobre las ventas - IVA de empresas admitidas a procesos de reorganización o con acuerdos de reorganización en ejecución. Las empresas admitidas a un proceso de reorganización empresarial o que hayan celebrado un acuerdo de reorganización y se encuentren ejecutándolo, conforme a lo indicado en la Ley 1116 de 2006, a partir de la expedición del presente Decreto Legislativo, y hasta el 31 de diciembre de 2020, estarán sometidas a retención en la fuente a título del impuesto sobre las ventas IVA del cincuenta por ciento (50%). Dicha retención será practicada por todos los agentes retenedores que adquieran los bienes o servicios de estas empresas.

Lo anterior, sin perjuicio del impuesto que resulte a cargo de la empresa en las respectivas liquidaciones privadas u oficiales.

ARTÍCULO 14. Renta presuntiva de empresas admitidas a procesos de reorganización o con acuerdos de reorganización en ejecución. Los deudores que hayan sido admitidos a un proceso de reorganización o que cuenten con un acuerdo de reorganización y se encuentren ejecutándolo, en los términos de la Ley 1116 de 2006, no se encuentran obligados a liquidar renta presuntiva por el año gravable 2020.

TÍTULO IV

OTRAS DISPOSICIONES Y VIGENCIA

ARTÍCULO 15. Suspensión temporal. A efectos de apoyar a las empresas afectadas por 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 facilitar el manejo del orden público económico, se suspenden de manera temporal las siguientes normas:

1. Suspéndase, a partir de la expedición del presente Decreto Legislativo y por un periodo de 24 meses, el supuesto denominado incapacidad de pago inminente previsto en el artículo 9 de la Ley 1116 de 2006, para el proceso de reorganización. Esta suspensión no es aplicable respecto de los procesos de negociaciones de emergencia de acuerdos de reorganización y procedimientos de recuperación empresarial.

2. Suspéndase, a partir de la expedición del presente Decreto Legislativo y por un periodo de 24 meses, los artículos 37 y 38 de la Ley 1116 de 2006, relativos al trámite de procesos de liquidación por adjudicación. La suspensión no es aplicable a los procesos de dicha naturaleza que se encuentren actualmente en trámite.

3. Suspéndase, a partir de la expedición del presente Decreto Legislativo y por un periodo de 24 meses, la configuración de la causal de disolución por pérdidas prevista en el artículo 457 del Código de Comercio y del artículo 35 de la Ley 1258 de 2008.

4. Suspéndase, a partir de la expedición del presente Decreto Legislativo y hasta el 31 de diciembre de 2020, la obligación establecida en el numeral 5 del artículo 19 del Código de Comercio, cuando la causa de la cesación de pagos sea consecuencia directa 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.

ARTÍCULO 16. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de su publicación.

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1, 2, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 del Decreto Legislativo 560 de 2020.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 3, salvo el inciso primero, que se declara **EXEQUIBLE EN EL ENTENDIDO** que entre las pequeñas acreencias a las que se refiere, se encuentran comprendidas también las correspondientes a créditos de alimentos a favor de menores de 18 años y adultos mayores.

Tercero. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 4, salvo el numeral 2.3, que se declara **EXEQUIBLE EN EL ENTENDIDO** que tampoco se podrán afectar los créditos por alimentos a favor de adultos mayores.

Cuarto. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 5, salvo el párrafo 3 del art. 5, que se declara **EXEQUIBLE EN EL ENTENDIDO** que las "rebajas de sanciones, intereses y capital" a que alude no significa, en ningún caso, la posibilidad de la condonación de deudas fiscales.

Quinto. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 8, salvo el numeral 3 del párrafo primero del art. 8º, que se declara **EXEQUIBLE EN EL ENTENDIDO** que también se encuentran excluidos de la permisión de aplazamiento, los créditos de alimentos a favor de menores de 18 años y adultos mayores.

3. Síntesis de la providencia

El Decreto 560 de 2020 adopta medidas transitorias especiales en materia de procesos de insolvencia. Bajo esta perspectiva y de manera temporal (i) introduce reglas aplicables a los procesos regulados en la Ley 1116 de 2006 con la finalidad de reducir su impacto para algunos acreedores, establecer mecanismos de alivio para las empresas en crisis y obtener recursos que contribuyan a la continuidad de la actividad empresarial. Igualmente (ii) establece procedimientos especiales de negociación dirigidos a la celebración de acuerdos de reorganización entre los empresarios al tiempo que (iii) define instrumentos tributarios encaminados a mejorar la posición de los deudores en procesos de insolvencia.

La Corte destacó que el riesgo de una crisis empresarial profunda y de graves consecuencias no es una cuestión hipotética o conjetural. Señaló que en medio del impacto generado por el COVID-19, la preservación de la actividad económica organizada y las múltiples iniciativas privadas a las que se anuda la generación de empleo y riqueza, se enfrentan a problemas agudos. Las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción en el Decreto 417 de 2020 y las medidas implementadas para enfrentarlo, han dado lugar a una difícil afectación del flujo de pagos en el comercio. Ello ha marcado el funcionamiento de las empresas y ha complicado a aquellas que ya se encontraban en una situación grave.

Precisó que la Constitución no es indiferente a tal estado de cosas por varias razones. Primero, reconoce a la empresa como base del desarrollo y establece una libertad general para su ejercicio (art. 333). Segundo, considera que la actividad económica organizada constituye una de las fuentes de empleo más significativas, de modo que su protección es una condición de ejercicio del derecho al trabajo y de la protección del empleo (arts. 25, 53 y 334). Tercero, las empresas se inscriben en canales de producción, transformación y circulación de bienes y servicios, cuya continuidad es condición de subsistencia de otros sectores de la economía y, en esa medida, un impago generalizado de las obligaciones puede afectar los derechos e intereses de los acreedores (arts. 58 y 333). Cuarto, la generación de excedentes resultantes de las actividades empresariales constituye un presupuesto de las labores de recaudo tributario (arts. 338 y 362) de cuyo éxito depende la posibilidad misma de cumplir con los fines del Estado (art. 2). Pero no solo eso. La empresa es también una instancia en la que concurren y se coordinan proyectos de vida individuales y colectivos y, en esa medida, es un escenario en el que la dignidad, la libertad y la diversidad (arts. 1 y 16) tienen su espacio.

Los regímenes concursales establecen reglas sustantivas y procedimentales. Su alcance y aplicación depende, en buena medida, del modo en que se ponderan las diferentes tensiones que la insolvencia suscita. Así, la regulación debe establecer (i) si las reglas privilegian formas de amparo colectivo fomentando actividades de concertación, cooperación y coordinación entre el deudor y los acreedores o si, por el contrario, preservan formas de amparo individual a fin de proteger a determinados acreedores, con el riesgo de afectar la continuidad de la empresa. Igualmente, al legislador le corresponde definir (ii) si fomenta perspectivas de corto o largo plazo, en función de las cuales puede preferirse la garantía inmediata de los créditos o el aplazamiento de su exigibilidad. Igualmente, los regímenes concursales definen, en atención a la comunidad de pérdidas que a ellos subyace, (iii) reglas para distribuir las pérdidas entre los diferentes acreedores. Incluso, en algunos extremos (iv) debe definirse si se extinguen definitivamente los créditos de algunos de los acreedores con el propósito de incentivar el salvamento de las empresas.

En situaciones de crisis generalizada como la que ha motivado la expedición del Decreto 560 de 2020, producto de variables multidireccionales que impactan los procesos de producción, distribución y consumo, las tensiones se acentúan. Los participantes en el proceso de insolvencia reclaman respecto de sus propios intereses un mayor peso en las ponderaciones. Solo para ilustrar lo dicho, es evidente la presión de los acreedores, quienes debido a la situación actual ven limitadas las alternativas para generar fuentes de ingresos, lo cual crea una expectativa mayor de que la situación del empresario no afecte su propia posición y, por ello, pretenderán una satisfacción completa y acelerada de sus créditos. Igualmente, el titular de la empresa tendrá un legítimo interés de conservar los esfuerzos realizados para materializar su iniciativa, lo que dependerá de que sea posible aplazar los pagos. A su vez los trabajadores tendrán la expectativa, en un contexto incierto, de conservar sus puestos de trabajo y, en cualquier caso, de contar con el salario y asegurar su vinculación al sistema de seguridad social.

Bajo ese contexto la Corte encontró que, en general, los instrumentos y procedimientos previstos en el Decreto 560 de 2020 resultan compatibles con los límites aplicables a las normas legislativas adoptadas por el Presidente de la República durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020. No obstante, este Tribunal constató que algunas de las reglas establecidas en el decreto legislativo podrían implicar la violación de derechos o intereses constitucionales, lo que condujo entonces a adoptar las determinaciones que se sintetizan a continuación:

Primero. La autorización para el pago anticipado de pequeñas acreencias laborales y de proveedores regulada en el artículo 3° no se encuentra prevista para los créditos por alimentos de niños, niñas y adolescentes, ni para los adultos mayores. Ello implica que la regulación incurre en una omisión inconstitucional dado que contradice específicamente la obligación de protección que se desprende de los arts. 13, 44 y 46. La Corte adoptó una decisión aditiva, declarando la exequibilidad del inciso primero del artículo 3° siempre y cuando se entienda que entre las pequeñas acreencias a las que se refiere, se encuentran comprendidas también las correspondientes a créditos de alimentos a favor de menores de 18 años y adultos mayores.

Segundo. El artículo 4 dispone que la descarga de pasivos no podrá afectar las acreencias laborales, pensionales, de alimentos para menores o de acreedores garantizados según la Ley 1676 de 2013. Aunque compatible con la Carta, esa restricción es deficiente debido a que no incluye los créditos relativos a alimentos de los adultos mayores. Según la Corte Constitucional esta exclusión contradice los derechos de este grupo especialmente protegido en virtud de lo dispuesto por los artículos 13 y 46 de la Constitución. En consecuencia, adoptó una decisión también aditiva y declaró la exequibilidad del numeral 2.3. del artículo 4° en el entendido que tampoco se podrán afectar los créditos por alimentos a favor de adultos mayores.

Tercero. El párrafo 3° del Artículo 5° establece una competencia que permite a las entidades públicas rebajar capital, intereses y sanciones. Si bien la Corte consideró que, en general, esta regla era compatible con la Carta, destacó que no puede comprender las obligaciones derivadas de fallos de responsabilidad fiscal pues ello desconoce directamente los principios que rigen la función administrativa (art. 209) y las disposiciones constitucionales que se relacionan con dicha responsabilidad (arts. 267 y 268). Por ello declaró la exequibilidad condicionada del párrafo tercero del artículo 5° en el entendido que las "*rebajas de sanciones, intereses y capital*" a que alude no significa, en ningún caso, la posibilidad de la condonación de deudas fiscales.

Cuarto. El numeral 3° del párrafo primero del artículo 8° que regula la Negociación de Emergencia de Acuerdos de Reorganización, establece la permisión de aplazamiento del pago de gastos de administración, previendo que ello no es posible respecto de salarios, aportes parafiscales y obligaciones con el sistema de seguridad social. Indicó la Corte que, aunque los créditos por alimentos a favor de menores o adultos mayores no constituyen un gasto de administración -

de modo que podría decirse que la regulación juzgada no le sería aplicable- era indispensable precisar que la especial preferencia que tienen dichos créditos implica que no resulta posible, en ningún caso, su aplazamiento. Por ello, teniendo en cuenta que a la disposición podría adscribirse una interpretación contraria a la Constitución (arts. 13, 44 y 46), declaró la exequibilidad del numeral 3° del párrafo primero del artículo 8° en el entendido que también se encuentran excluidos de la permisión de aplazamiento los créditos de alimentos a favor de menores de 18 años y adultos mayores.

4. Aclaración de voto

El magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** aclaró su voto. Destacó que la Sala Plena ha debido precisar con detalle el impacto que, en el derecho a la igualdad de los acreedores en un proceso de reorganización, tenían las disposiciones del Decreto 560 de 2020 que excluían a algunos de ellos -por ejemplo, a los internos o aquellos sin vocación de pago- de las votaciones relacionadas con la descarga de pasivos y los acuerdos de reorganización por categorías, según lo previsto en los artículos 4° y 8° respectivamente.

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ EXEQUIBLE EL DECRETO 563 DE 2020, "POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS ESPECIALES Y TRANSITORIAS PARA EL SECTOR DE INCLUSIÓN SOCIAL Y RECONCILIACIÓN, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA", POR CUMPLIR CON LOS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES EXIGIDOS POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

II. EXPEDIENTE RE-289 - SENTENCIA C-238/20 (julio 8)

M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 563 DE 2020 (15 de abril)

Por el cual se adoptan medidas especiales y transitorias para el sector de inclusión social y reconciliación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

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 y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 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 COVI 0-19 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, 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. 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, (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, (xi) en el reporte número 85 del 15 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.914.916 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 123.010 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 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 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 PIS 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 Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es la cabeza del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, el cual agrupa y ordena las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención, asistencia y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables y la protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias colombianas.

Que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para (i) la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, (ii) la atención de grupos vulnerables, (iii) la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y (iv) la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3o de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes.

Que el artículo 1 de la Ley 1532 de 2012 señala que el programa Familias en Acción "[...] desarrollará sus acciones bajo la dirección y coordinación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, entidad encargada de regular, vigilar y realizar el respectivo seguimiento de las acciones, planes y mecanismos implementados en el marco de este programa."

Que el artículo 2 de la Ley 1532 de 2012, modificado por la Ley 1948 de 2019, describe al Programa Familias en Acción como "[...] la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema [...]" .

Que el artículo 7 de la Ley 1532 de 2012 "por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción" dispone:

"Mecanismos de verificación. La entrega del apoyo monetario estará condicionada a la verificación del cumplimiento de un conjunto de compromisos de corresponsabilidad.

El programa establecerá condicionalidades diferenciadas según los tipos de subsidios, que se verificarán de manera previa a los momentos de pago.

PARÁGRAFO. El Programa establecerá un mecanismo especial para hacer seguimiento a las familias que incumplan de manera reiterada los compromisos que adquirieron, con el fin de verificar las causas que los originan y establecer las acciones de mitigación y corrección pertinentes."

Que durante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, ocasionada de la pandemia del derivada del Coronavirus COVID-19, es necesario suspender el siguiente aparte del precitado artículo "[...] la verificación del cumplimiento de un conjunto de compromisos de corresponsabilidad", para que más población vulnerable pueda acceder a estos beneficios económicos -transferencias monetarias- sin cumplir todos los requisitos que regularmente prevé la ley, situación que permite garantizar sus derechos fundamentales, entre ellos, al mínimo vital y a la vida digna.

Que durante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, es necesario prever una sanción para quienes reciban las transferencias monetarias no condicionadas -beneficio económico- de manera fraudulenta.

Que los niños, niñas y adolescentes gozan de interés superior -artículo 44 Constitución Política- y protección constitucional reforzada, por lo que el Estado colombiano tiene el deber de garantizar en todo momento la protección prevalente e integral de los niños, niñas y adolescentes, el ejercicio de sus derechos consagrados en instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución Política y las leyes, así como su restablecimiento oportuno ante situaciones que los afecten, vulneren o amenacen.

Que la Ley 7 de 1979 "por la cual se dictan normas para la protección de la Niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones" y la Ley 1098 de 2006 "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia" ponen en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- la rectoría del Sistema Nacional de Bienestar Familiar como mecanismo para garantizar la protección de los niños, niñas y adolescentes.

Que el inciso segundo del artículo 16 de Ley 1098 de 2006 prevé que le "[...] compete al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como ente rector, coordinador y articulador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, reconocer, otorgar,

suspender y cancelar personerías jurídicas y licencias de funcionamiento a las Instituciones del Sistema que prestan servicios de protección a los menores de edad o la familia y a las que desarrollen el programa de adopción".

Que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, es necesario exceptuar la aplicación de la exigencia previamente referida, relacionada con el trámite administrativo de otorgamiento inicial de licencias y el trámite administrativo de ampliación operativa de la licencia de funcionamiento a las instituciones del Sistema Nacional de Bienestar Familiar que prestan servicios de protección a los menores de edad o la familia y a las que desarrollen el programa de adopción, con el objetivo de (i) habilitar más instituciones que puedan recibir niños, niñas y adolescentes para evitar aglomeraciones que permitan la propagación del Coronavirus COVID-19 y respondan a las medidas de bioseguridad adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia, (ii) garantizar la continuidad del servicio público de bienestar familiar a todos los niños, niñas y adolescentes, (iii) agilizar los trámites para que instituciones puedan prestar los servicios de bienestar familiar en el menor tiempo posible y en atención a la urgencia derivada de la pandemia del Coronavirus COVID-19, pues el trámite para la expedición de licencias de funcionamiento tiene una duración de aproximadamente nueve (9) meses, tiempo que resulta excesivo por la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que durante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, ocasionada por el Coronavirus COVID-19, es necesario habilitar la creación de centros transitorios para garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en el sistema de protección del bienestar familiar para (i) prevenir que niños, niñas y adolescentes que se encuentren en el sistema de protección, y que han salido de centros médicos y deban permanecer en aislamiento por orden médica, tengan contacto con otros menores de edad que se encuentran en centros regulares, (ii) garantizar la disponibilidad de cupos para niños, niñas y adolescentes que ingresen al sistema de protección y que durante los últimos 14 días han estado expuestos a situaciones de contagio de Coronavirus COVID-19, (iii) contar con infraestructura y disponibilidad de espacios adecuados para el aislamiento que requieran los

niños niñas y adolescentes con síntomas de Coronavirus COVID-19, con los que no cuentan las instituciones regulares, (iv) tener instalaciones que cumplan los protocolos de bioseguridad que emita el Ministerio de Salud y Protección Social para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en el boletín estadístico mensual de febrero de 2020, informó que el registro de casos de violencia contra niños, niñas y adolescentes llega al 9.81% del total de violencia intrafamiliar, los cuales pueden aumentar por efectos del aislamiento preventivo obligatorio decretado en los Decretos 457 de marzo de 2020 y 531 de 8 de abril de 2020.

Que de acuerdo a los resultados de la "Encuesta de Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes" el país cuenta con un diagnóstico de patrones epidemiológicos de violencia hacia la niñez y adolescencia, y una caracterización más profunda de los factores de protección y de riesgo asociados con este flagelo. Estos resultados muestran que el 15% de las niñas han sido víctimas de violencia sexual y el 21% de violencia psicológica, siendo estas dos formas de violencia las prevalentes en el sexo femenino, mientras que 38% de los niños han sido víctimas de violencia física. Así mismo, de acuerdo con los reportes de Medicina Legal, durante 2019 se reportaron 708 homicidios contra niñas, niños y adolescentes y durante el mes de enero del presente año se registraron 38.

Que los defensores de familia tienen la función de prevención, protección, garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, las cuales se materializan en acciones judiciales, administrativas, civiles, penales y de jurisdicción de familia, relativas a la adopción, alimentos, conciliaciones, denuncias penales, asistencia en los procesos del sistema de responsabilidad penal de adolescentes, y en general, de todas las medidas previstas en la Ley 1098 de 2006 "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia". Entre todas las funciones que tienen los defensores de familia, se destaca la relacionada con su condición de máxima autoridad administrativa para verificar, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, por medio de medidas de restablecimiento de derechos consagradas en la ley.

Que, en este orden de ideas, es necesario que durante la emergencia sanitaria declarada por el

Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión al Coronavirus COVID-19, se garantice la prestación ininterrumpida de las funciones de las defensorías de familia, para que puedan proteger y salvaguardar los derechos de los niños, niñas y adolescentes de todo Colombia.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Entrega de transferencias monetarias no condicionadas. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se suspende el siguiente aparte del artículo 7 de la Ley 1532 de 2012 "por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción":

"[...] la verificación del cumplimiento de un conjunto de compromisos de corresponsabilidad".

Parágrafo. La entidad responsable de la administración de cada programa social coordinará los lineamientos de focalización, dispersión y socialización de las transferencias no condicionadas.

Artículo 2. Responsabilidad para quienes se beneficien de los subsidios de manera fraudulenta. Aquellas personas que reciban las transferencias monetarias no condicionadas de que trata el artículo 1 de este Decreto Legislativo, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin y no lo informen a la autoridad competente, o las reciban de forma fraudulenta, incurrirán en las sanciones legales individuales a que hubiere lugar. La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa.

Artículo 3. Licencia de funcionamiento y ampliación operativa. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se suspende el inciso segundo del artículo 16 de la Ley 1098 de 2006 "por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia", exclusivamente para el trámite administrativo de otorgamiento inicial de licencias y el trámite administrativo de ampliación operativa de la licencia de funcionamiento, otorgada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- a las Instituciones del Sistema Nacional de Bienestar Familiar que prestan servicios

de protección a los menores de edad o la familia y a las que desarrollen el programa de adopción .

Artículo 4. Centros transitorios para la protección de la niñez. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el ICBF podrá crear centros transitorios para la protección integral de la niñez. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- garantizará los derechos de los menores de edad que se encuentren en estos centros transitorios.

Parágrafo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá apropiar a favor del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- las adiciones presupuestales para el cumplimiento de las medidas de atención transitorias previstas en este artículo y para la atención de la primera infancia y los planes de nutrición.

Artículo 5. Prestación ininterrumpida de los servicios de las defensorías de familia. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se garantizará la prestación ininterrumpida de los servicios de los Defensores de Familia y sus equipos interdisciplinarios para el cumplimiento de las funciones administrativas relacionadas con la verificación de la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes presuntamente amenazados o vulnerados, así como de cualquier otra actuación de carácter urgente que se encuentre dirigida a su protección integral, con acatamiento de las condiciones de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 6. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del Decreto Legislativo No. 563 de 15 de abril de 2020, "*Por el cual se adoptan medidas especiales y transitorias para el sector de inclusión social y reconciliación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*", salvo la expresión "*La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa*" contenida en el artículo 2º, cuya exequibilidad se condiciona en el entendido de que la misma no constituye una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad para los servidores públicos, sino que alude a la necesidad de que la valoración del dolo o culpa grave, presupuesto de la eventual responsabilidad en los casos allí previstos, debe tener en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca la implementación del programa.

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 No. 563 de 15 de abril de 2020, "*Por el cual se adoptan medidas especiales y transitorias para el sector de inclusión social y reconciliación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*". El Decreto Legislativo contiene cinco (5) medidas que regulan 3 materias claramente distinguibles, así:

(i) Suspende la verificación del cumplimiento de los compromisos de corresponsabilidad para la entrega de las transferencias monetarias a las familias beneficiarias del Programa Familias en Acción (en adelante PFA) durante la emergencia Sanitaria (art. 1º); y faculta a la entidad responsable para coordinar los lineamientos de "focalización, dispersión y socialización" en la implementación del PFA (art. 1º);

(ii) Atribuye responsabilidad a los beneficiarios del PFA que reciban las transferencias monetarias condicionadas de manera fraudulenta o sin el cumplimiento de los requisitos, y dispone que esos dos supuestos no impliquen responsabilidad para los implementadores del PFA, en razón de los riesgos fiscales derivados de las condiciones particulares de la emergencia (art.2º);

(iii) Suspende la facultad del ICBF para otorgar las licencias iniciales de funcionamiento y operativas, para ampliar y mejorar la cobertura de los centros e instituciones que prestan servicios de protección e implementan programas de adopción (art.3º);

(iv) Faculta al ICBF para la creación de centros transitorios, y autoriza al Ministerio

de Hacienda y Crédito Público para apropiar las adiciones presupuestales para el cumplimiento de las medidas de atención transitorias, la atención de la primera infancia y los planes de nutrición (art.4º); y

(v) Garantiza la prestación ininterrumpida de los servicios de los Defensores de Familia y sus equipos interdisciplinarios.

La Corte constató que el Decreto Legislativo 563 de 2020 cumple con las **exigencias formales**, en la medida en que: (i) fue suscrito por el Presidente y todos sus ministros; (ii) fue dictado y promulgado en desarrollo del Decreto 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia, y que fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020; (iii) fue expedido el 15 de abril de 2020, es decir dentro del término de vigencia de la emergencia; y, (iv) está debidamente motivado.

La Sala Plena también concluyó que las medidas contenidas en los artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 5º del Decreto Legislativo 563 de 2020 satisfacen las **exigencias materiales** definidas por la Constitución Política, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional. Lo anterior, en tanto superan los juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, intangibilidad, no arbitrariedad, no contradicción específica, necesidad, incompatibilidad, proporcionalidad y no discriminación.

Además, la Corte señaló que el Decreto desarrolla los mandatos constitucionales de protección especial de los NNA, para garantizar su desarrollo integral y armónico, y de las personas que por su condición económica vulnerable se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta, como son los beneficiarios del PFA. Las cinco (5) medidas dispuestas en la norma están destinadas a que las entidades del sector cuenten con herramientas especiales para atender a las personas en situación de pobreza y pobreza extrema, y a facilitar el acceso a servicios de protección y defensa de los derechos de los NNA.

Por último, la Corte encontró que las medidas no vulneran derechos fundamentales o principios constitucionales. Por el contrario, concluyó que se trata de medidas idóneas para atender la emergencia económica, social y ambiental, puesto que tienen por objeto: (i) aliviar e impedir la agravación de las consecuencias económicas y sociales derivadas de las medidas sanitarias ordenadas por el Gobierno Nacional para controlar la pandemia; (ii) garantizar la atención en salud y la seguridad alimentaria de la población más vulnerable; y (iii) proteger de manera integral de la niñez, en especial a las familias y niños que se benefician de los programas sociales y de asistencia.

4. Salvamentos parciales de voto

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** salvó parcialmente el voto. En su opinión, la posición mayoritaria no justificó suficientemente la exequibilidad simple de los artículos 3 y 5 del Decreto 563 de 2020. Con respecto a la primera de estas disposiciones, la Sentencia argumenta que no hace falta introducir ningún condicionamiento puesto que la medida no implica que, por efecto de la suspensión, el ICBF esté eximido del deber de verificar la idoneidad y calidad de las instituciones, sino que únicamente se suspende el trámite de otorgamiento de licencias tal como funciona en condiciones de normalidad. Aunque comparte la importancia de la misión encomendada al ICBF, advierte que dicho razonamiento contradice la literalidad del artículo 3º del decreto legislativo, por lo que era necesario introducir un condicionamiento en este sentido, como lo sugirieron la Defensoría del Pueblo y el Procurador General de la Nación.

Los controles que tiene en mente la posición mayoritaria y que se encomiendan a los directores regionales del ICBF parecen ser posteriores a la entrada en operación de los centros transitorios, por lo que no ofrecen una garantía suficiente para los niños, niñas y adolescentes que son llevados a esos sitios sin que se haga una verificación

previa y mínima de su idoneidad para servir como centros de acogida. Suspender parcialmente el deber de vigilancia en este asunto resulta entonces innecesario y desproporcionado, puesto que el artículo 16 de la Ley 1098 ni siquiera es la norma que fija los requisitos de funcionamiento de los centros de acogida, los cuales se ha venido desarrollando a través de resoluciones del ICBF. El deber de vigilancia del Estado en estos casos no debería suspenderse, ni siquiera en escenarios de emergencia, en tanto que es una garantía básica para los derechos prevalentes de los niños, niñas y adolescentes.

En lo referente al artículo 5 del Decreto 563 de 2020, la magistrada **FAJARDO RIVERA** señaló que la posición mayoritaria no explicó por qué la medida superaba el juicio de necesidad jurídica. En su parecer, resulta extraño que las instrucciones sobre el aislamiento social estén siendo reguladas, principalmente, a través de normas reglamentarias que expide el Presidente de la República en usos de sus facultades ordinarias, pero ahora se argumente que era necesario una norma de rango legal para incluir excepciones. Además, advierte que no es cierto que, en el marco del confinamiento, las víctimas de violencia intrafamiliar requieran de una norma legal que les permita acudir ante las autoridades competentes. Considera que con esta aproximación la Corte estaría volviendo más estricta las medidas de cuarentena de lo que actualmente son según las normas reglamentarias del propio Gobierno nacional.

Por su parte, La magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** salvó parcialmente el voto en relación con el parágrafo del artículo 4º del Decreto Legislativo 563 de 2020, por cuanto autoriza al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a hacer una adición al Presupuesto General de la Nación correspondiente al año 2020, en contravía de lo prescrito por **el artículo 83 del Estatuto orgánico del presupuesto general de la nación (Decreto 111 de 1996)**, conforme al cual “ *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 éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo*”. Dado que conforme al artículo 115 de la Constitución Política, “el Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno, no era posible autorizar al Ministerio de Hacienda para efectuar una adición presupuestal, y ha debido hacerlo directamente el Gobierno Nacional mediante decreto legislativo.

De otro lado, el magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvó parcialmente el voto, al considerar que, contrario a lo definido por la mayoría, en su criterio, los artículos 2º y 3º del Decreto 563 de 2020 debieron declararse inexecutable. Inicialmente clarificó que en las sentencias C-150/20, C-174/20 y C-195/20 la Corte definió, como en este asunto, que la modificación o creación de programas de transferencias monetarias no condicionadas se ajustaba a la Constitución, y que acompañó dichas decisiones en tanto la suspensión de las condicionalidades se requiere para alcanzar máxima cobertura a la población vulnerable afectada con mayor intensidad por el confinamiento. No obstante, mostró reparos en que se considerara ajustada a la Constitución la previsión según la cual se atenúa la responsabilidad de los funcionarios crearon el programa y la misma se condicionara a analizar que el eventual fraude en la obtención de los beneficios debía ponderar “*las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca la implementación*”.

Explicó que tal medida no superaba los juicios de conexidad material, no contradicción específica, necesidad, incompatibilidad, ni el de proporcionalidad. En primer lugar, discurrió que de acuerdo con el artículo 6 superior los servidores públicos son responsables por la acción y omisión en la extralimitación de sus funciones; así mismo el artículo 121 constitucional prescribe que las autoridades estatales solo pueden ejercer las funciones que se establecen allí y en la ley y el artículo 123 siguiente indica cuál es el marco de acción. Por demás el artículo 198 superior indica que el

Presidente de la República o quien haga sus veces es responsable de los actos u omisiones que violen la Constitución y la Ley y, particularmente, en relación con los estados de excepción el precepto 215 superior es claro que las autoridades del poder ejecutivo son responsables por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades dadas durante la emergencia y, en ese mismo sentido lo indica el artículo 51 de la Ley 137 de 1994. Siendo ello así un Decreto Legislativo no podía ir en contravía del ordenamiento superior y por ende no superaba los escrutinios de conexidad material y no contradicción específica.

Así mismo, tras remitirse al contenido de las sentencias C-179 de 1994, C-337 de 1993 y C-908 de 2013 recabó en que los servidores públicos deben ajustarse a los principios constitucionales que dirigen la función administrativa, entre ellos la igualdad y la moralidad y que por ende deben responder ante la comisión de irregularidades tanto en materia disciplinaria, penal y fiscal. Que no era a su juicio admisible mantener una disposición como la que avaló la sala pretextando la viabilidad de una “*clausula de articulación institucional*” en la emergencia, menos cuando esta se dirige a eximir o atenuar la responsabilidad en el marco de la pandemia que es cuando con mayor intensidad se requiere la protección de los recursos públicos. También destacó que el condicionamiento era innecesario y que las reglas existentes solventaban lo que se pretendió resolver. Recabó en que existen normas como el Código Disciplinario Único el cual prevé en su artículo 28 numeral 2 que son causales de exoneración de responsabilidad actuar “*En estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado*”, y prosiguió con que el propio ordenamiento jurídico dispone de las herramientas pertinentes para evaluar las distintas aristas que preceden a la creación de programas que ejecutan recursos públicos, de manera que no era necesaria y mucho menos proporcionado mantener el apartado del artículo 2º del Decreto 563 de 2020. Y tampoco se satisface la necesidad fáctica cuando lo propio es que todos los programas se realicen en el marco de la transparencia y de la protección contra la corrupción, por lo que en su criterio la medida como esta es desacertada e innecesaria al eximir de responsabilidad a los funcionarios que deben tener mayor diligencia y cuidado en estos asuntos, con transparencia en el uso de recursos públicos.

De igual manera, el magistrado **ROJAS RÍOS** sostuvo que el artículo 3 del Decreto 563 de 2020 debió declararse inexecutable, pues la suspensión de la función de vigilancia sobre los institutos y centros de adopción durante la emergencia no satisface el juicio de proporcionalidad y de incompatibilidad, en tanto no aparece razonable bajo los principios que regulan la función pública se exima a instituciones de la vigilancia debida, máxime tratándose de un servicio de protección a la primera infancia, lo cual podría generar una falta de idoneidad y existían medidas menos lesivas a la Constitución como aumentar la capacidad instalada de las entidades que han demostrado su idoneidad y cumplimiento de exigencias en esta materia y evitándose así los riesgos eventuales ante detrimentos patrimoniales.

EN RAZÓN A QUE SE CUMPLIERON CON LOS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES EXIGIDOS POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN, LA CORTE DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 569 DE 2020, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTARON MEDIDAS PARA EL SECTOR TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA DURANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA

III. EXPEDIENTE RE-294 - SENTENCIA C-239/20 (julio 8)
M.P. Diana Fajardo Rivera

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 569 DE 2020
(15 de abril)

Por la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las atribuciones que le confieren 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 ibidem, 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 calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del Coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se advirtió que el vertiginoso escalamiento del brote de Coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia que representa 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 las medidas sanitarias generan un impacto en la reducción de los flujos de caja de personas y empresas. Los menores flujos de caja conllevan a posibles incumplimientos de pagos y obligaciones, rompiendo relaciones de largo plazo entre deudores y acreedores que se basan en la confianza y pueden tomar períodos largos en volver a desarrollarse.

Que los choques que afectan los mercados financieros y laborales suelen tener efectos profundos y prolongados que deterioran el crecimiento, el bienestar de la sociedad y el empleo como lo muestran la experiencia de la crisis colombiana de fin de siglo y la experiencia de la crisis internacional de 2008. En el caso de la experiencia colombiana, durante el año 1999 se redujo la tasa de crecimiento económico a -4.1% y se produjo un aumento en la tasa de desempleo del 12,5% en 1997 a 20,2% en el año 2000.

Que como consecuencia de la pandemia del Coronavirus COVID-19 y su propagación, es evidente la afectación al empleo que se genera por la alteración a diferentes actividades económicas, entre otros, de los comerciantes y empresarios que además, impactan los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas de aquellos, y la mitigación de los impactos económicos negativos que la crisis conlleva.

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 producido por el 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 insto 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 par 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 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 reporto 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, 3.105 personas contagiadas al 15 de abril y ciento treinta y un (131) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 15 de abril de 2020 131 muertes y 3.105 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.291), Cundinamarca (126), Antioquia (301), Valle del Cauca (532), Bolívar (159), Atlántico (95), Magdalena (70), Cesar (32), Norte de Santander (57), Santander (30), Cauca (21), Caldas (43), Risaralda (72), Quindío (49), Huila (55), Tolima (28), Meta (39), Casanare (9), San Andrés y Providencia (5), Nariño (42), 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 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 9.690 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, (xi) en el reporte número 85 del 15 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.914.916 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 123.010 fallecidos. Que según la Organización Mundial de la Salud OMS, en reporte de fecha 14 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1.918.138 casos, 123.126 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 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 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 PIS 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 la Federación Nacional de Comerciantes, en su edición especial de marzo de 2020 de Bitácora Económica, analizó los efectos del Coronavirus COVID-19 en la economía colombiana así:

"Hay consenso entre analistas, gobierno, empresarios y opinión pública en general, que el panorama económico nacional ha tenido un rápido y significativo deterioro producto del crecimiento exponencial del coronavirus, [...] Esta realidad, que día a día se torna más latente, ya impacta negativamente a hogares y empresas."

Que el Centro de Investigación Económica y Social de Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo - FEDESARROLLO, estudió el impacto de la pandemia generada por el Coronavirus COVID-19 en la economía colombiana mediante la editorial "Choque dual y posibles efectos sobre la economía colombiana" y afirmó:

"Los dos choques que actualmente sufre la economía mundial no tienen precedentes. El primero se relaciona con la expansión del virus COVID-19, que ha generado choques de oferta al interrumpir el flujo del comercio internacional y las cadenas globales de valor, así como choques de demanda, asociados a la disrupción de la actividad económica mundial producto de las medidas de contención adoptadas en cada país. El segundo, se encuentra asociado a la guerra petrolera entre Arabia Saudita y Rusia, consecuencia de un desacuerdo entre ambos países sobre un recorte de producción entre los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Estos choques han generado nerviosismo y estrés en los mercados financieros, situación que ha conducido a cambios en los flujos internacionales de capital y a depreciaciones de las tasas de cambio, especialmente en economías emergentes.

Frente a esto Colombia no ha sido la excepción. Las recientes estrategias adoptadas por el Gobierno nacional para afrontar la crisis han generado un trade-off entre as medidas sanitarias y económicas a adoptar con el fin de aplanar la curva de contagio en el país, que al cierre de este Tendencia se ubica en 470 personas. [...]"

Tanto el COVID-19 como el desplome de los precios del petróleo generan choques de oferta y de demanda, y representan un riesgo para el crecimiento económico del país. Por el lado de la demanda, se espera que los dos choques afecten el consumo de los hogares, reduciendo su crecimiento a 1,0% real anual en el escenario medio (3,5 pps por debajo del escenario que teníamos en Prospectiva inicialmente - 4,5% -). Este menor dinamismo del consumo privado se daría vía: i) una menor confianza del consumidor, y ii) un menor ingreso nacional debido a menores términos de intercambio. En el mejor de los escenarios el consumo privado crecería 2,0%, mientras que en el pesimista se contraería el orden del 0,1%.

Las variables comerciales también se verían afectadas negativamente. En el escenario medio, las exportaciones exhibirían una contracción de -5,5% (resultado 8,8 pps por debajo del escenario en Prospectiva - 3,3% -), obedeciendo a una desaceleración de las exportaciones de petróleo. De igual manera, la fuerte depreciación de la tasa de cambio ubicaría el crecimiento de las importaciones 15,8 pps por debajo del escenario estimado en Prospectiva (-9,1% vs +6,7% en Prospectiva). En línea con la desaceleración de las importaciones y la depreciación de la tasa de cambio, la importación de maquinaria y equipo también se vería afectada, dinámica que restaría al crecimiento de la inversión (-6,7%, en escenario medio vs. +4,3% en Prospectiva). En el escenario optimista el crecimiento de las exportaciones y las

importaciones sería de -2,7% y -6,1% respectivamente, mientras que en el pesimista podría observarse una contracción cercana al 9,1% y 10,5% respectivamente.

Dado el confinamiento para contener la propagación del COVID-19, la actividad productiva se ha estancado en algunos sectores, afectando principalmente a las actividades asociadas al comercio de bienes y servicios, el turismo y las industrias. El confinamiento obligatorio y la pérdida de empleos, especialmente en el sector informal, se traduce además en un choque de demanda, en donde los hogares reducen sus niveles de consumo. Este choque de demanda se agrava con la reducción en el ingreso disponible del país derivada de la caída en los precios internacionales del crudo, que profundiza la reducción del consumo público y privado. Esto último se veía reflejado en un menor dinamismo en sectores como el comercio, transporte, alojamiento y servicios de comida, actividades financieras, actividades de entrenamiento y la industria manufacturera.

[...] Estas medidas son necesarias en cuanto tienen como propósito proteger la mayor parte de la población colombiana durante las próximas semanas al atacar directamente el ritmo de propagación del virus y así aplanar la curva de contagio. No obstante, el cese de las actividades diarias trae consigo costos económicos no despreciables que afectan principalmente la generación de valor agregado del sector servicios e impulsan la destrucción de empleo (en especial comercio y transporte -17,7% de la economía colombiana- y otros sectores como el de actividades artísticas y de entretenimiento."

Que el artículo 2 de la Constitución Política prevé que 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 Decreto 531 de 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", derogó el Decreto 457 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 ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (00:00 horas) del 13 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 horas) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que mediante Decreto Legislativo 482 del 26 de marzo de 2020 se dictaron medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, las cuales, ante la extensión del aislamiento preventivo obligatorio, deben ser ampliadas, en tanto se trata de un servicio público esencial.

Que la honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-033 de 2014, consideró que "El servicio público de transporte presenta las siguientes características: i) Su objeto consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, a cambio a una contraprestación pactada normalmente en dinero. ii) Cumple la función de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia; iii) El carácter de servicio público esencial implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación - la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida -, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte (Ley 336/96, arto 2º), iv) Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado; v) El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado. vi) Todas las empresas operadoras deben contar con una capacidad transportadora específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual la ley defiere al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas (Ley 336/96, arto 22); vii) Su prestación sólo puede hacerse con equipos matriculados o registrados para dicho servicio; viii) Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario. ix) Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida." (La negrilla fuera del texto original).

Que igualmente, el servicio público de transporte y su infraestructura, son esenciales para la movilidad de quienes se encuentran exceptuados de la medida de aislamiento

preventivo obligatorio, especialmente quienes desarrollan las actividades comprendidas en el artículo 3 numerales 3.1 -prestación y asistencia de servicios de salud-, 3.2 -adquisición de bienes de primera necesidad-, 3.7 -la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, producto farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, y 3.18 -la ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministro de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.

Que los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Legislativo 482 de 2020 crearon y previeron las facultades y funciones el Centro de Logística y Transporte durante el tiempo que dure la emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que debido a que el Centro de Logística y Transporte se creó entre otras razones, para responder de manera pronta y oportuna a la prestación esencial de transporte pública en Colombia por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y la necesidad de atender la demanda de los servicios del sector transporte, es necesario que (i) el Centro pueda ejercer sus funciones durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y (ii) las decisiones que adopte el Centro no requieran tramites adicionales ante autoridades administrativas por su urgencia.

Que el parágrafo del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 "Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas" permite que el Gobierno nacional autorice "la celebración de acuerdos o convenios que no obstante limitar la libre competencia, tengan por fin defender la estabilidad de un sector básico de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general". (La negrilla fuera del texto original).

Que en virtud de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, y de su decreto reglamentario -Decreto 1302 de 1964 "por el cual se reglamenta la Ley 155 de 1959, en armonía con los Decretos 1653 de 1960 y 3307 de 1963"-, son sectores básicos de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general y el bienestar social, "[...] todas aquellas actividades económicas que tengan a llegaren a tener en el futuro importancia fundamental para estructurar racionalmente la economía del país y abastecerlo de bienes o servicios indispensables al bienestar general, tales como a) el proceso de producción y distribución de bienes, destinados a satisfacer las necesidades de la alimentación, el vestido, la sanidad y la vivienda de la población colombiana; b) la producción y distribución de combustibles y la prestación de los servicios bancarios, educativos, de transporte, energía eléctrica, acueducto, telecomunicaciones y seguros."

Que a pesar que los acuerdos entre competidores del sector transporte se consideran anticompetitivos, y solamente pueden ser autorizados por el Gobierno nacional por la celebración de convenios, contratos o acuerdos, los numerales 3 y 8 del artículo 3 del Decreto Legislativo 482 de 2020, le otorgaron las facultades al Centro de Logística y Transporte de "autorizar los acuerdos de sinergias logísticas eficientes en los términos del artículo 8 del presente Decreto Legislativo" y "Aprobar, de manera previa, los contratos, convenios, concertaciones o acuerdos celebrados entre generadores de carga, entre empresas de transporte habilitadas en la modalidad de carga, a entre unos y otros, cuando los acuerdos permitan generar sinergias logísticas eficientes."

Que dado el comportamiento de la oferta y demanda en el servicio de transporte público y su descenso con ocasión a la pandemia del Coronavirus COVID-19. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, ampliar las sinergias logísticas eficientes, que se encontraban solamente para el servicio público de transporte de carga, a los demás agentes del sector transporte que inciden en la prestación del servicio para la movilidad de las personas exceptuadas y el abastecimiento de bienes de todo el país.

Que este mecanismo de cooperación entre agentes del sector transporte, se fundamenta en el principio de solidaridad para que las empresas colaboren entre sí y permitan la oferta de bienes o servicios indispensables para el bienestar de todos los habitantes del territorio colombiano, durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y

Protección Social, con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que el Centro de Logística y Transporte, en el ejercicio de sus funciones, ha monitoreado el comportamiento de los usuarios del transporte terrestre de pasajeros por carretera — intermunicipal, y, en ese sentido, el 13 de abril de 2020, en sesión número 21 se advirtió que se ha presentado una disminución del 99% en la movilización de pasajeros y de despacho de vehículos, en el mismo periodo de medición respecto del año 2019. Circunstancia que demuestra uno de los impactos que ha sufrido el sector transporte con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que por la baja demanda de transporte de pasajeros por carretera y mixto, es necesario permitir a las empresas de transporte operar en las rutas asignadas según demanda, sin considerar abandonada una ruta o un recorrido cuando se disminuya el servicio autorizado en un porcentaje menor al exigido en cada una de estas, y por tanto no habrá lugar a la cancelación de las mismas durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio ordenado mediante Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que dadas las medidas adoptadas para la mitigación y prevención de la pandemia del Coronavirus COVID-19, entre ellas la ampliación del término de aislamiento preventivo obligatorio, es necesario extender el derecho al retractor o desistimiento del viaje a los usuarios del transporte terrestre intermunicipal, para permitirles obtener el reembolso del precio pagado P01 el tiquete o efectuar el viaje una vez culminada la medida de aislamiento preventivo obligatorio a hasta por un (1) año adicional a la terminación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que permitir a los usuarios el ejercicio del derecho de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con el ejercicio del derecho de retracto desistimiento, facilita a las empresas de transporte terrestre intermunicipal (i) disminuir la presión de caja que padecen debido a la baja operación que han presentado ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, y (ii) obtener un alivio temporal razonable para reactivar de forma efectiva el transporte terrestre intermunicipal.

Que la operación de los servicios de transporte masivo durante el estado de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión a la pandemia del Coronavirus COVID-19, exige que este servicio sea ofertado en atención a (i) el análisis de movilidad de cada autoridad municipal, distrital o metropolitana y el cálculo de la demanda presentada en cada uno de los sistemas de transporte masivo a fin de responder la demanda de movilización de personas; y (ii) la disponibilidad suficiente de flota para cumplir con las medidas preventivas y de mitigación del Coronavirus COVID-19.

Que mediante la Circular Conjunta 04 del 9 de abril de 2020 suscrita por los ministros de Salud y Protección Social, Transporte y Trabajo se impartieron orientaciones en materia de protección dirigidas a conductores y operadores de la cadena logística de transporte de carga terrestre y fluvial, empresas y conductores de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, especial, individual, masivo, colectivo, mixto, transporte por cable, terminales de transporte terrestre, transporte férreo, entes gestores y concesionarios de los sistemas de transporte masivo, que continúan su ejecución durante la emergencia sanitaria, para prevenir, reducir la exposición y mitigar el riesgo de exposición y contagio por infección respiratoria aguda por el Coronavirus COVID-19.

Que en consideración a lo anterior, es necesario permitir que los entes gestores de los sistemas masivos de transporte en coordinación con las autoridades locales, establezcan la oferta del servicio público de transporte sin tener limitación en la prestación del servicio.

Que mediante Decreto 439 de 20 de marzo de 2020, se decidió, entre otras cosas, suspender, por el término treinta (30) días calendario a partir de las 00:00 horas del lunes 23 de marzo de 2020, el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano a los pasajeros procedentes por vía aérea del exterior.

Que es necesario durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección

Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, suspender el ingreso de pasajeros procedentes del exterior al territorio colombiano, ya que (i) previene la facilidad de transmisión del virus persona a persona, (ii) impide que el transporte de pasajeros que provengan de países, áreas o territorios contagiados, que a la fecha supera los 213, ingrese a territorio colombiano por medio del tránsito aéreo, (iii) el Ministerio de Salud y Protección Social informe que existen casos positivos de COVID-19 que fueron importados de países del mundo que evidencian contagio, y (iv) procura evitar la sobrecarga del Sistema de Seguridad Social en Salud por las personas que provengan del extranjero y sean positivas de COVID-19.

Que el artículo 4 del Decreto 531 de 8 de abril de 2020 establece que se debe garantizar el transporte terrestre de pasajeros para las personas exceptuadas de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, de manera que debe permitirse la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor mixto, ya que es el medio de transporte en el que especialmente se moviliza carga y personas que habitan en zonas de difícil acceso.

Que para prevenir el contacto persona a persona, contener la propagación de la pandemia del Coronavirus COVID-19 y garantizar el cumplimiento de la orden de aislamiento preventivo obligatorio prevista en el Decreto 531 de 8 de abril de 2020, es necesario mantener durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19 la suspensión de actividades, trámites y servicios ofrecidos por los organismos de apoyo al tránsito, tales como los Centros de Diagnóstico Automotor, los Centros de Enseñanza Automovilística o los Centros de Reconocimiento de Conductores.

Que para el correcto funcionamiento de los vehículos, artefactos a embarcaciones con los cuales se garantiza la prestación del servicio público de transporte y ejercer las actividades permitidas en el Decreto 531 de 8 de abril de 2020, especialmente las de carga y movilización de personas para el acceso a prestación del servicio de salud, se deben permitir operaciones de mantenimiento a los vehículos, artefactos, embarcaciones, maquinaria agrícola y pesquera, en particular en lo que refiere al buen estado de motores, compresores de aire, cabrestantes, neumáticos, luces, aceite, líquido de transmisión, batería, frenos, entre otros, para lo cual se requiere contar con los insumos y logística necesaria para su suministro e instalación. Por lo tanto es indispensable garantizar la operación de establecimientos que provean los mencionados servicios durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio ordenado mediante Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que durante término que dure el de aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 8 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19, es necesario establecer medidas que refuerzan la protección de los derechos de quienes participan en las actividades de transporte de personas y carga, de manera que se garantice su acompañamiento y atención en vía. Por lo tanto, es necesario permitir que operen (i) establecimientos que presten servicios de mantenimiento vehicular, de artefactos o de embarcaciones según los diferentes modos de transporte, y de aquellos en los cuales se realice el suministro y/o instalación de repuestos; y (ii) lugares para el alojamiento, alimentación y servicios sanitarios en las vías del territorio nacional.

Que debido a la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19, ha generado efectos económicos negativos en los precios de la mayoría de bienes, es necesario suspender el cobro de peajes a vehículos que transiten por el territorio nacional, durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19, de manera que se no se afecte los costos de la cadena logística requerida para asegurar la provisión de bienes, especialmente alimentos de primera necesidad y medicamentos para mitigar la pandemia del Coronavirus COVID-19, en todo el territorio nacional.

Que la expansión del Coronavirus COVID-19 impacta negativamente la industria aérea, ya que diferentes países

han establecido como medidas de contención de la pandemia la prohibición de ingreso de pasajeros provenientes del exterior y el traslado doméstico por vía aérea, lo que afecta el flujo de caja principal de las aerolíneas, por lo menos hasta que se controle a nivel mundial la pandemia COVID-19. Que con el fin de mitigar los efectos de la crisis en la industria aérea, es necesario suspender durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, la aplicación de nuevos cobros de infraestructura aeroportuaria, del cobro de cánones de arrendamiento de los espacios objeto de explotación comercial ubicados en los aeropuertos y aeródromos no concesionados administrados por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil; y la suspensión de restricción de límites horario de tipo ambiental para la operación de pistas de los aeropuertos nacionales y/o internacionales.

Que la situación actual ha derivado en efectos económicos que impactan de manera negativa a la industria aeroportuaria en todo el territorio nacional, y por lo tanto es necesario que el Estado adopte medidas tales como la suspensión en la aplicación de nuevos cobros relacionados con la infraestructura aeroportuaria con el fin de aliviar la carga económica de los operadores de dicha infraestructura.

Que para garantizar el abastecimiento eficiente de bienes y, salvaguardar el derecho a la vida, la salud y la supervivencia de las personas, el Estado puede tomar medidas necesarias para atender las operaciones de carga que incidan en la actividad portuaria pública y privada en todo el territorio nacional.

Que mediante los numerales 18 y 19 del artículo 3 del Decreto 531 de 8 de abril de 2020 se permitió la ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así:

"Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

18. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.

19. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y as obras de infraestructura que no pueden suspenderse."

Que con el propósito de garantizar y mejorar la prestación del servicio público esencial de transporte y el abastecimiento de bienes y servicios en todo el territorio nacional, es necesario mantener la ejecución de obras de infraestructura en cumplimiento de condiciones estrictas de bioseguridad para sus trabajadores y para terceros, de conformidad con los parámetros de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que mediante la Circular Conjunta 03 del 8 de abril de 2020 suscrita por los ministros de Salud y Protección Social, Transporte y Trabajo se impartieron orientaciones en materia de protección dirigidos al personal de los proyectos de infraestructura de transporte que continúan su ejecución durante la emergencia sanitaria, para prevenir, reducir la exposición y mitigar el riesgo de exposición y contagio por infección respiratoria aguda por el coronavirus COVID-19.

Que durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional, las obras de infraestructura que sean reactivadas cumplirán con estrictas condiciones de seguridad en zonas que no tengan una alta concentración de población y estén por fuera de centros urbanos del país, en cumplimiento de los parámetros establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión al Coronavirus COVID-19.

Que en virtud de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social fueron adoptadas medidas de contención y mitigación del Coronavirus COVID-19, que impidieron el normal desarrollo de los contratos de infraestructura estatal. Que por lo tanto, es necesario prorrogar en tiempo que, sumado, puede superar los límites previstos en la normatividad vigente y solo para prorrogar por el mismo tiempo en el que se generó el aislamiento preventivo obligatorio con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró por el término de treinta (30) días calendario el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; sin embargo, es necesario mantener las medidas adoptadas por el Decreto 439 del 20 de marzo de 2020 "Por el cual, se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea", y el Decreto 482 del 26 de marzo de 2020 "Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica"; mientras dure el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y atender las necesidades del sector transporte, como lo son, entre otros, el abastecimiento de bienes en el territorio nacional y la movilidad de las personas exceptuadas a la medida de aislamiento preventivo obligatorio; y particularmente, propender por conjurar la crisis generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, impedir la propagación de sus efectos y enfrentar el impacto generado.

En merito lo expuesto,

DECRETA

TITULO I Aspectos Generales

Artículo 1. Centro de Logística y Transporte. El Centro de Logística y Transporte de que tratan los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Legislativo 482 de 26 de marzo de 2020 estará vigente durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

Artículo 2. Sinergias logísticas eficientes en el sector transporte. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se permite la celebración de contratos, convenios, concertaciones o acuerdos entre cualquiera de los agentes que desarrollen una actividad en el sector transporte, cuando estos permitan generar sinergias logísticas eficientes para el transporte necesario de personas y/o cosas.

Los acuerdos, convenios, concertaciones y/o contratos para facilitar sinergias logísticas eficientes deberán ser aprobados previamente por el Centro de Logística y Transporte.

TITULO II Medidas derivadas de las restricciones de movilidad y del aislamiento preventivo obligatorio

CAPITULO I Transporte de Pasajeros

Artículo 3. Transporte de Pasajeros por Carretera Intermunicipal. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 a durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se permite operar el servicio público de transporte terrestre automotor en la modalidad de pasajeros por carretera intermunicipal, con fines de acceso o de prestación de servicios de salud; y a personas que requieran movilizarse y sean autorizadas en los términos del Decreto 531 de 8 de abril de 2020 o aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo Primero. Las terminales de transporte terrestre deberán prestar sus servicios, conforme a lo dispuesto en el Decreto 531 de 8 de abril de 2020 a durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional, y considerando la oferta de operaciones autorizada por el Centro de Logística y Transporte. En el caso en que se determine el cese de la oferta de operaciones de empresas de transporte intermunicipal, las terminales de transporte no serán sancionadas.

Parágrafo Segundo. Las empresas habilitadas en la modalidad de pasajeros por carretera - intermunicipal no serán sancionadas con cancelación de las rutas por hecho el disminuir servicio autorizado en menos de un cincuenta por ciento (50%) durante el término que dure el aislamiento

preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 a durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional.

Parágrafo Tercero. En los eventos en que las empresas de transporte terrestre intermunicipal de pasajeros reciban solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con el ejercicio de derecho de retracto a desistimiento, podrán realizar, durante el periodo que dure la emergencia sanitaria y hasta por un (1) año adicional, reembolsos a los usuarios en servicios prestados por la misma empresa.

Artículo 4. Transporte masivo. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se permite operar el servicio público de transporte masivo para el transporte de pasajeros con fines de acceso a servicios de salud o de prestación de servicios de salud y a las personas que requieran movilizarse en los términos del Decreto 531 de 8 de abril de 2020 a durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional.

Artículo 5. Suspensión de ingreso al territorio colombiano. Durante el término que dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministro de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, suspender el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea.

Solo se permitirá el desembarque con fines de ingreso, de pasajeros a conexión en territorio colombiano, en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en el marco de sus competencias.

Parágrafo 1. Se exceptúan de lo anterior a los tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes a la carga de empresas de carga aérea, quienes deberán cumplir con el protocolo establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil,

Parágrafo 2. Los pasajeros excepcionalmente admitidos deberán cumplir con las medidas sanitarias de prevención de contagio que adopte el Ministerio de Salud y Protección Social y demás autoridades competentes sobre este asunto en particular.

Parágrafo 3. En cualquier caso, la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, en el marco de sus competencias, podrá negar el ingreso de cualquier extranjero al territorio colombiano, en ejercicio del principio de soberanía del Estado.

Parágrafo 4. La suspensión podrá levantarse por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, previa concepto del Ministerio de Salud y Protección Social, antes del término contemplado en el presente artículo si desaparecen las causas que le dieron origen, o prorrogarse si las mismas persisten.

CAPITULO II Transporte de Carga

Artículo 6. Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se permite operar el servicio público de transporte terrestre automotor mixto, con fines de transporte de carga o movilización de personas autorizadas en los términos del Decreto 531 de 8 de abril de 2020 a aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo. Las empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor mixto no serán sancionadas con cancelación del permiso por el hecho de disminuir el servicio autorizado en menos de un cincuenta por ciento (50%) durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional.

CAPITULO III Organismos de Apoyo al Tránsito

Artículo 7. Suspensión de actividades. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 a durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, todos los servicios prestados por los organismos de apoyo al tránsito, así como los trámites que ante ellos se efectúen quedarán suspendidos.

Parágrafo. En los términos del presente artículo, los documentos de tránsito, incluyendo la licencia de conducción y el certificado de revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes, cuya vigencia expire, se entenderán prorrogados automáticamente durante el tiempo que dure el aislamiento preventivo obligatorio, y hasta un mes (1) después de finalizada esta medida. Los tiempos que estén corriendo para la reducción de multa prevista en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, se suspenderán durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio.

CAPITULO IV Operación de Transporte

Artículo 8. Servicios durante la operación de transporte. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y previa aprobación del Centro de Logística y Transporte, se permitirá la operación de establecimientos prestadores de servicios de mantenimiento vehicular, artefactos, embarcaciones, maquinaria agrícola o pesquera, según los diferentes modos de transporte, así como de los establecimientos en los cuales se realice el suministro y/o instalación de repuestos, con el cumplimiento de las condiciones de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

Así mismo, previa aprobación del Centro de Logística y Transporte, se permitirá la operación de establecimientos que ofrezcan servicios de alimentación y hospedaje a los transportadores autorizados para transitar en el marco de las excepciones a la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para los efectos de la presente disposición, se permitirá el funcionamiento de establecimientos, locales comerciales y hospedajes ubicados en zonas contiguas a la vía, con el cumplimiento de las condiciones de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

CAPITULO V Peajes

Artículo 9. Exención del cobro de peajes. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, suspéndase el cobro de peajes a vehículos que transiten por el territorio nacional.

TITULO II Medidas económicas derivadas de la declaración de emergencia económica, social y ecológica

CAPITULO I Industria aeronáutica

Artículo 10. Suspensión cobros infraestructura aeroportuaria. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, a durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, suspéndase la aplicación de nuevos cobros relacionados con la infraestructura aeroportuaria.

Artículo 11. Suspensión transitoria de cobro de cánones de arrendamiento. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil podía suspender transitoriamente el cobro de los cánones de arrendamiento de los espacios objeto de explotación comercial ubicados en los aeropuertos y aeródromos no concesionados administrados por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Únicamente durante el periodo en que se mantenga la emergencia sanitaria.

Artículo 12. Suspensión transitoria de restricciones de horario. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, suspéndase transitoriamente las restricciones de horario de tipo ambiental establecidas para la operación de las pistas de los aeropuertos nacionales y/o internacionales en el territorio nacional.

CAPITULO II Concesiones e Infraestructura

Artículo 13. Infraestructura puesta al servicio público. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Centro de Logística y Transporte podrá ordenar la suspensión de cualquier infraestructura dispuesta para la prestación del servicio público de transporte, pues por regla general deberán mantenerse en operación.

Parágrafo. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, los administradores de infraestructura dispuesta para la prestación del servicio público de transporte deberán adaptar su operación para mantener los esquemas determinados por el Centro de Logística y Transporte o el Gobierno nacional; y dentro de la época de aislamiento preventivo obligatorio deberán mantener el mínima para garantizar la prestación del servicio público de transporte.

Artículo 14. Infraestructura en construcción. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se permitirá la continuidad y desarrollo de obras de infraestructura, siempre que la entidad contratante verifique que las mismas puedan

Artículo 17. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación

desarrollarse en cumplimiento de las disposiciones de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social. Para la continuidad de las obras de infraestructura las autoridades del orden nacional coordinarán lo correspondiente con las autoridades locales.

Artículo 15. Medidas de contratos de concesión. En los esquemas de concesiones previstos en la Ley 80 de 1993, y de asociación público privada que trata la Ley 1508 de 2012, debido a la adopción de medidas por parte del Gobierno nacional que conlleven la disminución en el recaudo de los proyectos, se prorrogara en tiempo que, sumado, puede superar los límites previstos en la normatividad vigente y solo para prorrogar por el mismo tiempo en el que se generó el aislamiento preventivo obligatorio con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19 .

Artículo 16. Autorización especial y extraordinaria para puertos privados. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, autorícese a los puertos de servicio privado para atender las operaciones de carga que tengan como propósito garantizar el abastecimiento de bienes de primera necesidad a las poblaciones que se encuentren dentro del área de la zona portuaria correspondiente, independientemente del tipo de carga autorizada.

Así mismo, autorícese a los puertos de servicio público, durante el mismo periodo, para que sin importar el tipo de carga que tenga autorizada en el contrato de concesión, atender las operaciones de carga que tengan como propósito garantizar el abastecimiento de bienes de primera necesidad a las poblaciones que se encuentren dentro del área de la zona portuaria correspondiente.

Parágrafo. Para la prestación de los servicios derivados de la presente autorización deberán respetarse las recomendaciones y directrices dictadas por las autoridades portuarias, aduaneras, sanitarias, policivas y en general por cualquier autoridad que en el marco de sus competencias incida en la operación portuaria.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 569 del 15 de abril de 2020.

3. Síntesis de la providencia

3.1. La Corte Constitucional analizó y encontró satisfechos los requisitos formales exigidos para la expedición de decretos legislativos en el marco de estados de emergencia económica, social y ecológica. A continuación, advirtió que las normas contenidas en el Decreto Legislativo 569 de 2020 guardan una considerable similitud con el contenido de los decretos legislativos 439 de 2020 y 482 de 2020, adoptados dentro de la misma declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, los cuales fueron analizados mediante las sentencias C-157 de 2020 y C-185 de 2020. Se precisó que en esta oportunidad no existía cosa juzgada, sin embargo, en lo pertinente se seguiría el precedente fijado en las referidas sentencias.

3.2. El análisis del Decreto Legislativo 569 de 2020 se realizó a partir de siete ejes temáticos que agrupan la totalidad de las medidas adoptadas en esta norma, a saber: (i) suspensión del ingreso al territorio colombiano por vía aérea, (ii) vigencia y funciones del Centro de Logística y Transporte, (iii) condiciones para prestar el servicio de transporte terrestre, (iv) exoneración de exigencias legales en la operación del servicio de transporte, (v) exención de cobro de peajes, (vi) medidas económicas para la industria aeronáutica, y (vii) disposiciones en contratos de concesión e infraestructura.

3.3. En el primer eje se estudiaron las medidas previstas en el artículo 5, consistentes en (i) la suspensión amplia y general del desembarque de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea, con dos excepciones; la primera, predicable de pasajeros, en

los eventos de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de la Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia en el marco de sus competencias; y, la segunda, respecto de los tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes a la carga de empresas de carga aérea. (ii) La facultad de negar el ingreso al país de extranjeros, en cualquier caso, por parte de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia. Y, (iii) la imposición de medidas sanitarias para quienes ingresan al país en las referidas situaciones excepcionales.

Para la Corte, las medidas allí dispuestas buscan un fin constitucionalmente imperioso, esto es, garantizar el derecho a la salud y a la vida de las personas. Resultan adecuadas para alcanzar el fin pretendido, pues a través de las restricciones al desembarque de personas por vía aérea se contiene la propagación de la pandemia, lo que permite que el Sistema de Salud no se sobrecargue y pueda responder adecuadamente a la crisis sanitaria. Además, son necesarias porque no existen medios alternativos menos restrictivos y ante la falta de una vacuna o de tratamientos ante la infección, los medios de contención y salubridad se convierten en indispensables y necesarios. Finalmente, las medidas tampoco son desproporcionadas en sentido estricto. Sin embargo, precisó que la posibilidad de prorrogar las medidas si las causas persisten, se enmarca en todo caso en el actual estado de emergencia sanitaria y en eventuales futuros estados de emergencia sanitaria que se decreten con ocasión del COVID-19. Por lo tanto, si no se encuentra vigente un estado de emergencia sanitaria es porque no existe una circunstancia que ponga en peligro la salud pública, por lo que tampoco se encuentra justificación para mantener las medidas aquí analizadas. En consecuencia, la prórroga de la medida que refiere el parágrafo 4º del artículo 5º debe entenderse dentro del término de un estado de emergencia sanitaria decretado con ocasión del COVID-19.

3.4. En el segundo eje se analizaron los artículos 1, 2 y 13. El artículo 1 establece que el Centro de Logística y Transporte (CLT), creado mediante el Decreto legislativo 482 de 2020, así como sus funciones y facultades, establecidas en los artículos 2 y 3 del mismo decreto, estarán vigentes durante el término de la presente emergencia sanitaria, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria que se declare con ocasión de la pandemia derivada del COVID-19. Por su parte, el artículo 2 faculta al CLT, durante este mismo término, a autorizar acuerdos, convenios, concertaciones y/o contratos para facilitar sinergias logísticas eficientes en el sector transporte. Finalmente, el artículo 13 establece dos medidas, esto es, dispone que el CLT puede ordenar, durante el aislamiento preventivo obligatorio, la suspensión de cualquier infraestructura dispuesta para la prestación del servicio público de transporte, que por regla general debe mantenerse en operación y señala que los administradores de infraestructura dispuesta para la prestación del servicio de transporte deben adaptar su operación para mantener los esquemas determinados por el CLT o el Gobierno nacional.

La Corte concluyó que las medidas aseguran la eficacia del aislamiento preventivo y garantizan derechos a la alimentación y a la salud durante la emergencia sanitaria. Resaltó que circunscribir la vigencia de las medidas a la emergencia sanitaria o al aislamiento preventivo es necesario porque en este período se requiere que el CLT desarrolle sus funciones para hacer frente a la emergencia y se puedan adoptar rápidamente medidas para garantizar la prestación eficiente del servicio de transporte. Se indicó que, si bien las medidas tienen un impacto en la libre competencia, se justifican porque apuntan a garantizar fines constitucionalmente importantes, ya que buscan asegurar una adecuada y eficiente prestación del servicio público y mitigar los riesgos de contagio a causa del COVID-19. Además, los medios empleados eran efectivamente conducentes para alcanzar estos fines. En efecto, la creación temporal de un organismo a través del cual se coordine el funcionamiento y la logística para la prestación del servicio público de transporte permite que, en una situación atípica como la que atraviesa el país por cuenta del COVID-19, los distintos sectores y empresas involucradas en la prestación de este

servicio puedan desarrollar sus funciones de manera eficiente y coordinada bajo las directrices de un organismo dedicado a garantizar la prestación de este servicio público en el marco de la actual pandemia.

3.5. En el tercer eje se evaluaron los artículos 3, 4, 6 y 8. El artículo 3 (i) permite que durante el aislamiento preventivo obligatorio se garantice la operación del servicio público de transporte terrestre intermunicipal con fines de acceso a servicios de salud o a las personas que el Decreto 531 de 2020 autoriza para movilizarse. (ii) Establece que las terminales de transporte terrestre deberán prestar sus servicios conforme a lo dispuesto en el citado Decreto. (iii) Determina que las empresas de transporte no serán sancionadas por la disminución del servicio. Y, (iv) prevé que los reembolsos que deban efectuar las empresas de transporte por motivos relacionados con el derecho de retracto o desistimiento se podrán realizar durante el periodo que dure la emergencia sanitaria y hasta por un año adicional en servicios prestados por la misma empresa. El artículo 4 autoriza, durante cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado con ocasión del COVID-19, la prestación del servicio público de transporte masivo con fines de acceso a servicios de salud o a las personas que autorizadas para movilizarse. El artículo 6 (i) permite, durante el aislamiento preventivo obligatorio, la operación del servicio público de transporte terrestre automotor mixto, con fines de transporte de carga o movilización de personas autorizadas por el respectivo decreto que regule el aislamiento preventivo. (ii) Indica que las empresas habilitadas no serán sancionadas por la disminución del servicio. Finalmente, el artículo 8 autoriza, durante cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado con ocasión del COVID-19, la operación de establecimientos prestadores de servicios de mantenimiento vehicular y establecimientos que ofrezcan servicios de alimentación y hospedaje en zonas contiguas a la vía, destinados a atender a los transportadores autorizados para transitar.

Para la Sala, las medidas resultan necesarias para evitar la extensión de los efectos negativos de la medida de aislamiento. Además, a través de éstas se garantiza el abastecimiento de alimentos y bienes a la población y la locomoción de las personas exentas de la medida de aislamiento. Además, también se contrarrestan los efectos económicos negativos que la emergencia tiene sobre el sector transporte. En cuanto a la medida que permite a las empresas de transporte terrestre de pasajeros realizar reembolsos a los usuarios durante el periodo que dure la emergencia sanitaria y hasta por un año adicional en servicios prestados por las mismas empresas de transporte, se consideró que, si bien con esta decisión se afectaban los derechos de los consumidores, la medida se justificaba porque tenía como fin brindar un apoyo a las empresas de transporte y garantizar de esta manera los derechos al trabajo y al mínimo vital de las personas que laboran en este sector, ya que las respectivas empresas no estarían obligadas a realizar reembolsos en dinero a los usuarios de manera inmediata, lo que les ayudaría a estabilizar sus condiciones económicas en un momento en que los ingresos se han reducido considerablemente debido a la disminución de la demanda de pasajeros como consecuencia de las medidas de aislamiento preventivo.

3.6. En el cuarto eje se analizó el artículo 7, mediante el cual: (i) se suspende, durante el término del aislamiento preventivo obligatorio, todos los servicios prestados por los organismos de apoyo al tránsito, así como los trámites que se surten ante ellos, por lo tanto. (ii) Se establece que los documentos de tránsito que expiren se entenderán prorrogados durante el tiempo que dure el aislamiento preventivo obligatorio, y hasta un mes después de finalizada esta medida. Y, (iii) se dispone que los tiempos que estén corriendo para la reducción de las multas previstas en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, se suspenderán durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio.

La Corte concluyó que la norma permite reducir la cantidad de actividades que requieren contacto físico, por lo que resulta necesaria en el marco de la actual pandemia. La prórroga de la vigencia de los documentos de tránsito que expiren durante el aislamiento se justifica porque de esta manera los trámites relacionados

con estos documentos ocurrirán de forma escalonada, lo que les permite a las respectivas oficinas atender adecuadamente a las personas que requieran sus servicios una vez reanuden sus labores.

3.7. En el quinto eje se analizó el artículo 9. Esta norma suspende, durante el término del aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento decretado con ocasión de la pandemia derivada del COVID-19, el cobro de peajes a los vehículos que transitan por el territorio nacional.

Para la Sala Plena esta medida se justifica debido a que busca compensar el incremento de los precios que está teniendo lugar con ocasión de las medidas de aislamiento y la generalizada reducción de la producción, permitiendo el acceso a los distintos bienes y servicios requeridos por la población. Si bien la vigencia de la medida se extiende por un periodo incierto, pues se vincula al término de cualquier aislamiento preventivo que se declare con ocasión del COVID-19, resulta razonable porque la misma se relaciona directamente con la condición de aislamiento de la población, pues pretende mitigar los efectos que una medida de esa naturaleza tiene sobre los precios de los bienes que son transportados por las carreteras del país. En todo caso se advirtió que la medida, dado que configura una modificación tributaria, no puede extenderse más allá de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso le otorgue carácter permanente.

3.8. En el sexto eje se estudiaron los artículos 10, 11 y 12. El artículo 10 dispone que durante el aislamiento preventivo o la emergencia sanitaria no se aplicarán nuevos cobros relacionados con la infraestructura aeroportuaria. El artículo 11 prevé que, durante el término de la emergencia sanitaria, la Aerocivil podrá suspender el cobro de cánones de arrendamiento de espacios objeto de explotación comercial ubicados en los aeropuertos y administrados por esta entidad. Finalmente, el artículo 12 establece que, durante el término de la emergencia sanitaria, se suspenden las restricciones de horario de tipo ambiental establecidas para las operaciones de las pistas de los aeropuertos.

La Corte señaló que las medidas adoptadas en dichos artículos permitían mitigar el agravamiento de los efectos económicos causados en la industria aeronáutica por la actual pandemia y aseguraban una adecuada y eficiente operación del transporte aéreo, de tal manera que se garantizara el abastecimiento de bienes requeridos por la población. En relación con la medida dispuesta en el artículo 12, relacionada con la suspensión de las restricciones de horario de tipo ambiental establecidas para la operación de las pistas de los aeropuertos, se concluyó que, aunque la misma implica una afectación a los derechos de las personas que habitan cerca a los aeropuertos, la medida se justifica porque facilita la movilización de pasajeros y carga y permite a las empresas realizar vuelos en horarios que antes estaban restringidos. En todo caso, se precisó que, si se restablece la normalidad de la operación aérea antes de finalizar la emergencia sanitaria, la medida debe levantarse sin esperar a que finalice este periodo.

3.9. En el séptimo eje se evaluaron los artículos 14, 15 y 16. El artículo 14 permite la continuidad de obras de infraestructura durante la emergencia sanitaria bajo el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad, e indica que las autoridades del orden nacional coordinaran lo correspondiente con las autoridades locales. La medida del artículo 15 está dirigida a establecer la posibilidad de prórrogas de tiempo en los proyectos de asociaciones público privadas y concesiones, con el fin de compensar la disminución del recaudo que se genere por el aislamiento preventivo obligatorio. Finalmente, el artículo 16 establece dos medidas relacionadas con la operación portuaria: (i) autoriza a que, durante la emergencia sanitaria, los puertos de servicio privado, así como los de servicio público, puedan atender operaciones de carga que tengan como propósito garantizar el abastecimiento de bienes de primera necesidad a las poblaciones que se encuentren dentro del área de la zona portuaria correspondiente. Y, (ii) precisa que para dichas operaciones deben respetarse las recomendaciones y directrices dictadas por las autoridades portuarias, aduaneras,

sanitarias, policivas y en general por cualquier autoridad que en el marco de sus competencias incida en la operación portuaria.

Para la Sala Plena estas medidas se justifican en la medida en que apuntan a fines legítimos, esto es, garantizar adecuadamente el suministro de alimentos y bienes para la población en el marco de la actual pandemia, así como evitar eventuales desequilibrios económicos en contratos de asociación público privada y concesiones. De igual manera, los medios para alcanzar tales fines son legítimos y adecuados, ya que la autorización para continuar con la ejecución de obras de infraestructura y el permiso para que puertos privados y públicos puedan realizar operaciones de carga, ayuda a que la población se abastezca de bienes de primera necesidad, mientras que la posibilidad de realizar prórrogas que superen los topes legales en los contratos de concesión y de asociación público privada, posibilita garantizar el equilibrio económico en estos contratos, el cual puede verse afectado por las medidas tomadas por el Gobierno nacional en el marco de la emergencia sanitaria.

3.10. Finalmente, la Sala Plena concluyó que la cláusula prevista en el artículo 17 no genera reproche alguno, pues se ocupa de la vigencia del Decreto Legislativo 569 de 2020 y establece que rige a partir de la fecha de su publicación. Esta norma es necesaria para que el decreto entre a regir en el orden jurídico.

4. Salvamento parcial y aclaraciones de voto

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvó parcialmente el voto. A su juicio, debió declararse la inexecutable parcial del artículo 3° del Decreto 569 de 2020, pues la medida de condicionar la oferta del transporte de pasajeros terrestre intermunicipal a un 50% de oferta de las operaciones no sobrepasa el juicio de *necesidad fáctica*. Discurrió que no es eficaz ni idóneo sujetar el porcentaje de oferta de operación del transporte público de pasajeros a un valor fijo consignado en una norma de rango legal, pues al establecer un valor inamovible de oferta se dificulta la prestación adecuada y segura del servicio de transporte intermunicipal y masivo de pasajeros, dado que impide que las autoridades locales determinen, adapten y ajusten la cantidad en que debe prestarse el servicio de transporte, de acuerdo con el avance y contención del COVID-19. En caso de requerir una mayor oferta de transporte, las administraciones territoriales se verían sometidas a grandes dificultades y debió tenerse en cuenta que la mayor ocupación en los sistemas de transporte evita observar la distancia social entre las personas, lo cual hace más fácil la transmisión colectiva del virus COVID -19, por lo que para evitar esa saturación del transporte se requeriría aumentar su oferta.

En relación con la previsión del retractor, adujo que el Gobierno Nacional prefirió utilizar sus potestades extraordinarias, cuando era posible emplear las ordinarias vía reglamento. Con base en las Sentencias C-122 de 1997 y C-155 de 2020, censuró que el Gobierno hubiese convertido deliberadamente en ley un asunto que era de rango administrativo y se hallaba bajo la competencia de la Aeronáutica Civil. Recordó que la Sentencia T-987 de 2012 había señalado que las reglas de retractor de pagos a las aerolíneas están previstas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC), los cuales son actos administrativos.

Las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** aclararon su voto en relación con algunas de las consideraciones de la parte motiva de esta sentencia.

LA CORTE DETERMINÓ QUE LA ADICIÓN DE RECURSOS AL FOME A TRAVÉS DE UNA OPERACIÓN DE CRÉDITO PÚBLICO SATISFACE LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES DE VALIDEZ DE UNA MEDIDA DE EXCEPCIÓN DEFINIDOS POR LA CONSTITUCIÓN, LA LEY ESTATUTARIA 137 DE 1994 Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

IV. EXPEDIENTE RE-279 - SENTENCIA C-240/20 (julio 8)

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

1. Norma objeto de revisión constitucional**DECRETO 552 DE 2020**

(abril 15)

Por el cual se adicionan recursos al Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, creado por el Decreto 444 de 2020, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones

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 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 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 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 el 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 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 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 la 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 virtud de esta, 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 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 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, Social y Ecológica.

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, 1406 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. CET 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 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 2021. 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 focalizado para los hogares y 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 economía de mercados emergentes y las pesadas cargas de la deuda en muchos países de bajo ingreso [...]"

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 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 "[...] E] 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) protegerá 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 Ministerio de Salud y Protección Social en marco de la emergencia por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para adultos de 70 años, ordenando el aislamiento para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete la mañana (7:00 A.M.) y hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00. p.m.).

Que en el marco de la emergencia y a propósito la pandemia del Coronavirus COVID-19, mediante Decreto 531 del 8 de abril de 2020, el Gobierno nacional ordena el aislamiento preventivo obligatorio preventivo de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 horas a.m) del día 13 de abril de 2020, hasta 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 dentro de las medidas contempladas en la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se incluye la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, para atender las necesidades en atención de salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva, y la necesidad de que la economía brinde condiciones que mantengan el crecimiento y el empleo.

Que mediante el Decreto Legislativo 444 de 2020 se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, con el objeto de "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 en el marco del Decreto 417 de 2020".

Que las principales fuentes de financiación del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del Decreto Legislativo 444 de 2020, son los recursos que a título de préstamo obtenga la Nación del Fondo de Ahorro y Estabilización - FAE, y del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET.

Que teniendo en cuenta estas fuentes de recursos, mediante el Decreto Legislativo 519

de 2020, se adicionó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020 en la suma de \$15.1 billones, sin embargo existe incertidumbre sobre la duración de la emergencia y el monto final de recursos que se demandará con el fin de mitigar los efectos sociales y económicos generados por el Coronavirus - COVID19.

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 pronostican 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 por lo tanto, en atención a la evolución de la pandemia se estima que las fuentes de recursos hasta ahora establecidas en el Decreto Legislativo 444 de 2020, podrían llegar a resultar insuficientes para atender las necesidades de gasto que tiene el Gobierno nacional para hacer frente a los efectos adversos generados por el Coronavirus, en particular para atender las necesidades sociales y económicas que tiene la población afectada por medidas como el aislamiento preventivo obligatorio, que afecta directamente la generación de ingresos de múltiples hogares.

Que por lo tanto, en el corto y mediano plazo se requerirá de un fuerte gasto público en transferencias y subsidios monetarios que permitan a los hogares atender sus necesidades básicas, y por ello la Nación podrá requerir mayores recursos para la financiación de este gasto.

Que el Gobierno nacional, en primer lugar, ha optado por una estrategia de optimización de los recursos del Estado, teniendo en cuenta las condiciones financieras actuales, que en atención a los efectos de la pandemia y los bajos precios del petróleo, han aumentado la volatilidad de los mercados, haciendo las ventanas de financiamiento más cortas y los costos más elevados.

Que, en el marco de esta estrategia se considera necesario ampliar las fuentes de financiación del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, sin necesidad de recurrir a los mercados financieros tradicionales, empleando a título de préstamo recursos del Fondo de Riesgos Laborales, los cuales se constituyen en una nueva forma de financiamiento del Fondo de Mitigación de Emergencias no contemplada en las normas legales actuales, que se hace necesaria ante la coyuntura actual derivada del Coronavirus COVID 19 a fin de proveer los recursos necesarios para la atención de la población vulnerable durante la emergencia Sanitaria .

Que el objeto del Fondo de Riesgos Laborales, fue creado mediante el Decreto Ley 1295 de

1994, modificado por el artículo 22 de la Ley 776 de 2002, tiene como funciones (i) adelantar estudios, campañas y acciones de educación, prevención e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales, (ii) contribuir al pago de una prima de seguro a la población de que trata el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009, (iii) crear un Sistema de Información de Riesgos Laborales y (iv) adelantar acciones de inspección, vigilancia y control sobre los actores del Sistema de Riesgos Laborales.

Que al 31 de marzo de 2020 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).

Que el presupuesto aprobado del Fondo de Riesgos Laborales para la vigencia 2020 es de treinta y seis mil novecientos cuarenta y seis millones cuatrocientos ochenta y un mil ciento siete pesos (\$36.946.481.107).

Que en este sentido, el uso de los recursos del Fondo de Riesgos Laborales puede ser viabilizado a título de préstamo, como fuente de financiamiento, para servir al exclusivo propósito de atender transitoriamente las necesidades económicas y sociales derivadas de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que en el mismo sentido, se propone hacer uso de hasta el 80% de los recursos acumulados en el Fondo de Riesgos Laborales, sin afectar su funcionamiento en el mediano y largo plazo, en la modalidad de préstamo, 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.

Que con el fin de no generar presiones fiscales al servicio de la deuda de los próximos años, que exigirán un gran gasto público acompañado de una caída de los ingresos tributarios por la disminución esperada de la producción, se requiere que la tasa de interés aplicable a este préstamo sea del cero por ciento (0%) con un plazo de diez (10) años para su pago al Fondo de Riesgos Laborales.

Que en la medida en que los recursos del Fondo de Riesgos Laborales que se constituyen como una forma de financiación del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, se entregarán a la Nación a título de préstamo, y que no se dispondrá de la totalidad de los recursos de este Fondo, no se afectará el cumplimiento de las obligaciones del mismo, ni el propósito para el que fue concebido.

Que actualmente no existe una norma que permita tomar los recursos que se encuentran definidos en el numeral 3 del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 destinados al Fondo de Riesgos Laborales y entregarlos a título de préstamo al Fondo de Mitigación de

Emergencia FOME, para conjurar la crisis derivada de la pandemia por el Coronavirus COVID-19 o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto Legislativo 417 de 2020.

Que teniendo en cuenta que el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME fue creado para permitir la concentración y el desembolso de recursos para la atención de las necesidades que se generen en el marco de la Emergencia, resulta necesario incorporar presupuestalmente a dicho Fondo, en calidad de préstamo a la Nación, los recursos anteriormente reseñados que hacen parte del Fondo de Riesgos Laborales.

Que para propender por el uso óptimo y eficiente de los recursos trasladados por el Fondo de Riesgos Laborales al Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, los mismos se incorporarán observando el principio de unidad de caja al interior del FOME y los criterios de administración establecidos en el Decreto Legislativo 444 de 2020.

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Objeto. El presente decreto tiene por objeto adicionar recursos al Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, creado mediante el Decreto Legislativo 444 de 2020, provenientes del Fondo de Riesgos Laborales – FRL.

Artículo 2. Recursos. Adicionase (sic) el numeral 6 al artículo 3 del Decreto Legislativo 444 de 2020, el cual quedará así:

"6. Los recursos provenientes del Fondo de Riesgos Laborales, en los términos señalados en el presente Decreto Legislativo."

Artículo 3. Modificación del nombre del Capítulo II del Decreto Legislativo 444 de 2020. Modifíquese el nombre del Capítulo II del Decreto Legislativo 444 de 2020, el cual quedará así:

"CAPÍTULO II

FONDO DE AHORRO Y ESTABILIZACIÓN -FAE,
FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS
ENTIDADES TERRITORIALES -FONPET Y FONDO
DE RIESGOS LABORALES-FRL"

Artículo 4. Adición del artículo 14A al Decreto Legislativo 444 de 2020. Adicionase (sic) el

artículo 14A al Decreto Legislativo 444 de 2020, el cual quedará así:

"Artículo 14A. Préstamo del Fondo de Riesgos Laborales. El Fondo de Riesgos Laborales prestará a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público hasta el 80% del saldo acumulado en dicho Fondo, en la medida en que vayan siendo requeridos por el FOME, a solicitud del Ministro de Hacienda y Crédito Público o alguno de los viceministros, para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto Legislativo 417 de 2020.

Parágrafo 1. A la entrada en vigencia del presente decreto legislativo, la Fiducia encargada de la Administración del Fondo de Riesgos Laborales, con la mayor celeridad posible, transferirá al FOME el monto de los recursos solicitados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo 2. Los préstamos de que trata el presente artículo se encuentran exceptuados del régimen de autorizaciones de crédito público contenido en el Decreto 1068 de 2015, y se entienden autorizados en el presente decreto legislativo."

Artículo 5. Adición del artículo 14B al Decreto Legislativo 444 de 2020. Adicionase (sic) el artículo 14B al Decreto Legislativo 444 de 2020, el cual quedará así:

"Artículo 14B. Pago de las obligaciones de la Nación con el Fondo de Riesgos Laborales. Los préstamos que otorgue el Fondo de Riesgos Laborales a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público en virtud del artículo anterior, se materializarán en pagarés y serán remunerados a una tasa de interés del cero por ciento (0%). Estas obligaciones se pagarán en las diez (10) vigencias fiscales subsiguientes a la fecha del primer desembolso y con cargo al rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación.

En todo caso, los pagarés en que se materialicen los préstamos se podrán redimir parcialmente de forma anticipada en los montos necesarios para atender las obligaciones del Fondo de Riesgos Laborales. Para tal efecto, se requerirá certificación del Ministerio del Trabajo en la que se determine el monto a redimir anticipadamente."

Artículo 6. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 552 de 15 de abril del 2020, "[p]or el cual se adicionan recursos al Fondo de Mitigación de Emergencias FOME, creado por el Decreto 444 de 2020, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones".

3. Síntesis de los fundamentos

Correspondió a la Corte decidir si el Decreto Legislativo 552 de 2020 cumple con las exigencias formales y materiales que, a partir de las disposiciones constitucionales y estatutarias –Ley 137 de 1994–, la jurisprudencia constitucional ha configurado para este tipo de actos normativos.

La Corte determinó que el Decreto Legislativo de la referencia satisface los requisitos formales de validez definidos por la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional, pues (i) fue suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros; (ii) fue expedido durante la vigencia y en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional; y (iii) expuso las razones que justifican la adopción de las medidas que contiene.

En cuanto al análisis material, la Sala Plena también lo encontró cumplido, dado que el decreto legislativo analizado atendió cada uno de los presupuestos de verificación constitucional. En este sentido se destacó que el objetivo de la medida estaba dado en cubrir las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, siendo indispensable adoptar medidas excepcionales con el fin de que el Gobierno Nacional cuente con liquidez para atender las necesidades de gasto social en procura de conjurar la emergencia y mitigar sus efectos.

La Corte constató que la adición del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME- con recursos del Fondo de Riesgos Laborales -FRL- tuvo como origen la incertidumbre de la duración de la crisis derivada de la pandemia por el nuevo Coronavirus COVID-19 y la posibilidad de que los recursos inicialmente asignados al FOME resulten insuficientes para atender las necesidades 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. Además, el FRL tiene unos excedentes acumulados desde su creación \$412.666.165.79 -con una ejecución anual promedio de \$13.167.571.193 de los últimos 5 años- y un presupuesto aprobado para esta vigencia de \$36.946.481.107.

En igual sentido, la Sala Plena determinó que la medida adoptada no suspende o vulnera el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales, no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y no suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Además, no afecta los derechos fundamentales intangibles. Tampoco suspende, modifica o deroga leyes.

Por otra parte, no contraría de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales, ni desmejora los derechos sociales de los trabajadores, en la medida que no contradice el artículo 48 de la Constitución porque no redirecciona los recursos de la seguridad social sino que los trasfiere al Ministerio de Hacienda a través de una operación de crédito público autorizada por el Estatuto de la Contratación Estatal, lo que asegura que los recursos volverán al FRL para cumplir sus funciones, sin afectar sus sostenibilidad por desfinanciamiento o desahorro, pues en todo caso, los recursos tendrán que reintegrarse indexados.

Para la Corte la adición de recursos al FOME a través de una operación de crédito público decretada es constitucional en la medida que el Estado debe contar con suficientes recursos para poder mitigar los efectos negativos de la pandemia generada por el nuevo coronavirus, valiéndose de distintas fuentes de financiación como ocurre en este caso.

4. Salvamentos de voto

La magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** salvó el voto totalmente respecto de la decisión tomada en la sentencia C-240 de 2020, toda vez que considera que el Decreto 552 de 2020, al adicionar recursos provenientes del Fondo de Riesgos Laborales al Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, desconoció directamente la prohibición constitucional consagrada en el artículo 48 superior, de *no destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella*. La argumentación acogida por la mayoría, según la cual el hecho de que la Nación suscriba pagarés a nombre de dicho fondo y a cambio de los recursos tomados, no permite concluir que a los mismos no se les ha dado una destinación constitucional diferente, en contra de la mencionada prohibición constitucional.

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** salvó el voto. Se apartó de la decisión mayoritaria porque el Decreto legislativo No. 552 de 15 de abril de 2020 por el cual se adicionan recursos al Fondo de Mitigación de Emergencias FOME es inconstitucional. Esta posición guarda absoluta coherencia con la expuesta en el salvamento de voto a la SENTENCIA C-194 de 2020, por la cual se declaró la constitucionalidad a la creación del Fondo de mitigación de emergencias -FOME- (Decreto 444 de 2020). En aquella sentencia, la decisión de la Corte Constitucional es un desconocimiento del derecho fundamental a la seguridad social, a la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, a las reglas específicas sobre adiciones o modificaciones del presupuesto en estados de excepción y una afectación desproporcional del principio de autonomía territorial.

En esta oportunidad, el Decreto legislativo No. 552 de 2020 no supera el examen de los juicios propios del control automático de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de Excepción. El Decreto no supera el juicio de motivación suficiente y el juicio de no contradicción. Por un lado, el Decreto expone de forma superficial los problemas generados por la pandemia Covid 19, sin exponer las acciones que se han desarrollado en el marco de ejecución del FOME. No se explica con datos concretos las razones por las cuales los recursos del FOME han sido insuficientes y ameritan ser adicionados con recursos del fondo de riesgos laborales.

El decreto no supera el juicio de no contradicción. Vulnera abiertamente el artículo 48 de la constitución. No se respeta la prohibición constitucional dispuesta en dicho precepto: "no se podrán destinar, ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella". Y se desconoce el precedente de la misma Corte Constitucional, en particular la sentencia C-241 de 2011, en la cual se expuso "(...) la Corte considera que aquellos recursos destinados a la seguridad social, que manejen los respectivos fondos especiales, no podrán ser empleados para atender la emergencia invernal."

No se adecúa al texto constitucional la excepción que contempla el Decreto 552 de 2020. Se expone que el préstamo de los recursos del fondo de riesgos laborales no estará sometido a las autorizaciones para la operación de crédito público que dispone el ordenamiento jurídico.

Las autorizaciones para la operación son trámites que se hacen con el concurso de instituciones del alto gobierno, podrían acortarse los tiempos y con ello no se vulneraría el principio constitucional de no afectar la capacidad de endeudamiento de la Nación por encima de la capacidad de pago, la transparencia en el manejo del presupuesto general de la Nación y la publicidad de la situación real en la que queda el Fondo de riesgos laborales. No es una cuestión menor obviar el concepto favorable del CONPES y del DNP. El Decreto 552 es una especie de cheque en blanco al ministerio de Hacienda para manejar los recursos de la nación sin controles internos, ni control político y ahora sin control

jurídico. Lo que a todas luces excede las facultades del legislador de excepción y contradice lo dispuesto en la C- 241 de 2011, que expone la necesidad de las autorizaciones en este tipo de operaciones.

Con fundamento en las razones expuestas, el Magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** presentó salvamento de voto a la decisión adoptada mediante Sentencia C-240 de 2020.

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ EXEQUIBLE EL DECRETO 574 DE 2020, MEDIANTE EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA DE MINAS Y ENERGÍA, EN EL MARCO 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

V. EXPEDIENTE RE-299 - SENTENCIA C-241/20 (julio 8) M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 574 DE 2020 (15 de abril)

Por el cual se adoptan medidas en materia de minas y energía, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

En ejercicio de las atribuciones que le confieren 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 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 estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar existentes.

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

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

Que el 30 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud -OMS 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 OMS 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 que el brote del coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación y la escala de transmisión, toda vez que se había notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países por lo que instó a los estados a tomar acciones urgentes.

Que según la Organización Mundial de la Salud -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 número 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 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 todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y en virtud de la misma, se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y controlar la propagación del 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 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 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, personas contagiadas 22 marzo, 235 personas contagiadas al 23 de marzo 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de

marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas día 23 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, 1267 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, 1780 personas contagiadas al día 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 y ciento nueve (109) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio Salud y Protección Social reportó el 12 de abril de 2020, 109 muertes y 2.776 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.186), Cundinamarca (112), Antioquia (260), Valle del Cauca (489), Bolívar (123), Atlántico (88), Magdalena (61), Cesar (32), Norte de Santander (43), Santander (29), Cauca (19), Caldas (34), Risaralda (60), Quindío (47), Huila (52), Tolima (23), Meta (21), 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 de 17 marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha de 21 marzo 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 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, y (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.

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 1.773.088 casos, 111.652 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 por medio del Decreto 531 de 2020 el Gobierno nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, para lo cual estableció la medida de aislamiento preventivo obligatorio 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 la pandemia generada por el COVID19 ha ocasionado enormes retos económicos, lo cual hace necesario incorporar medidas legales para suspender, de manera temporal, el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales derivadas de algunos títulos mineros.

Que actualmente se encuentran incorporados, a través del artículo 9 de la Ley 1942 de 2018, al Presupuesto de Ingresos del Sistema General de Regalías del bienio del 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020, recursos por el pago de regalías cuyo origen de explotación no ha sido identificado, por lo que se propone modificar la precitada disposición legal con miras a enfrentar los efectos económicos adversos que están recayendo sobre los mineros de subsistencia.

Que es necesario que fondos y empresas estatales cuenten con herramientas que les permitan dar continuidad a la prestación de los servicios públicos domiciliarios para los usuarios.

Que de la misma manera, es necesario establecer condiciones, que no existen actualmente en el ordenamiento jurídico, con el fin de mantener la prestación del servicio de energía en zonas no interconectadas, incluyendo la posibilidad de que no se limite su prestación, en tanto se adelantan procesos formalización de activos; lo anterior, teniendo en cuenta que se trata de zonas alejadas con dificultades económicas y sociales especiales.

Que teniendo en cuenta las situaciones excepcionales que vive el país, y con el objeto de conjurar los efectos de esta pueda tener en relación con la prestación de los servicios de energía, gas combustible y distribución de combustibles líquidos, es necesario habilitar legalmente, y de manera transitoria, la posibilidad de tomar medidas especiales en estas materias.

Que el artículo 1 de la Ley 26 de 1989 señaló que "En razón de la naturaleza del servicio público de la distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, fijado por la Ley 39 de 1987, el Gobierno podrá determinar: horarios, precios, márgenes de comercialización, calidad, calibraciones, condiciones de seguridad, relaciones contractuales y demás condiciones que influyen en la mejor prestación de ese servicio público" sin embargo, guardó silencio sobre la posibilidad de priorizar o racionar su prestación en situaciones como la que actualmente atraviesa el país, proponiéndose entonces, la posibilidad de priorizar y hacer más eficientes los trámites y procedimientos de los que depende la prestación de dichos servicios.

Que el artículo 8 de la Ley 26 de 1989 al regular el Fondo de Protección Solidaria, "Soldicom" requiere establecer un aporte equivalente sobre las ventas del combustible tipo Diésel destinadas a ofrecer apoyo económico para cubrir los requerimientos de distribuidores minoristas, quienes se han visto gravemente afectados, en la medida que constituyen el eslabón más frágil en la cadena de distribución y tienen mayor intermediación con los usuarios finales.

Que dada la posibilidad de entregar subsidios al servicio público del Gas Licuado de Petróleo - GLP -con el fin de asegurar su prestación efectiva para mitigar los efectos de la pandemia derivada del Covid 19, se hace necesario contar con herramientas que permitan que dicho subsidio sea recibido efectivamente a los usuarios.

Que en virtud de lo anterior,

DECRETA

TITULO I MEDIDAS EN MATERIA MINERA

Artículo 1. Aplazamiento de la liquidación del canon superficialario. El pago del canon superficialario previsto en el artículo 230 de la Ley 685 de 2001 podrá ser cumplido dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al levantamiento de la medida de aislamiento obligatorio ordenada por el Gobierno nacional.

PARÁGRAFO 1. El aplazamiento en el pago del canon superficialario cobija a quienes se encuentren al día en los pagos.

PARÁGRAFO 2. El aplazamiento en el pago del canon superficialario no generará intereses de mora, pero dichas sumas deberán ser actualizadas con el índice de Precios al Consumidor -IPC- desde el momento de su causación hasta la fecha efectiva de pago.

Artículo 2. Disposición de los recursos de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen. El Ministerio de Minas y Energía, en el marco de sus competencias, determinará la metodología para las distribuciones a que haya lugar y asignará los recursos

provenientes de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen después del Acto Legislativo 05 de 2011 a que se refiere el artículo 9 de la Ley 1942 de 2018, prioritariamente, entre los municipios productores que cuenten con mineros de subsistencia inscritos o que trabajen bajo alguna de las figuras habilitadas por la ley para la explotación.

Los recursos a que se refiere este artículo podrán destinarse a proyectos de inversión que tengan por objeto implementar las acciones necesarias para la atención y ayuda humanitaria de dicha población, tendientes a conjurar la Emergencia Económica, Social y Ecológica y evitar su agravamiento e impedir la extensión de sus efectos, en los términos del Decreto Legislativo 513 de 2020. Para el efecto, el concepto de inversión de que trata este artículo tendrá el tratamiento de asignaciones directas.

Parágrafo. Una vez efectuadas las distribuciones a las que se refiere el presente artículo y en caso de que quedaran recursos disponibles, éstos podrán distribuirse en favor de los municipios productores para proyectos de inversión que incentiven el desarrollo social y económico de los territorios mineros del país, y el desarrollo de la producción minero-energética, en particular la minería pequeña, mediana y de subsistencia, siempre sujetos a las normas que regulan el Sistema General de Regalías.

TITULO II MEDIDAS EN MATERIA ENERGÉTICA

Artículo 3. Apoyos financieros en zonas para la implementación de soluciones en materia de energía eléctrica. Durante la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la Pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Minas y Energía podrá utilizar los recursos no comprometidos del Programa de Normalización de Redes Eléctricas -PRONE- con destino a la asignación y ejecución de proyectos nuevos o que ya estén ejecutándose del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas -FAER- y/o el Fondo de Apoyo financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas -FAZNI-.

Artículo 4. Créditos a las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación mayoritariamente pública. El Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios podrá otorgar créditos a las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación mayoritariamente pública, de conformidad con las condiciones y requisitos que establezca el Fondo Empresarial, con la finalidad de asegurar la continuidad en la prestación de dichos servicios públicos 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.

PARÁGRAFO 1: En caso de que se requiera la presentación de garantías para lo dispuesto en este artículo, las empresas de servicios públicos domiciliarios podrán hacer uso de los subsidios causados o que vaya a recibir por la prestación del servicio, para lo cual podrán aplicar lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto Legislativo 517 de 2020, así como cualquier otra garantía aceptable al Fondo Empresarial.

PARÁGRAFO 2: Para la misma finalidad dispuesta en este artículo, las sociedades descentralizadas del orden nacional y territorial, podrán otorgar financiamiento a empresas de servicios públicos domiciliarios con participación mayoritariamente pública, sin que sea necesaria la presentación de garantías para el efecto, previa aprobación de la junta directiva o asamblea general de accionistas según corresponda.

Artículo 5. Capitalización de empresas de servicios públicos domiciliarios con participación mayoritariamente pública. Se autoriza a la Nación, a los alcaldes o gobernadores, o a otras sociedades descentralizadas del orden nacional o territorial, para capitalizar empresas de servicios públicos con participación mayoritariamente pública, con el fin de darle continuidad a la prestación de los respectivos servicios públicos domiciliarios. Cuando la Nación o alguna entidad territorial ya tenga participación en una empresa de servicios públicos domiciliarios, podrá capitalizar los dividendos futuros. Para el caso de las entidades territoriales también podrán usarse recursos del Sistema General de Regalías, siempre que exista espacio presupuestal conforme a las asignaciones efectuadas por la Ley 1942 de 2018.

PARÁGRAFO 1: La Nación podrá aportar como capital en las empresas de servicios públicos oficiales o mixtas, la

propiedad accionaria que tenga en empresas del sector energético, dichos aportes serán recibidos por el valor intrínseco de la participación accionaria. Para el efecto no se requerirá operación presupuestal alguna.

PARÁGRAFO 2. Con el propósito de garantizar la prestación del servicio de energía eléctrica en Zonas No Interconectadas durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada de la pandemia por el COVID-19, se autoriza a la Nación a ceder a cualquier título a sus entidades descentralizadas, los activos eléctricos de propiedad de la Nación.

Artículo 6. Destinación especial de recursos del Sistema General de Participaciones. Con el fin de garantizar la continuidad de la prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios de Energía y Gas, 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 entidades territoriales, prestadores directos del servicio de APSB, podrán destinar recursos de la participación de APSB del Sistema General de Participaciones al pago de pasivos y obligaciones que tengan con las empresas de servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, por cuenta de la prestación de APSB, siempre y cuando, certifiquen estar a paz y salvo con el pago de subsidios y el destino autorizado no ponga en riesgo el financiamiento de los usos también autorizados mediante el Decreto 441 de 2020.

Artículo 7. Continuidad de la prestación del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas (ZNI). 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 tenedoras de activos eléctricos de propiedad de la Nación o entes territoriales en las Zonas No Interconectadas (ZNI), que a la fecha los estén operando y sin que medie acto de formal de entrega, podrán prestar de manera ininterrumpida el servicio público de energía eléctrica, siempre y cuando se mantengan las condiciones en que lo vienen prestando.

Artículo 8. Prórroga de las entregas de las soluciones energéticas para proyectos del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas (FAZNI). Las entregas de las implementaciones de soluciones energéticas previstas en el artículo 288 de la Ley 1955 de 2019 del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas (FAZNI), cuyo vencimiento ocurra en cualquier fecha, antes o dentro del lapso de duración de la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, se prorrogarán hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2020.

Artículo 9. Adopción de medidas especiales. Cuando se presenten situaciones de riesgo grave para la continuidad en la prestación del servicio público de energía eléctrica, gas combustible y distribución de combustibles líquidos en el país o en algunas zonas del territorio nacional, 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, el Ministerio de Minas y Energía podrá declarar la Emergencia Eléctrica.

PARÁGRAFO 1. La declaratoria de la Emergencia Eléctrica deberá ser adoptada previo concepto de la Unidad de Planeación Minero-Energética y de la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

PARÁGRAFO 2. Durante la declaratoria de la Emergencia Eléctrica, el Ministerio de Minas y Energía determinará las acciones y las regulaciones requeridas para superar las circunstancias que generaron la declaratoria de dicha Emergencia Eléctrica, incluyendo la atención especial de aquellas situaciones que puedan poner en riesgo proyectos de energía eléctrica, gas combustible y distribución de combustibles líquidos, o la prestación continua de dichos servicios.

PARÁGRAFO 3. La posibilidad que las entidades territoriales asuman total o parcialmente el costo de los servicios públicos de energía eléctrica o de gas combustible de los usuarios dentro de su jurisdicción, prevista en el artículo 7 del Decreto Legislativo 517 de 2020, abarcará el lapso de vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

Artículo 10. Esquemas de priorización, atención y/o racionalización de la demanda de combustibles líquidos.

Cuando se presenten insalvables restricciones en la oferta de combustibles líquidos, no transitorias, que impidan la prestación continua del servicio de abastecimiento de combustibles líquidos, el Ministerio de Minas y Energía podrá definir esquemas de priorización, atención y/o racionamiento de la demanda de combustibles líquidos, biocombustibles y sus mezclas, con el fin de garantizar la prestación del servicio público y la garantía en la atención de las necesidades básicas de la población.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Minas y Energía, con el objeto de dar continuidad al abastecimiento nacional, podrá modificar, transitoriamente, los niveles de mezcla de los combustibles líquidos con biocombustibles, especificando el valor de los porcentajes y la discriminación por región o por municipios en las que apliquen dichas medidas.

Artículo 11. Apoyo transitorio a distribuidores minoristas. Modifíquese el literal a) del artículo 8 de la Ley 26 de 1989, por el tiempo de 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, el cual quedará así:

"a) El 0.5% del margen de rentabilidad señalado por el Gobierno al distribuidor minorista de combustibles líquidos derivados del petróleo por cada galón de gasolina y/o ACPM, el cual será retenido a todo minorista en la forma que indique el Ministerio de Minas y Energía".

Artículo 12. Giro directo de los subsidios del servicio de GLP. La entrega de subsidios a usuarios del servicio público domiciliario de Gas Licuado de Petróleo por parte del Ministerio de Minas y Energía, podrá hacerse directamente a los beneficiarios de este.

PARAGRAFO 1. Este auxilio se calculará sobre el costo del consumo básico de subsistencia, a los estratos 1 y 2 identificados en SISBEN, como usuarios de GLP en cilindros.

PARÁGRAFO 2. La entrega de los subsidios previstos en el presente artículo queda sujetos a la disponibilidad presupuestal existente.

Artículo 13. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 574 del 15 de abril de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas en materia de minas y energía, 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 574 de 2020 *"Por el cual se adoptan medidas en materia de minas y energía, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*. Las medidas que el Decreto instituye son las siguientes:

Medidas de apoyo al sector minero:

(i) Autoriza el pago del canon superfiario dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al levantamiento de la medida de aislamiento obligatorio ordenada por el Gobierno Nacional; (ii) ordena al Ministerio de Minas y Energía la asignación prioritaria de los recursos provenientes de regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen a los municipios productores que cuenten con mineros de subsistencia inscritos o que trabajan bajo alguna de las figuras habilitadas por la ley para la explotación.

Garantía de continuidad en la prestación de servicios públicos domiciliarios:

(iii) Autoriza al Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y a las sociedades descentralizadas del orden nacional y territorial, para otorgar créditos a las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación mayoritariamente pública; (iv) autoriza a la Nación, a los alcaldes y gobernadores, y a las sociedades descentralizadas del orden nacional o territorial para capitalizar estas mismas empresas; (v) autoriza a las entidades territoriales prestadoras directas del servicio de agua potable y saneamiento básico para destinar recursos de esta participación del Sistema General de Participaciones al pago de pasivos que tengan con las empresas de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por cuenta de la prestación de estos servicios; (vi) autoriza al Ministerio de Minas y Energía para entregar de forma directa a los usuarios el subsidio del gas licuado de petróleo; (vii) extiende la vigencia del artículo 7° del Decreto Legislativo 517 de 2020, que implica la asunción del costo de los servicios públicos de energía y gas por parte de entidades territoriales, a la duración de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Medidas para asegurar el suministro de energía eléctrica en zonas no interconectadas -ZNI-:

(viii) Autoriza al Ministerio de Minas y Energía para que, durante la emergencia sanitaria, utilice los recursos no comprometidos del Programa de Normalización de Redes Eléctricas -PRONE- para la asignación y ejecución de proyectos nuevos o que ya estén ejecutándose con recursos del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas -FAER- o del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas -FAZNI-; (ix) autoriza a las empresas tenedoras de activos eléctricos de propiedad de la Nación o de entes territoriales en las ZNI, que a la fecha los estén operando, para que, durante la emergencia, presten el servicio público de energía eléctrica de manera ininterrumpida, "sin que medie acto formal de entrega"; (x) prorroga hasta el 31 de diciembre de 2020 la entrega de las implementaciones de soluciones energéticas previstas en el artículo 288 de la Ley 1955 de 2019; (xi) autoriza a la Nación para ceder de manera definitiva los activos eléctricos de su propiedad "a sus entidades descentralizadas".

Medidas para asegurar el suministro de combustibles:

(xii) Autoriza al Ministerio de Minas y Energía para: (a) definir esquemas de priorización, atención y racionamiento de la demanda de combustibles líquidos, biocombustibles y sus mezclas "cuando se presenten insalvables restricciones en la oferta de combustibles líquidos, no transitorias, que impidan la prestación continua del servicio de abastecimiento de combustibles líquidos"; (b) modificar, de forma transitoria, los niveles de mezcla de los combustibles líquidos con biocombustibles; (xiii) modifica de manera temporal el artículo 8º, sección a), de la Ley 26 de 1989, esto es, modifica el margen de rentabilidad del distribuidor minorista de combustibles.

Emergencia eléctrica:

(xiv) Autoriza al Ministerio de Minas y Energía para declarar la "Emergencia Eléctrica".

La Corte constató que el Decreto Legislativo 574 de 2020 cumple con las **exigencias formales**, en la medida en que: (i) fue suscrito por el Presidente y todos sus ministros; (ii) fue dictado y promulgado en desarrollo del Decreto 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia, y que fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020; (iii) fue expedido el 15 de abril de 2020, es decir, dentro del término de vigencia de la emergencia; y, (iv) está debidamente motivado.

La Sala Plena concluyó que las medidas que contiene este Decreto satisfacen las **exigencias materiales** definidas por la Constitución, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional. Lo anterior, en tanto superan los juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, intangibilidad, no arbitrariedad, no contradicción específica, necesidad, incompatibilidad, proporcionalidad y no discriminación. La Sala encontró que:

(i) Las medidas de apoyo al sector minero cumplen los juicios materiales de constitucionalidad y contribuyen a aliviar la situación de unos actores muy específicos de este sector afectados por la pandemia y por los efectos económicos de las medidas que buscan contrarrestarla.

(ii) Todas las disposiciones de apoyo financiero a las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación pública mayoritaria son constitucionales, en la medida en que apuntan a que estas empresas tengan fuentes de liquidez y puedan suministrar

sus servicios sin interrupción. También es constitucional la disposición que autoriza la entrega directa al usuario del subsidio de gas licuado de petróleo.

(iii) Las medidas para asegurar el suministro de energía eléctrica en zonas no interconectadas -ZNI- son necesarias para ampliar la cobertura del servicio público de energía eléctrica a los usuarios que no tienen acceso a este por habitar en aquellas zonas, y que son los más vulnerables en la crisis actual.

(iv) Las medidas para asegurar el suministro de combustibles son constitucionales en su propósito de asegurar el abastecimiento de combustibles líquidos en el país, en vista de las afectaciones que ha sufrido el sector con ocasión de la pandemia y la importancia capital de este servicio para satisfacer necesidades básicas de la población.

Por último, (v) la Sala Plena dedicó un acápite independiente a la figura de declaratoria de emergencia eléctrica, prevista en el artículo 9° del Decreto *sub examine*. Al efecto, concluyó que esta norma es constitucional porque habilita de forma temporal y limitada al Ministerio de Minas y Energía para atender graves riesgos en materia minero-energética cuya materialización agravaría los efectos de la pandemia derivada del Covid 19.

4. Salvamentos y aclaración de voto

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** salvó parcialmente el voto en relación con los artículos 9 y 10 del Decreto Legislativo 574. Consideró que el artículo 9 es inconstitucional porque no supera el juicio de motivación suficiente. En su concepto no quedó demostrado, con suficientes argumentos, que la habilitación al Ministerio de Minas y Energía para declarar una emergencia económica estuviese directamente relacionada con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia. Asimismo, sostuvo que este artículo no supera el juicio de necesidad jurídica. En su opinión, no se justificó debidamente por qué la legislación ordinaria era insuficiente e inadecuada para afrontar los futuros riesgos a los que se puede enfrentar el sector minero energético.

De otra parte, en relación con el artículo 10, la magistrada Fajardo Rivera sostuvo que la exequibilidad debía condicionarse en el entendido que las facultades otorgadas al Ministerio de Minas y Energía podrían aplicarse únicamente durante la vigencia del estado de excepción. En su criterio, si bien las características extraordinarias de esta crisis impiden definir anticipadamente el alcance de sus consecuencias temporales; lo cierto es que la legislación de emergencia debe atender a los asuntos específicos de su declaración. Concluyó que aludir al carácter impredecible de los efectos de la emergencia para avalar facultades indefinidas excede las facultades del gobierno en los estados de excepción y, por lo tanto, la medida no supera el juicio de proporcionalidad si no se condiciona.

La magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** salvó parcialmente su voto. Se apartó de la postura mayoritaria en relación con la decisión de exequibilidad de los artículos 2° y 5° del Decreto Legislativo 574 de 2020.

En relación con la primera norma, consideró que debió declararse condicionalmente exequible, en el entendido de que también están incluidos todos los mineros tradicionales en proceso de formalización. En su criterio, era necesario que esta población vulnerable fuera cobijada por los efectos de la norma, con el fin de protegerla en medio de una situación de crisis y garantizar su acceso a las ayudas dispuestas por el Gobierno Nacional, en tanto que la demora en el trámite administrativo de formalización no es una carga que impida la especial protección del Estado.

Respecto del artículo 5°, precisó que la norma no superó los juicios de conexidad tanto interna como externa y el de necesidad. En efecto, los considerandos del decreto no expresaron las razones por las cuales la continuidad en la prestación de los servicios

públicos domiciliarios pueda garantizarse con capitalización de dividendos, el aporte de acciones o la cesión de activos de propiedad de la Nación debía aportar capital en las empresas del sector energético. De igual manera, si bien el Decreto 417 de 2020 enuncia la importancia de garantizar la prestación continua de servicios públicos domiciliarios, no especificó que para ello fuera indispensable capitalizar empresas mixtas, asunto que, por el carácter definitivo de la medida, debe involucrar mayor debate democrático y participación ciudadana en la toma de decisiones. La Magistrada Ortiz considera que ninguna de estas medidas guarda una relación intrínseca y directa con las razones que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica ni con los argumentos que sustentaron el decreto legislativo analizado. Por el contrario, se trató de instrumentos de capitalización, de cesión de propiedad y de acciones del Estado que solo podrían aplicarse a ciertas empresas de servicios públicos que actualmente encajan en los supuestos de la norma. Estos asuntos debieron debatirse y adoptarse por el Congreso, por lo que carecían de necesidad fáctica y jurídica. Bajo ese entendido, el hecho de que la Corte asumiera el control de esta disposición y hubiese declarado su exequibilidad, avaló la elusión de la deliberación democrática de dichas actuaciones gubernamentales, la cual había fracasado en oportunidades anteriores a la declaratoria de estado de emergencia económica.

De otro lado, la magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** salvó el voto parcialmente respecto de la exequibilidad de las siguientes disposiciones:

a. El parágrafo el artículo 4 del Decreto, que autoriza a la Nación para aportar como capital en las empresas de servicios públicos oficiales o mixtas, la propiedad accionaria que tenga en empresas del sector energético. A mi juicio, el hecho que se permita capitalizar empresas de servicios públicos oficiales o mixtas de cualquier naturaleza y no exclusivamente a aquellas de servicios públicos domiciliarios hace que la norma exceda el marco de la emergencia económica social y ecológica decretada y por ello no supere el juicio de conexidad.

Adicionalmente, el solo aporte de la propiedad accionaria no es idóneo para dar liquidez a las empresas de servicios públicos domiciliarios. Dado que estas están en dificultades debido al atraso en el pago de las facturas por parte de los usuarios, debido a la crisis económica motivada por el asilamiento obligatorio, la medida no supera el juicio de finalidad toda vez que no conlleva el aporte de liquidez requerido por estas empresas. Y en cambio tolera que la medida sirva para solucionar problemas estructurales de empresas de servicios públicos oficiales o mixtas, no relacionados directamente con las causas de la emergencia.

b. El artículo 10, que autoriza al el Ministerio de Minas y Energía para definir esquemas de priorización, atención y/o racionamiento de la demanda de combustibles líquidos, biocombustibles y sus mezclas, con el fin de garantizar la prestación del servicio público y la garantía en la atención de las necesidades básicas de la población. Lo anterior, pues a juicio de la suscrita esta medida no guarda relación de conexidad con las causas de la emergencia.

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** se apartó de la decisión de declarar la exequibilidad pura y simple de los artículos 2, 9 y 10 del Decreto 574 de 2020, debido a que, en su sentir, las disposiciones no sobrepasaban algunos juicios materiales establecidos en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, al punto debieron ser condicionados o excluidos del ordenamiento jurídico.

Manifestó que el artículo 2 incumple los escrutinios de discriminación y de proporcionalidad, consignados en los artículos 13 y 14 de la LEEE, por cuanto sujeta la distribución de recursos provenientes de las regalías por comercialización de minerales sin identificación de origen a los municipios que cuenten con mineros de subsistencia registrados en la base de datos existen para tal fin o que trabajen bajo alguna de las figuras habilitadas por la ley. Con base en un criterio formal, quedan excluidos o afectados de la medida los entes territoriales locales que se encuentren bajo una de las siguientes situaciones: i) carezcan del registro de minería de

subsistencia; ii) teniendo el mismo, la inscripción de los mineros sea baja o desempeñen actividades artesanales de explotación. En ese contexto, esos municipios no recibirán o lo harán en menor cantidad los recursos para atender una población vulnerable que existe en la realidad.

El trato diferente mencionado entraña una discriminación indirecta sobre la minería artesanal y las personas que desempeñan esa labor, por cuanto deja sin apoyo del Estado esa actividad en un momento la subsistencia y la dignidad humana de los individuos que la ejecutan se encuentra amenazada. En principio, la medida parece legítima, al promover la formalización de la actividad de explotación y exploración de recursos no renovables, empero esconde la marginación de la minería y de los mineros tradicionales, quienes difícilmente accederán a los recursos que podría paliar su vulnerable situación. Recordó que la Corte Constitucional ha salvaguardado los derechos de las comunidades mineras que carecen de formalización de la actividad o del título minero, como sucedió en las Sentencias T-1045 de 2010 y SU-133 de 2017. Inclusive, en Sentencia C-259 de 2016, se reconoció la obligación que tiene el Estado de establecer medidas a favor de la minería de hecho. En consecuencia, la norma incurrió en una omisión legislativa relativa, la cual debía ser subsanada con la inclusión de la minería artesanal como criterio de asignación de recursos para los municipios destinatarios del artículo 9 del Decreto 574 de 2020.

Respecto del artículo 9, el magistrado **ROJAS RÍOS** estimó que la medida que permite declarar la emergencia eléctrica no superaba los juicios de conexidad, motivación suficiente, necesidad y proporcionalidad, toda vez que es una figura en extremo indeterminada que otorga bastas facultades al ejecutivo para implementar normas en época de anormalidad. Al respecto, censuró que la medida carece de justificación clara y suficiente, así como de relación con las causas del estado de emergencia económica. Resaltó que una decisión de ese tipo podría ser adoptada por facultades ordinarias del Presidente de la República, las cuales hacen parte de su función regulatoria en materia de servicios públicos. Así mismo, indicó que la medida no guarda proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar. En consecuencia, la norma citada debía ser declarada inexecutable.

En relación con el artículo 10, aseveró que la falta de limitación temporal en los esquemas de priorización, atención y/o racionalización de la demanda de combustibles líquidos obligaba a que esta norma quedara sujeta a la vigencia del estado de emergencia. Aseveró que dejar abierto en el tiempo el uso de esa medida podría avalar aplicaciones de la norma distintas a conjurar la crisis causada por el COVID-19 o los efectos derivados del mismo. Por ende, era forzoso condicionar la disposición en el entendido de que la medida tendría vigor y aplicaría mientras dure el estado de emergencia económica, social y ecológica

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente