

COMUNICADO No. 32

Agosto 5 y 6 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

EL DECRETO LEGISLATIVO 551 DE 2020, EN EL QUE SE PREVÉN EXENCIONES RESPECTO DEL IVA, FUE DECLARADO EXEQUIBLE, BAJO EL ENTENDIDO DE QUE LA EXENCIÓN PREVISTA PERDERÁ VIGENCIA AL TÉRMINO DE LA SIGUIENTE VIGENCIA FISCAL

I. EXPEDIENTE RE-278 - SENTENCIA C-292/20 (agosto 5)

M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 551 DE 2020 (abril 15)

Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

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

CONSIDERANDO

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

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

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

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

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, «Por la cual

se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la que se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al Coronavirus COVID-19.

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

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

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

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

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196

personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril de 2020 y cincuenta y cuatro (54) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 10 de abril de 2020 80 muertes y 2.473 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.121), Cundinamarca (83), Antioquia (246), Valle del Cauca (418), Bolívar (109), Atlántico (79), Magdalena (42), Cesar (20), Norte de Santander (40), Santander (21), Cauca (19), Caldas (25), Risaralda (52), Quindío (44), Huila (41), Tolima (21), Meta (16), Casanare (5), San Andrés y Providencia (4), Nariño (31), Boyacá (27), Córdoba (7), Sucre (1) Y Guajira (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET(1) señaló que se encuentran confirmados 179. 111 casos del nuevo coronavirus COVID-19' Y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23: 59 p.m. CET1 señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVI 0-19 y 12.783 fallecidos, (jii) 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 COVI0-19 y 14.509 fallecidos, y (iv) y en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10: a.m. CET se encuentran confirmados 1,353.361 casos del nuevo coronavirus COVI0-19 y 79.235 fallecidos

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 11 de abril de 2020 a las 19:00 GMT2 - 5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1,614,951 casos, 99,887 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVI0-19

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 [... J.»

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 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 COVI D-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 de acuerdo con lo anterior se requieren tomar medidas de carácter tributario que reduzcan el valor en la importación y adquisición de bienes e insumas en el territorio nacional, indispensables para la prestación de los servicios médicos de los pacientes que padezcan el Coronavirus COVID-19 y para la atención preventiva de la población colombiana sobre esta pandemia, razón por la cual se establece mediante el presente Decreto Legislativo, de manera transitoria, la exención del impuesto sobre las ventas - IVA, en la importación y en las ventas en el territorio nacional para los 211 bienes listados en el presente Decreto Legislativo.

Que según lo dispuesto en el artículo 477 del Estatuto Tributario, «Están exentos del impuesto sobre las ventas, con derecho a compensación y devolución [...]» una serie de bienes listados en el precitado artículo.

Que teniendo en consideración que se requieren con urgencia unos bienes e insumos médicos indispensables para conjurar 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, e impedir la extensión de sus efectos, se requieren adoptar medidas tendientes a facilitar su adquisición. Por consiguiente, se requiere que de manera transitoria 211 bienes listados en el presente Decreto Legislativo estén exentos del impuesto sobre las ventas -IV A, en la importación y en las ventas en el territorio nacional, sin derecho a devolución y/o compensación.

Que los 211 bienes listados en el presente Decreto Legislativo son necesarios para la prevención, diagnóstico y tratamiento del Coronavirus COVID-19, por lo que la facilitación de su importación y venta en el territorio nacional es una acción necesaria para garantizar el abastecimiento y la disponibilidad de bienes e insumos médicos necesarios e indispensables para hacer frente a la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección

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

Que mediante el Decreto Legislativo 438 del 19 de marzo de 2020 se estableció una exención transitoria por el término de duración de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, en la importación y en la venta dentro del territorio nacional de los bienes e insumos médicos de que trata el artículo 1 del Decreto Legislativo en mención, y considerando que el término expira a los treinta (30) días calendario contados a partir de la vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo 2020, los mencionados bienes serán incorporados en el presente Decreto Legislativo, donde se establece la exención en la importación y en las ventas en el territorio nacional para nuevos bienes e insumos médicos 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.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Bienes cubiertos por la exención del impuesto sobre las ventas IVA. 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, estarán exentos del impuesto sobre las ventas -IVA, en la importación y en las ventas en el territorio nacional sin derecho a devolución y/o compensación los siguientes bienes.

Bienes cubiertos por la exención del impuesto sobre las ventas - IVA

1	Gafas protectoras
2	Guantes de látex y de nitrilo
3	Guantes estériles
4	Mascarilla N95 y respiradores FFP2 o FFP3
5	Mascarillas con filtro
6	Protección total del cuerpo: Batas, gorros, ropa quirúrgica estéril, campos quirúrgicos, campo operatorio, sábanas, fundas, traje biológico, polainas y protectores metatarsales)
7	Protector facial: Caretas o visores
8	Tapabocas desechables
9	Trajes de bio-protección (enterizo, blusa y pantalón)
10	Cánulas de Guedel o de Mayo
11	Cánulas de traqueostomía
12	Cánulas laríngeas
13	Cánulas nasales
14	Cánulas nasales de alto flujo
15	Cánulas nasofaríngeas
16	Cánulas orofaríngeas
17	Equipo de traqueostomía
18	Estilete o guía de entubación
19	Flujómetro para gases medicinales
20	Humidificador (normal, jet y burbuja) y filtros del humidificador
21	Kit de entubación
22	Laringoscopio de hojas rectas y curvas (niños y adultos)
23	Manómetro para oxígeno y vacío
24	Mascara de Alto flujo (Ventury)
25	Mascarilla con reservorio
26	Mascarilla de traqueostomía (tienda de traqueostomía)
27	Mascarilla laríngea
28	Mascarilla para nebulización - micronebulización
29	Mascarilla quirúrgica con filtro HEPA
30	Mascarilla simple
31	Mascarillas para anestesia
32	Mascarillas para reinhalación
33	Otros tipos de cánulas
34	Otros tipos de mascarillas
35	Pinza de maguil
36	Prong nasal
37	Regulador para gases medicinales
38	Respirador manual - Bolsa Auto-inflable - Balón resucitador - Bolsa de reanimación (AMBU) con o sin reservorio
39	Sujetador de tubo de traqueostomía
40	Sujetador de tubo endotraqueal
41	Tubo conector en T y/o Y, Niple conector
42	Tubos endotraqueales y nasotraqueales y combitube (tubo combinado esófago-tráquea) de diferentes medidas

43	Incentivo respiratorio
44	Inhalo-cámaras
45	Nebulizador y Micro-nebulizador
46	Succionador o aspirador de secreciones
47	Equipos para la apnea (CPAP - BPAP)
48	Circuitos y aditamentos de ventilación (Sensores, Filtros, entre otros)
49	Concentradores de O ₂
50	Ventilador de transporte
51	Ventilador o Respirador de uso domiciliario
52	Ventilador o Respirador hospitalario
53	Pleurovac
54	Sistema de drenaje cerrado para conexión a tubo de tórax o mediastino
55	Tubos de mediastino
56	Tubos de tórax de diferentes números o calibres
57	Válvula de Heimlich
58	Sonda de aspiración -nelaton de diferentes medidas
59	Sonda nasogástrica, orogástrica y gastro-yeyunal
60	Sondas de succión abierta o cerrada
61	Sondas urinarias de diferentes clases y medidas
62	Otros tipos de sondas
63	Bombas de infusión y equipo bomba de infusión
64	Bombas de nutrición enteral
65	Bolsa para nutrición parenteral
66	Bolsas para sangre
67	Buretrol
68	Catéter central (Swanz Ganz y subclavio)
69	Catéter periférico vascular e intraóseo
70	Equipo de plasmaféresis
71	Equipo para presión venosa central
72	Equipo para transfusión sanguínea
73	Equipo para venodisección
74	Equipos de venoclisis
75	Extensión de anestesia
76	Jeringas
77	Jeringas de infusión
78	Máquina de diálisis peritoneal
79	Máquina de hemodiálisis
80	Otro tipo de catéteres de acceso vascular periférico y central, arterial y venoso
81	Cardiodesfibrilador
82	Desfibrilador
83	Electrodos para Cardio-desfibrilador
84	Gel para electrodos
85	Capnógrafo
86	Celdas de oxígeno
87	Electrocardiógrafo
88	Electrodos de ventosa
89	Electrodos superficiales
90	Filtros de entrada y salida de aire
91	Monitor de presión arterial
92	Monitor de signos vitales (Medición de frecuencia cardiaca, presión arterial sistólica, diastólica y media, temperatura, saturación de oxígeno, gasto cardiaco)
93	Pulsoxímetro
94	Sensores de Temperatura
95	Sensores de EKG
96	Sensores de saturación de Oxígeno
97	Tensiómetro digital y manual
98	Termómetro digital y manual
99	Válvulas de flujo
100	Doppler fetal
101	Ecocardiógrafo
102	Ecógrafo
103	Equipo de gases arteriales y venosos
104	Espirómetros
105	Fibroscopio y Fibrobroncoscopio
106	Glucómetro
107	Intensificador de imagen portátil
108	Monitor fetal
109	Rayos X portátil
110	Rayos X Arco en C
111	Videolaringscopio
112	Blanketrol
113	Mantas para calentamiento
114	Camas
115	Camillas
116	Caminadores
117	Grúas
118	Otros dispositivos médicos de movilización

119	Rodillos para traslado
120	Sillas de ruedas
121	Agujas hipodérmicas
122	Aplicadores con punta de algodón
123	Apósitos
124	Autoclaves, esterilizadores y accesorios.
125	Bolsas mortuorias
126	Carro de paro cardíaco
127	Centrifugas
128	Dispositivos de bioseguridad para traslado de pacientes
129	Equipo de desinfección por ultravioleta
130	Equipo de órganos de los sentidos
131	Equipo de química sanguínea
132	Equipo para desinfección por ultrasonido
133	Medias antiembólicas
134	Procesadores de muestras de biología molecular
135	Suturas
136	Tablero para masaje cardíaco
137	Toallas y pañines impregnados con clorhexidina o alcohol al 70%
138	Accesorios para garantizar empaque cerrado y transporte de los elementos sucios y limpios, como compreseros, vehículos para la recolección interna de residuos, instrumental, Canecas de residuos, entre otros.
139	Bolsas para recolección de orina
140	Bolsas y tubos para recolección de sangre
141	Bolsas de Ostomia
142	Dispositivos para la recolección de muestras y fluidos, incluida la trampa de recolección de secreciones
143	Hisopos con tubo de transporte
144	Neveras de transporte, Pilas de gel y silicona para transporte
145	Sistema de recolección de secreciones o fluidos (canister, receptal o (linner) con o sin gel solidificante)
146	Succionadores
147	Termocicladores
148	Tubos capilares
149	Tubos heparinizados
150	Tubos de recolección de sangre
151	Algodón
152	Apósito adhesivo
153	Cinta adhesiva de papel microporoso
154	Compresas
155	Dispositivos de fijación de acceso vascular
156	Electrodos para desfibrilador y/o marcapasos
157	Electrodos desechables
158	Esparadrapo
159	Gasas
160	Gel Conductor
161	Indicadores biológicos de esterilización
162	Papel grado médico
163	Productos para desinfección de dispositivos médicos
164	Suturas de seda
165	Válvula exploratoria
166	Vendas
167	Colchón antiescaras
168	Dispositivos médicos para lesiones de piel por estancias prolongadas
169	Espumas: En diferentes tamaños y formas (región sacra, taloneras, coderas)
170	Alcohol Etilico Gel 63% 65%
171	Alcohol Etilico Solución 70%
172	Alcohol Etilico Solución tópica 96° 72,9 ml /100 ml
173	Alcohol Etilico + Clorhexidina Gluconato Solución tópica 70% + 2%
174	Alcohol Etilico + Clorhexidina Gluconato Solución tópica 70% + 1% (PA/)
175	Alcohol Etilico + Clorhexidina Gluconato Solución tópica 76,5mL + 0,45mL /100mL
176	Alcohol Etilico + Alcohol Isopropilico Gel 63g + C. S. P 100
177	Alcohol Etilico + Glicerina Solución tópica 96% + 4%
178	Alcohol Etilico + Mentol Loción 70% + 0,5%
179	Alcohol Etilico + Mentol Loción 70% + 0,39%
180	Alcohol Isopropilico al 99% Solución tópica 63 g /100 mL
181	Alcohol Isopropilico + Yodo Loción 72% + 7,5%
182	Alcohol Isopropilico + Yodopovidona Loción 72% + 7,5%
183	Clorhexidina Gluconato Solución tópica 0,07% 0,08% 0,45% 2% 1%
184	Clorhexidina Gluconato + Alcohol Isopropilico Solución tópica 2% + 70%, 4% + 70%
185	Soluciones antibacteriales
186	Geles Antibacteriales
187	Jabones
188	Toallitas húmedas
189	Jabones
190	Detergentes para lavado de ropa
191	Desinfectantes

192	Limpiadores de superficies
193	Productos lava vajillas
194	Báscula pesa bebés
195	Glucómetro
196	Tensiómetro
197	Pulsoxímetro
198	Incubadora
199	Lámpara de calor radiante
200	Lámpara de fototerapia
201	Equipo de órgano de los sentidos
202	Bala de Oxígeno
203	Fonendoscopio
204	Ventilador
205	Equipo de rayos X portátil
206	Concentrador de oxígeno
207	Monitor de transporte
208	Flujómetro
209	Cámara cefálica
210	Cama hospitalaria
211	Cama hospitalaria pediátrica

Parágrafo 1. Los saldos favor generados en las declaraciones tributarias del impuesto sobre las ventas -IVA- podrán ser imputados en las declaraciones de los periodos siguientes, pero en ningún caso podrán ser de devolución y/o compensación.

Parágrafo 2. El responsable del impuesto sobre las ventas- IVA – que enajena los bienes exentos de que trata el presente Decreto Legislativo, tiene derecho a impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas – IVA, siempre y cuando cumpla con los requisitos consagrados en el Estatuto Tributario y en especial en el artículo 485 de dicho estatuto.

Artículo 2. Condiciones de aplicación. Para efectos de la aplicación de la exención del impuesto sobre las ventas- IVA de que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, los responsables del impuesto sobre las ventas- IVA - deberán cumplir con el siguiente procedimiento:

2.1. Al momento de facturar la operación de venta de bienes exentos, y durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID- 19, a través de los sistemas de facturación vigentes, el facturador deberá incorporar en el documento una leyenda que indique; "Bienes Exentos - Decreto 417 del 17 de marzo de 2020".

2.2. La importación, la venta y la entrega de los bienes deberá ser realizada dentro del plazo establecido en el artículo 1 del presente Decreto Legislativo.

2.3. El responsable del impuesto sobre las ventas -IVA- deberá rendir un informe de ventas con corte al último día de cada mes, cual deberá ser remitido dentro de los (5) primeros días del mes siguiente a la Dirección Seccional de impuestos y Aduanas que corresponda al domicilio fiscal del responsable del impuesto sobre las ventas -IVA- que efectúa la venta exenta, certificado por contador público o revisor fiscal, según

sea el caso en el cual se detallen las facturas o documentos equivalentes, registrando número, fecha, cantidad, especificación del bien y valor de la operación.

2.4. El responsable impuesto sobre las ventas -IVA- deberá rendir un informe de las declaraciones de los bienes importados y amparados con la exención del impuesto sobre las ventas -IVA de que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, con corte al último día de cada mes, el cual deberá ser remitido dentro de los cinco (5) primeros días del mes siguiente a la Dirección Seccional de Impuestos y Aduanas que corresponda al domicilio fiscal del responsable del impuesto sobre las ventas -IVA- que efectúa la importación exenta, certificado por contador público O revisor fiscal, según sea el caso, en el cual se detalle: la declaración de importación, registrando número, fecha, cantidad, especificación del bien, valor de la operación y el número de la factura del proveedor del exterior.

Artículo 3. Incumplimiento de las condiciones y requisitos. El incumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en el artículo 1 y los numerales 2.1 y 2.2. del artículo 2 del presente Decreto Legislativo dará lugar a la inaplicación del tratamiento tributario de bienes exentos del impuesto sobre las ventas -IVA- en la importación y en las ventas en el territorio nacional de los bienes de que trata el presente Decreto Legislativo, y por lo tanto la importación y/o la venta, según el caso, estará sujeta al tratamiento tributario conforme con las disposiciones del Estatuto Tributario.

El incumplimiento de los deberes de que tratan los numerales 2.3 y 2.4. del artículo 2 del presente Decreto Legislativo dará lugar a la sanción de que trata el artículo 651 del Estatuto Tributario. La misma sanción se aplicará cuando la información tenga errores o se presente extemporáneamente.

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

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 551 de 2020, "Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", salvo el artículo 1º que se declara **EXEQUIBLE DE MANERA CONDICIONADA** en el entendido de que las medidas tributarias estarán vigentes durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

3. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional desarrolló el control automático, integral y definitivo de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 551 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Destacó que frente a la mayor parte de sus normas existe un precedente contenido en la sentencia C-159 de 2020, que debía ser atendido en el presente caso.

La Corte encontró que **el decreto analizado cumple los requisitos formales para su validez**, pues fue suscrito por el Presidente de la República y por todos sus ministros; fue expedido en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; se encuentra motivado y, aunque no lo hace de manera explícita, determinó su ámbito territorial, de aplicación nacional.

En lo que concierne a los **requisitos materiales**, la Sala Plena encontró que el Decreto Legislativo 551 de 2020 supera todos los juicios exigidos por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional, pero se requiere condicionar la exequibilidad del artículo 1º, para hacerlo compatible con el artículo 215 de la Constitución. En este sentido, señaló este tribunal respecto de cada juicio lo siguiente:

- (i) En cuanto al *juicio de finalidad*, se encontró superado al tratarse de medidas dirigidas a conjurar las causas sanitarias y económicas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia y a impedir la extensión de sus efectos.
- (ii) Se determinó que existe *conexidad material tanto interna, como externa*, pues la norma tributaria busca facilitar el acceso de la población a productos necesarios para la prevención y tratamiento de la enfermedad causada por el COVID-19.
- (iii) Se encontró que el Decreto Legislativo está *suficientemente motivado*, pues se explicaron las razones por las que resulta necesario disponer la exención del IVA para 211 productos.
- (iv) Tampoco se desconoce la *prohibición de arbitrariedad* durante los estados de excepción.
- (v) No afecta ninguno de los derechos fundamentales o *intangibles*.
- (vi) En lo que respecta el *juicio de no contradicción específica*, la Sala encontró que las medidas previstas en el decreto respetan los principios que rigen el sistema tributario, especialmente el de legalidad. Sin embargo, ya que el artículo 1º del decreto legislativo objeto de control prevé que la exención en cuestión estará vigente “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”, encontró la Corte que podría interpretarse que su vigencia podría extenderse más allá del 31 de diciembre de 2021, lo que vulneraría lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política, según el cual, respecto de las modificaciones de los tributos existentes “*las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente*”.

Por lo anterior, la Corte decidió condicionar su exequibilidad en el entendido de que las exenciones previstas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso de la República las derogue o modifique con anterioridad o decida adoptarlas como legislación permanente.

- (vii) Frente al *juicio de incompatibilidad*, la Corte Constitucional advirtió que si bien

la exención excluye de la aplicación del régimen ordinario de IVA a los 211 bienes necesarios para el manejo de la pandemia, la reducción de la tarifa del impuesto al 0% se encuentra justificada. De otro lado, las medidas administrativas accesorias, dispuestas para la operatividad y el control en la aplicación de la exención, no se oponen a norma alguna en el ordenamiento constitucional, sino que funcionan para armonizar la exención con el esquema normativo tributario ordinario.

- (viii) En materia de *necesidad* se concluyó que el Presidente de la República no incurrió en un error manifiesto de apreciación de los hechos, toda vez que las medidas del Decreto Legislativo son imprescindibles para facilitar el acceso a bienes básicos para la contención de la pandemia y el tratamiento de los enfermos. Del mismo modo, consideró la Corte que se superó el requisito de necesidad jurídica, pues el establecimiento de una exención de este tipo requiere de una norma de rango legal, lo que equivale, en los estados de excepción, a estar dispuesta en un decreto legislativo de desarrollo.
- (ix) De otra parte, se evidencia la *proporcionalidad* de las medidas respecto de la gravedad de la crisis, pues a la par que no está comprometida la realización de derechos fundamentales por virtud de las mismas, la finalidad que se busca satisfacer y los instrumentos que se implementaron para responder a tales circunstancias y fines, resultan equilibrados.
- (x) Finalmente, las normas del Decreto Legislativo 551 de 2020 no desconocen la *prohibición de no discriminación*, pues no disponen tratamientos diferenciados basados en categorías sospechosas y tienen aplicación general. Asimismo, señaló el tribunal que la inclusión de los 211 bienes en el listado de productos exentos atendió criterios técnicos y científicos que indicaron la conducencia de los insumos para el manejo de la pandemia.

LA CORTE VERIFICÓ QUE EL IMPUESTO ESTABLECIDO PARA UN CIERTO GRUPO DE SERVIDORES PÚBLICOS, CONTRATISTAS Y PENSIONADOS, EXCLUYENDO A LOS TRABAJADORES PARTICULARES Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS QUE ESTÁN EN IGUALES CONDICIONES, EN TÉRMINOS DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA, DESCONOCE LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IGUALDAD TRIBUTARIA Y DE GENERALIDAD DEL IMPUESTO

II. EXPEDIENTE RE-293 - SENTENCIA C-293/20 (agosto 5)

M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado/Cristina Pardo Schlesinger

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 568 DE 2020

(abril 14)

Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020

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, "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia" y el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional", y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan

hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

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

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una

pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

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

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

Que en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social. Que 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, y (iv) y en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, en reporte de fecha 13 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se

encuentran confirmados 1,812,734 casos, 113.675 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que de acuerdo con las consideraciones de orden económico del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se n[...] evidencia que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata para atender un evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado ya en países como China, Italia, España, Alemania, Francia e Irán, entre otros, los cuales presentan actualmente una tasa promedio de contagio de 0,026% de su población total (esta tasa de contagio sería equivalente a 13.097 casos en el país), en consecuencia y por estas razones el sistema requiere un apoyo fiscal urgente."

Que el referido Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 dispone que la proyección de costos de las atenciones en salud, con una tasa de contagio de 2.68, se estima en \$4.631.085.235.141 de pesos, el costo de las incapacidades se estima en \$94.800.716.459, el costo de la inversión en unidades de cuidado intensivo sería de \$200.000.000.000, el costo de la expansión de área de aislamiento a través de la habilitación de capacidad hotelera sería de \$36.000.000.000, para un total de recursos en este escenario de \$4.961.885.951.600.

Que de acuerdo con el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, " [...] el Banco de la República ha adoptado medidas extraordinarias en función de reforzar la liquidez del sistema de pagos y del mercado cambiario. Igualmente, siguiendo las directrices del Gobierno nacional, la DIAN ha flexibilizado el calendario tributario para contribuir a la absorción del choque económico que está generando la llegada de la enfermedad COVID-19 al país. Dentro de estas medidas se encuentra el aplazamiento de la segunda y tercera cuota de renta para los grandes contribuyentes, que se encuentren en sectores relacionados con el transporte aéreo comercial de pasajeros, hoteles, actividades teatrales, de espectáculos musicales y otros espectáculos en vivo."

Que así mismo el gobierno nacional ha expedido los siguientes decretos con fuerza de ley 435 de 2020, 437 de 2020, 438 de 2020, 458 de 2020, 461 de 2020, 462 de 2020, 478 de 2020, 486 de 2020, 493 de 2020, 507 de 2020, 517 de 2020, 518 de 2020, 520 de 2020, 527 de 2020, 528 de 2020, 530 de 2020, 533 de 2020, 535 de 2020 y 540 de 2020. Que los efectos que se derivan de las circunstancias que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica afectan el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables, así como de la clase media y de los trabajadores informales por lo que se requiere adoptar medidas excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos a la clase media vulnerable y a los trabajadores informales considerando que los hogares más vulnerables han sido apoyados económicamente por el gobierno nacional.

Que según estadística del DANE, en las 13 ciudades y áreas metropolitanas para el enero 2019, la proporción de informales para hombres y mujeres fue del 44,6% y 48,5%, respectivamente. Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus familias dependen de su trabajo diario y esta actividad se visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que percibir por causa de las medidas sanitarias.

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 en virtud principio de solidaridad la honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, así en la sentencia T-198 de 2014, consideró frente a este principio que " El artículo 1 de la Constitución Política establece la dignidad y la solidaridad son fundamentos del Estado Social de Derecho, en coherencia con lo cual el artículo 2 de la misma normativa establece las autoridades de la República están instituidas para proteger la vida, bienes y demás derechos y libertades y asegurar el cumplimiento los deberes sociales del Estado y de los particulares. Cuando se presentan fenómenos naturales que afectan la vivienda, la vida, la salud y otros derechos, es claro que las personas afectadas se encuentran en situación de vulnerabilidad y son por tanto sujetos de especial protección. En estos eventos, ha dicho la Corte Constitucional que el principio de solidaridad cobra una dimensión concreta que hace que el derecho a una vida digna se relacione directamente con la salud, con la seguridad alimentaria y con la protección mínima de seguridad ante los peligros de la intemperie entre otros aspectos. Por tal razón tanto el Estado, como la sociedad y la familia deben concurrir a la protección de bien jurídico".

Que en similar pronunciamiento la honorable Corte Constitucional en sentencia T -092 2015 expresó:" solidaridad como fundamento de la organización política se traduce en la exigencia dirigida principalmente al Estado, pero también a los particulares, intervenir a favor de los desventajados de la sociedad cuando éstos no pueden ayudarse a sí mismos. La solidaridad, aliado de la libertad y la igualdad, desarrolla uno de los grandes ideales de las revoluciones constitucionales, la fraternidad, valor necesario para hacer posible el disfrute e iguales libertades para todos como la estabilidad política de las sociedades pluralistas modernas. Es esta una solidaridad democrática que no compromete la autonomía de los individuos y de las organizaciones sociales. Para ello el Estado Social de Derecho se responsabiliza de la existencia de una red social amplia, sostenible, eficiente y efectiva, con vocación de avanzar progresivamente hasta la universalidad de su cobertura que garantice a dichas personas el goce de sus derechos fundamentales, estando de cualquier forma, garantizado el derecho fundamental al mínimo vital." Que el 42,4% de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia lo que hace que su situación laboral se vea gravemente afectada por las medidas de política pública en salud adoptadas para contener el COVID 19. Los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y las medidas de aislamiento preventivo afectan su capacidad de generación de ingresos. El impacto de esta medida afecta tanto a hogares de ingresos bajos como a los de medios y altos.

Que la naturaleza de las actividades económicas realizadas por los trabajadores no asalariados (independientes) en Colombia se ha visto afectada desproporcionadamente, por ser actividades que requieren de frecuente interacción social que se encuentra interrumpida por el confinamiento obligatorio. En efecto, 35% de ellos se ocupan en el sector comercio.

Que es necesario, para hacer efectivo el principio de solidaridad, tomar medidas de carácter tributario para la obtención de recursos que permitan afrontar la crisis

económica que conlleva esta pandemia, razón por la cual, se crea, mediante el presente Decreto Legislativo, el impuesto solidario por el COVID 19 con destinación específica a la inversión social en la clase media vulnerable y los trabajadores informales, considerando que la población vulnerable ya fue atendida a través de las decisiones del Gobierno nacional contenidas entre otros en los Decretos Legislativos No. 419 de 2020, 458 de 2020 y 518 de 2020, expedidos en desarrollo de la Emergencia Económica, Ecológica y Social de que trata el Decreto 417 de 2020.

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 los recursos que el Gobierno nacional ha destinado para atender la calamidad pública acaecida por el coronavirus COVID-19, resultan insuficientes, por lo tanto, es necesario habilitar nuevas fuentes de recursos habida cuenta de la magnitud de la crisis acaecida por el coronavirus COVID-19 y la insuficiencia de los recursos económicos disponibles.

Que el presente Decreto Legislativo tiene por finalidad generar nuevas fuentes de recursos para apoyar a la clase media vulnerable y a los trabajadores independientes y, para paliar los efectos humanitarios y económicos, de la calamidad pública acaecida como consecuencia del coronavirus COVID-19.

Que el Director de Desarrollo Organizacional de la Función Pública, remitió certificación cuantitativa sobre el número de los servidores públicos comprendidos dentro de los rangos iguales o superiores a diez millones de pesos o igual superiores a quince millones de pesos, de la rama ejecutiva del orden nacional territorial y de las demás ramas y órganos del estado, que representan el potencial universo de contribuyentes servidores públicos del impuesto solidario por el COVID 19.

Que Colombia compra eficiente, remitió certificación cuantitativa sobre el número de contratista comprendidos dentro de los rangos iguales o superiores a diez millones de pesos (\$10.000.000) o igual superiores a quince millones de pesos (\$15.000.000) que representan entre potencial universo de contribuyentes del impuesto solidario por el COVID 19.

Que corresponderá a la Contraloría General de la República hacer el control y seguimiento a la ejecución de los recursos que, por concepto del impuesto solidario por el COVID 19, serán recaudados por la Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN y trasladados al Fondo de Mitigación de Emergencias FOME al que se refiere el Decreto Legislativo 444 de 2020.

Que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución Política implica responsabilidades, entre las que se encuentra la de: "contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad" (art. 95-9 Superior), motivo por el cual el impuesto solidario por el COVID 19 que se crea mediante el presente Decreto Legislativo tiene en cuenta la capacidad económica de los contribuyentes de mayores ingresos de las Entidades del Estado, personas naturales vinculadas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión a las Entidades del Estado, y pensionados de mayores ingresos.

Que el anotado deber instituido en el artículo 95 de la Constitución Política permite exigir a toda persona acciones positivas a favor de sus semejantes, en

situaciones límite; de ahí que cuando las personas se encuentren en situaciones de debilidad manifiesta, debido al estado de vulnerabilidad que genera el acaecimiento de un desastre, como lo es el generado por el COVID 19, el principio de solidaridad cobra una dimensión mayúscula que hace que el derecho a una vida digna trascienda y se relacione directamente con el de la salud, con el de la seguridad alimentaria y con la protección mínima de seguridad ante los peligros inherentes a las pandemias para los grupos sociales más vulnerables, entre ellos la clase media vulnerable y de los trabajadores informales, y en esa medida tanto el Estado como la sociedad y la familia deben concurrir a su protección (Sentencias C-272 de 2011, C-222 de 2011, C-226 de 2011).

Que la Corte Constitucional ha considerado ajustadas a la Constitución Política las medidas de emergencia que imponen cargas a los particulares con el fin de atender las causas que ocasionaron la declaratoria del estado de emergencia, con fundamento en el principio de solidaridad (Sentencia C-465 de 2017).

Que en el marco del Estado Social de Derecho, en virtud del principio de solidaridad, los servidores públicos, personas naturales vinculadas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión a entidades públicas, y pensionados de mayores ingresos están llamados a colaborar con aquellos que se encuentran en estado de vulnerabilidad, situación de indefensión, desprotección, o en estado de marginación.

Que el salario mensual periódico de que trata la parte resolutive del presente Decreto Legislativo comprende la asignación básica, gastos de representación, primas o bonificaciones o cualquier otro beneficio que reciben los servidores públicos como retribución directa del servicio prestado, en consecuencia para efectos de la base gravable del impuesto y la retención en la fuente a título del impuesto solidario por el COVID 19 no están comprendidos dentro del concepto de salario las prestaciones sociales ni los beneficios salariales que se perciben semestral o anualmente.

Que dentro del concepto de las mesadas pensionales para la determinación de la base gravable del impuesto solidario por el COVID 19 no se encuentran comprendidas las prestaciones sociales ni los beneficios que se reciben anual o semestralmente.

Que dentro del concepto de servidor público se encuentran comprendidos los sujetos pasivos del impuesto solidario por el COVID 19 vinculados a la rama ejecutiva de los niveles nacional, departamental, municipal y distrital en el sector central y descentralizado; en las ramas legislativa y judicial; de los órganos autónomos e independientes, de la Registraduría nacional del estado Civil, del consejo nacional Electoral, de los organismos de control y de las Asambleas y los Concejos Municipales y Distritales.

Que la tarifa del impuesto solidario por el COVID 19, se calculará de manera progresiva sobre la base gravable prevista en la parte resolutive del presente Decreto Legislativo, de acuerdo con la respectiva tabla y considerando la capacidad económica de los sujetos pasivos.

Que los servidores públicos en los términos del artículo 123 de la Constitución Política y las personas naturales vinculadas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con salarios mensuales periódicos y honorarios mensuales periódicos inferiores a diez millones de pesos moneda corriente (\$10.000.000 M/Cte.) podrán hacer un aporte solidario voluntario por el COVID 19 con destino al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME- al que se refiere el Decreto Legislativo 444 de 2020, para inversión social en la clase media vulnerable y los trabajadores informales y para tal efecto y con el fin

de garantizar el principio de eficiencia administrativa se establece que los servidores públicos en los términos del artículo 123 de la Constitución Política, las personas naturales vinculadas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión que no deseen hacer el aporte voluntario deberán informarlo por escrito por cualquier medio al pagador del respectivo organismo o entidad, dentro de los primeros cinco (5) días de los meses de mayo, junio y julio de 2020.

Que el equivalente al valor del impuesto solidario por el COVID 19 o el aporte voluntario solidario por el COVID 19 podrá ser tratado como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional en materia del impuesto sobre la renta y complementarios.

Que el gobierno nacional expide el presente Decreto Legislativo considerando que del presupuesto general de la Nación ya se han destinados gran cantidad de recursos para atender a los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, los cuales resultan insuficientes para atender la magnitud de la calamidad pública acaecida por el coronavirus COVI 0-19. Que acorde con lo expuesto, el impuesto solidario por el COVID 19 tendrá destinación específica para inversión social con destino a la clase media vulnerable y trabajadores informales, conforme con lo previsto en el numeral 2° del artículo 359 de la Constitución Política y en los considerandos anteriores.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTÍCULO 1. Impuesto solidario por el COVID 19. A partir del primero (01) de mayo de 2020 y hasta el treinta (31) de julio de 2020, créase con destinación específica para inversión social en la clase media vulnerable y en los trabajadores informales el impuesto solidario por el COVID 19, por el pago o abono en cuenta mensual periódico de salarios de diez millones de pesos (10.000.000) o más de los servidores públicos en los términos del artículo 123 de la Constitución Política, por el pago o abono en cuenta mensual periódico de los honorarios de las personas naturales vinculadas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión vinculados a las entidades del Estado de diez millones de pesos (10.000.000) o más; y por el pago o abono en cuenta mensual periódico de la mesada pensional de las mega pensiones de los pensionados de diez millones de pesos (10.000.000) o más, que será trasladado al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME- al que se refiere el Decreto Legislativo 444 de 2020.

El valor del impuesto solidario por el COVID 19 podrá ser tratado como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional en materia del impuesto sobre la renta y complementarios.

Las liquidaciones pagadas o abonadas en cuenta a los servidores públicos en los términos del artículo 123 de la Constitución al momento de la terminación de la relación laboral, o legal y reglamentaria, no estarán sujetas al impuesto solidario por el COVID 19.

ARTÍCULO 2. Sujetos pasivos. Son sujetos pasivos del impuesto solidario por el COVID 19 los servidores públicos en los términos del artículo 123 de la Constitución Política y las personas naturales vinculadas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión pública, de salarios y honorarios mensuales periódicos de diez millones de pesos (\$10.000.000) o más, de la rama ejecutiva de los niveles nacional, departamental, municipal y distrital en el sector central y descentralizado; de las ramas legislativa y judicial; de los órganos autónomos e independientes, de la Registraduría nacional del estado Civil, del consejo nacional Electoral, y de los organismos de control y de las Asambleas y Concejos Municipales y Distritales.

Los pensionados con mesadas pensionales de las megapensiones de diez millones de pesos (\$10.000.000) o más también son sujetos pasivos del impuesto solidario por el COVID 19.

Para efectos de la aplicación del presente Decreto Legislativo son contribuyentes del impuesto solidario por el COVID 19 los sujetos pasivos de que trata el presente artículo con salarios honorarios y/o mesadas pensionales mensuales periódicos (as) de diez millones de pesos (\$10.000.000) o más.

El talento humano en salud que preste sus servicios a pacientes con sospecha o diagnóstico de coronavirus COVID 19 incluidos quienes realicen vigilancia epidemiológica y que por consiguiente, están expuestos a riesgos de contagio, así como los miembros de la fuerza pública no son sujetos pasivos del impuesto solidario por el COVID 19.

ARTÍCULO 3. Hecho Generador. El hecho generador del impuesto solidario por el COVID 19 lo constituye el pago o abonen cuenta de salarios y honorarios mensuales periódicos de diez millones de pesos (\$10.000.000) o más; y mesadas pensionales de las megapensiones mensuales periódicas de diez millones de pesos (\$10.000.000) o más de los sujetos pasivos del impuesto solidario por el COVID 19. Para efectos de la aplicación del presente Decreto Legislativo dentro del concepto de salario están comprendidos la asignación básica, gastos de representación, primas o bonificaciones o cualquier otro beneficio que reciben los servidores públicos como retribución directa por el servicio prestado. No están comprendidos dentro del

concepto de salario las prestaciones sociales ni los beneficios salariales que se perciben semestral o anualmente.

ARTÍCULO 4. Causación. La causación del impuesto solidario por el COVID 19 es de carácter instantáneo y se causa al momento en que se paguen o abonen en cuenta los salarios y honorarios mensuales periódicos, y las mesadas pensionales de las megapensiones mensuales periódicas de los sujetos pasivos del impuesto solidario por el COVID 19. El período del impuesto solidario por el COVID 19 es mensual.

ARTÍCULO 5. Base Gravable. La base gravable del impuesto solidario por el COVID 19 está integrada por el valor del pago o abono en cuenta de diez millones de pesos (\$10.000.000) o más a los sujetos pasivos del impuesto solidario por el COVID 19 de los salarios y honorarios mensuales periódicos, y de las mesadas pensionales de las mega pensiones mensuales periódicas. El primer millón ochocientos mil pesos (\$1.800.000) del pago o abono en cuenta de los salarios y honorarios mensuales periódicos, y mesadas pensionales de las megapensiones mensuales periódicas de los sujetos pasivos no integran la base gravable del impuesto solidario por el COVID 19.

ARTÍCULO 6. Tarifa. La tarifa del impuesto solidario por el COVID 19 se determinará de manera progresiva sobre la base gravable de que trata el artículo 5 del presente Decreto Legislativo de acuerdo con la siguiente tabla y en consideración a la capacidad económica de los sujetos pasivos.

Rango salarios en pesos		Tarifa bruta	Impuesto
Mayores o iguales a	Menores a		
\$ 10.000.000	\$ 12.500.000	15%	(Salario/Honorarios/Mesada Pensional/ menos \$ 1.800.000)) x 15 %
\$ 12.500.00	\$ 15.000.000	16%	(Salario/Honorarios/Mesada Pensional/ menos \$ 1.800.000)) x 16 %
\$ 15.000.000	\$ 20.000.000	17%	(Salario/Honorarios/Mesada Pensional/ menos \$ 1.800.000)) x 17 %
\$ 20.000.000		20%	(Salario/Honorarios/Mesada Pensional/ menos \$ 1.800.000)) x 17 %

ARTÍCULO 7. Administración y Recaudo del impuesto solidario por el COVID 19. La administración y recaudo del impuesto solidario por el COVID 19 estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN. El impuesto solidario por el COVID 19 se recaudará mediante el mecanismo de la retención en la fuente y será trasladado al Fondo de Mitigación de Emergencias FOME al que se refiere el Decreto Legislativo 444 de 2020.

ARTÍCULO 8. Agentes de Retención en la Fuente a título del impuesto solidario por el COVID 19. Son agentes de retención en la fuente a título del impuesto solidario por el COVID 19 los agentes de retención en la fuente del impuesto sobre la renta y complementarios que además de las obligaciones previstas en el Estatuto Tributario deberán incluir en el certificado de retención en la fuente que expiden cada año el valor

de las retenciones en la fuente practicadas en el año 2020 a título del impuesto solidario por el COVID 19.

ARTÍCULO 9. Aporte solidario voluntario por el COVID 19. A partir del primero (01) de mayo de 2020 y hasta el treinta (31) de julio de 2020 los servidores públicos en los términos del artículo 123 de la Constitución Política, y las personas naturales vinculadas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión pública con salarios y honorarios mensuales periódicos inferiores a diez millones de pesos (\$10.000.000) podrán efectuar un aporte mensual solidario voluntario por el COVID 19 con destino al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME al que se refiere el Decreto Legislativo 444 de 2020 para inversión social en la clase media vulnerable y los trabajadores informales, en consideración a la capacidad económica de los aportantes solidarios voluntarios, de acuerdo con la siguiente tabla.

Rango salarios en pesos		Tarifa marginal	Aporte voluntario
Mayores o iguales a	Menores a		
	\$ 1.705.606	0%	
\$ 1.706.606	\$ 2.633.409	4%	(Salario/Honorarios/ menos 1.755.606) x 4%

\$ 2.633.409	\$ 4.389.015	6%	(Salario/Honorarios/ menos 2.633.409) x 6% + 105.336
\$4.389.015	\$ 6.144.621	8%	(Salario/Honorarios/ menos 4.389.015) x 8% + 210.672
\$ 6.144.621	\$ 6.144.621	10%	(Salario/Honorarios/ menos 6.144.621) x 10% + 351.121
\$ 8.778.030	\$ 10.000.000	13%	(Salario/Honorarios/ menos 8.778.030) x 13% + 614.462

Los servidores públicos en los términos del artículo 123 de la Constitución Política, y las personas naturales vinculadas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión pública de salarios y honorarios mensuales periódicos inferiores a diez millones de pesos (\$10.000.000) que vayan a efectuar el aporte mensual solidario voluntario por el COVID 19, deberán informarlo por escrito por cualquier medio al pagador del respectivo organismo o entidad dentro de los primeros cinco (5) primeros días de los meses de mayo, junio y julio de 2020.

El valor del aporte solidario voluntario por el COVID 19 podrá ser tratado como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional en materia del impuesto sobre la renta y complementarios.

El aporte solidario voluntario por el COVID 19 de que trata el presente artículo no es aplicable al talento humano en salud que preste sus servicios a pacientes con sospecha o diagnóstico de coronavirus COVID 19 incluidos quienes realicen vigilancia epidemiológica y que por consiguiente, están expuestos a riesgos de contagio, así como los miembros de la fuerza pública.

ARTÍCULO 10. Recaudo y traslado del Aporte Solidario voluntario por el COVID 19. El recaudo y traslado del aporte solidario voluntario por el COVID 19 estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN. El aporte solidario voluntario por el COVID 19 se recaudará mediante el mecanismo de la retención en la fuente y será trasladado al Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME al que se refiere el Decreto Legislativo 444 de 2020.

ARTÍCULO 11. Agentes de Retención en la Fuente a título del aporte solidario voluntario por el COVID 19. Son agentes de retención en la fuente a título del aporte solidario voluntario por el COVID 19 los agentes de retención en la fuente del impuesto sobre la renta y complementario que además de las obligaciones previstas en el Estatuto Tributario deberán incluir en el certificado de retención en la fuente que expiden cada año el valor de las retenciones en la fuente

practicadas en el año 2020 a título del aporte solidario voluntario por el COVID 19.

ARTÍCULO 12. Declaración y Pago. Dentro de los plazos previstos para la presentación y pago de la declaración de retención en la fuente, los agentes retenedores deberán presentar con pago la declaración incluyendo en el renglón que la Unidad Especial Administrativa Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN señale mediante resolución los valores retenidos en la fuente a título del impuesto solidario por el COVID 19 y los valores retenidos en la fuente por el aporte solidario voluntario por el COVID 19.

Los agentes retenedores del impuesto solidario por el COVID 19 y del aporte solidario voluntario por el COVID 19 que incumplan las obligaciones sustanciales y formales serán objeto de las sanciones previstas en el Estatuto Tributario y en el artículo 402 del Código Penal.

El valor total de las retenciones en la fuente a título del impuesto solidario por el COVID 19 constituyen el valor total del impuesto y no habrá lugar a la presentación de la declaración del impuesto.

El valor total de las retenciones en la fuente a título del aporte solidario voluntario por el COVID 19 constituyen el valor total del aporte.

ARTÍCULO 13. Régimen Aplicable. Al impuesto solidario por el COVID 19 le son aplicables en lo que resulte compatible, las disposiciones sustantivas del impuesto sobre la renta y complementarios, procedimentales y sancionatorias previstas en el Estatuto Tributario. Al aporte solidario voluntario por el COVID 19 le son aplicables en lo que resulte compatible, las disposiciones sustantivas de la retención en la fuente a título del impuesto de renta y complementarios, procedimentales y sancionatorias previstas en el Estatuto Tributario.

ARTÍCULO 14. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial

2. Decisión

Primero. Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º del Decreto Legislativo 568 de 2020 "Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020". Esta decisión tendrá efectos **RETROACTIVOS**. En consecuencia, los dineros que los sujetos pasivos del impuesto han cancelado se entenderán como abono del impuesto de renta para la vigencia 2020, y que deberá liquidarse y pagarse en 2021.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 9º, 10º, 11, 12, 13 y 14 del Decreto Legislativo 568 de 2020 "Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020", salvo las siguientes expresiones que se declaran **INEXEQUIBLES**:

- "con salarios y honorarios mensuales periódicos inferiores a diez millones de pesos (\$10.000.000.00)", contenida en el inciso 1º del artículo 9º.

- “de salarios y honorarios mensuales periódicos inferiores a diez millones de pesos (\$10.000.000.00)”, contenida en el inciso 2º del artículo 9º.
- La tabla contenida en el primer inciso del artículo 9º.
- “El aporte solidario voluntario por el COVID 19 de que trata el presente artículo no es aplicable al talento humano en salud que preste sus servicios a pacientes con sospecha o diagnóstico de coronavirus COVID 19 incluidos quienes realicen vigilancia epidemiológica y que por consiguiente, están expuestos a riesgos de contagio, así como los miembros de la fuerza pública.”, correspondiente al inciso final del artículo 9º.
- “los valores retenidos en la fuente a título del impuesto solidario por el COVID 19 y” contenida en el inciso 1º del artículo 12.
- “del impuesto solidario por el COVID 19 y” contenida en el inciso 2º del artículo 12.
- “El valor total de las retenciones en la fuente a título del impuesto solidario por el COVID 19 constituyen el valor total del impuesto y no habrá lugar a la presentación de la declaración del impuesto”, correspondiente al inciso 3º del artículo 12.
- “Al impuesto solidario por el COVID 19 le son aplicables en lo que resulte compatible, las disposiciones sustantivas del impuesto sobre la renta y complementarios, procedimentales y sancionatorias previstas en el Estatuto Tributario”, correspondiente al inciso 1º del artículo 13.

3. Síntesis de la providencia

El decreto analizado contiene dos medidas: de una parte, crea el impuesto solidario por el COVID-19; y de otra, establece el aporte solidario por esa misma razón. En ambos casos, define sus elementos y excepciones. En relación con el **tributo**, dispuso que se causa entre el 1º de mayo y el 31 de julio de 2020. La destinación de los recursos recaudados es la inversión social en la clase media vulnerable y en los trabajadores informales. Su administración está a cargo del FOME. Los sujetos pasivos del impuesto son: i) los servidores públicos en los términos del artículo 123 de la Constitución; ii) las personas naturales contratistas del Estado de servicios profesionales y de apoyo a la gestión pública; y, iii) los pensionados, todos que perciban salarios, honorarios o pensiones mensuales de \$10.000.000.00 o más. Están excluidos del gravamen el talento humano en salud que preste sus servicios a pacientes con sospecha o diagnóstico de COVID-19; quienes realizan vigilancia epidemiológica; y, los miembros de la fuerza pública. El valor del impuesto podrá ser tratado como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional en materia del impuesto de renta y complementarios.

Para efectos de establecer el hecho generador, la norma establece que el concepto de salario comprende: asignación básica, gastos de representación, primas o bonificaciones o cualquier otro beneficio que reciban los sujetos pasivos como retribución directa por el servicio prestado. No están comprendidas las prestaciones sociales ni los beneficios salariales que los funcionarios perciben semestral o anualmente. La base gravable contempla la exclusión de los primeros \$1.800.000.00 pagados y la tarifa es diferencial, pues oscila entre el 15% al 20% según el ingreso percibido. Las reglas sobre administración, recaudo y los agentes de retención están definidas en los artículos 7º y 8º del decreto.

Sobre el **aporte solidario**, la normativa consagró su aplicación entre el 1º de mayo y el 31 de julio de 2020 y únicamente a cargo de servidores públicos y contratistas de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con salarios y honorarios inferiores a

\$10.000.000.00 de pesos, que voluntariamente lo quisieran aportar. El destino del recaudo es el FOME y está destinado a la inversión social en la clase media vulnerable y los trabajadores informales. El artículo 9º establece la tarifa del aporte, la manera en que debe efectuarse y la exclusión de su recaudo a personas que hagan parte del talento humano en salud o sean miembros de la fuerza pública. El valor del aporte podrá ser tratado como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional en materia del impuesto de renta y complementarios.

Los artículos 10, 11 y 12 disponen las reglas sobre recaudo, traslado, agentes de retención, declaración y pago. Por su parte, el artículo 13 establece disposiciones comunes sobre la aplicación del régimen del impuesto sobre la renta y complementarios y de retención en la fuente para dicho tributo. Finalmente, el artículo 14 contiene la vigencia del DL.

La Corte debía establecer si las medidas fiscales adoptadas por el decreto bajo examen se ajustaban a la Constitución. Para decidir el asunto, este Tribunal (i) reiteró el precedente sobre el parámetro de control judicial y los requisitos exigibles a los decretos adoptados al amparo de la emergencia económica, social y ecológica; (ii) hizo una exposición acerca del contenido y alcance del decreto objeto de análisis. Por otra parte, reiteró su jurisprudencia sobre los siguientes temas: (iii) los límites constitucionales al poder impositivo extraordinario del Gobierno Nacional en estados de excepción; iv) los principios de generalidad del tributo, equidad e igualdad tributaria, eficiencia, progresividad e irretroactividad. Finalmente, (iv) evaluó si el decreto analizado era compatible con la Constitución.

Esta Corporación concluyó que la normativa cumplió con los requisitos formales exigidos a los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica. En tal sentido, acreditó que: i) fue expedido el 15 de abril de 2020, esto es, dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria del estado de excepción, que tuvo lugar el 17 de marzo de 2020, mediante Decreto Legislativo 417 de esa misma fecha; ii) fue suscrito por el Presidente de la República y por todos los Ministros; y, iii) cuenta con 40 párrafos de consideraciones que conforman la motivación del mismo respecto de su justificación y necesidad.

Posteriormente, y antes de analizar el contenido material del decreto, la Sala resolvió como cuestión previa que la pérdida de vigencia de los decretos legislativos proferidos en el marco de los estados de excepción o de las medidas contenidas en aquellos, no impide la revisión de constitucionalidad automática de dichas normas por parte de esta Corte. En tal sentido, si bien el impuesto y el aporte tenían un periodo de causación entre el 1º de mayo y el 31 de julio del presente año, es evidente que dichas disposiciones producen efectos jurídicos, en particular en relación con las operaciones de declaración, recaudo, traslado, administración y destinación de los recursos obtenidos. También, por la posibilidad de que los valores pagados por ambos conceptos sean tratados como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional en materia del impuesto sobre la renta y complementarios.

En relación con el análisis de fondo del impuesto solidario, este Tribunal concluyó lo siguiente:

a. El decreto no superó el juicio de no contradicción específica, por dos motivos. El primero, porque no cumplió con el principio de generalidad del tributo. Y, el segundo, porque desconoció el principio de equidad e igualdad tributaria, en su dimensión horizontal.

En cuanto al desconocimiento del principio de generalidad del tributo, esta Corporación encontró que el gravamen tenía naturaleza individual o particular, pues estaba dirigido únicamente a ciertas personas de determinados sectores económicos. De esta suerte, el decreto no justificó las razones constitucionales para

adoptar una modalidad contributiva cuya obligación recaía exclusivamente en una población con características laborales y económicas específicas. Esta circunstancia desconoció la generalidad de los tributos que exige, de una parte, que "(...) todas las personas tienen el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado"¹; y, de otra, la necesidad de "(...) tratar de forma similar a aquellos en la misma posición y de forma disímil a los que no lo estén"². En tal sentido, la carga tributaria debe distribuirse entre todas las personas con capacidad de pago, de modo que, si se grava un hecho, acto o negocio, no puede excluir sujetos que estén en situaciones semejantes en términos de capacidad contributiva.

En suma, la Corte verificó que el decreto creó una medida impositiva destinada a un cierto grupo de personas y excluyó a los trabajadores particulares y funcionarios públicos que están en iguales condiciones, en términos de capacidad contributiva. Por tal razón, desconoció los principios de equidad e igualdad tributaria y de generalidad del impuesto.

En cuanto al desconocimiento de los principios de equidad e igualdad tributaria, la Corte consideró que se trataba de un impuesto directo que, en su estructura, confundió el concepto de capacidad tributaria con el ingreso. Bajo este entendido, la capacidad contributiva es un elemento que orienta la política fiscal, aun en estados de excepción, y es determinante para el establecimiento del hecho generador y la tarifa de cualquier tributo. Se trata de un instrumento que permite verificar la capacidad económica subjetiva y real del contribuyente. En otras palabras, es un requisito para establecer la fuerza económica de una persona para ser llamada a cumplir con el deber de pagar tributos.

De otra parte, el decreto excluyó injustificadamente a los trabajadores del sector privado y a algunos funcionarios, específicamente los miembros de la fuerza pública, que tienen la misma capacidad contributiva y que, en virtud del mencionado postulado, debían estar cobijados por la norma y obligados a tributar.

También, la medida analizada estableció un régimen tributario simétrico para sujetos pasivos que son diferentes. En efecto, los servidores públicos, los contratistas del Estado y los pensionados (y dentro de este grupo no es igual referirse a los pensionados en el régimen de prima media con prestación definida que a los del régimen de ahorro individual), son personas que pertenecen a grupos poblacionales diferenciados. No obstante, fueron destinatarios de una carga impositiva paritaria injustificada en términos de equidad y de igualdad tributaria.

b. El impuesto solidario no superó el juicio de no discriminación. La Corte recordó que el Gobierno ha otorgado amplios beneficios tributarios para no afectar la liquidez en la economía y, pese a ello, en el decreto legislativo bajo examen no se justificó suficientemente por qué debía gravar a los servidores públicos y a las personas naturales vinculadas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión pública –incluidos quienes reciben una pensión equivalente o mayor a los diez millones de pesos (10´000.000)–, **sin analizar alternativas diferentes** que no impacten los ingresos de quienes los perciben y podrían invertirlos para lograr el objetivo de reactivar la economía.

Según la Corte, el Gobierno tampoco explicó –ni justificó– en el decreto legislativo objeto de análisis el motivo por el cual **todos** los empleados, rentistas de capital, contratistas y sujetos privados están en peor situación que los sujetos pasivos del impuesto, ni por qué el principio de solidaridad relativo a las obligaciones tributarias que se aplica a estos últimos con mayor rigor, no rige respecto de los primeros.

¹ Corte Constitucional, sentencia C-117/2018.

² Ibidem.

Puesto de manera distinta, para la Corte el Gobierno tampoco indicó en el decreto bajo examen los motivos por los cuales el deber de solidaridad recayó única y, exclusivamente, en “los servidores públicos, personas naturales vinculadas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión a entidades públicas, y pensionados de mayores ingresos” quienes –a diferencia de los rentistas de capital o personas que han recibido y obtienen beneficios muy por encima del de los servidores públicos o equivalentes–, si “están llamados a colaborar con aquellos que se encuentran en estado de vulnerabilidad, situación de indefensión, desprotección, o en estado de marginación”. En fin, a juicio de la Corte, el Gobierno se abstuvo de explicar y justificar en el decreto legislativo objeto de análisis, con razones constitucionalmente válidas, por qué otros sectores de la sociedad que reciben o han obtenido beneficios concretos –incluso durante la pandemia– están relevados de su deber de solidaridad en los términos del artículo 95 C.P.

Adicionalmente, encontró la Corte que el Gobierno no ofreció en el decreto legislativo *sub examine* argumentos constitucionalmente justificados acerca de por qué el impuesto solidario para los obligados, entre otras alternativas posiblemente aplicables, era la medida más adecuada y menos lesiva para satisfacer la finalidad constitucional buscada en una magnitud tal, que justificara, incluso, una limitación en el derecho a la igualdad de estos servidores públicos.

En otras palabras, consideró la Corte que el Gobierno en el decreto legislativo bajo examen no expuso por qué, entre todas las medidas alternativas que revisten la misma idoneidad para conseguir los propósitos delineados en el acto objeto de revisión constitucional, debía darse preferencia a aquella dirigida a gravar con el impuesto solidario a los sujetos pasivos del tributo. Ello, al margen de que la finalidad buscada fuere constitucionalmente legítima. Resaltó la Corte, en todo caso, que el fin –cuando se aplica un juicio que a la luz de lo dispuesto por el artículo 215 constitucional debe llenar exigencias mínimas de proporcionalidad–, no justificaba los medios.

Destacó la Corporación que el impuesto solidario trata de manera desigual situaciones que son iguales o equiparables y, en tal sentido, efectúa una distinción respecto de la cual el Gobierno se abstuvo, en el decreto legislativo bajo análisis, de aportar motivos constitucionalmente válidos para justificarla.

Desde la perspectiva antes anotada, subrayó la Corte que el impuesto solidario introdujo una distinción entre el empleo público y el empleo en el sector privado que atribuyó una carga tributaria más gravosa a los servidores públicos y contratistas del Estado. Al momento de efectuar el juicio de igualdad concluyó la Corte que los supuestos fácticos que el Gobierno en el decreto legislativo bajo análisis trató de manera injustificadamente diferenciada, eran equiparables, por lo que el impuesto solidario dirigido a gravar únicamente a un grupo social implicaba trazar una distinción que tendría que estar debidamente fundamentada en motivos de relevancia constitucional. No obstante, para la Corte fue claro, que el Gobierno no aportó, en el decreto legislativo bajo examen, razón constitucional o técnica alguna dirigida a justificar el trato desigual.

En suma, para la Corte el Gobierno en el Decreto Legislativo examinado no logró mostrar por qué, para efectos de imponer el impuesto solidario, distinguió entre asalariados o contratistas del sector público y otras personas del sector privado quienes, encontrándose en idéntica situación a los primeros, no quedaron cobijadas por el gravamen. Circunstancia esta que, además de carecer de justificación constitucional –en claro desconocimiento de los artículos 13 y 363 superiores–, vulneró tratados internacionales aprobados por el Estado colombiano –artículo 93 C.P.–, al incurrir en un trato discriminatorio.

c. La regulación del impuesto solidario no acreditó el presupuesto de motivación suficiente. La Corte encontró que el Gobierno Nacional no asumió la carga

argumentativa requerida para justificar la medida impositiva. Para este Tribunal, el principio de legalidad tributaria, en sentido estricto, protege el debate y deliberación democrática en materia tributaria. Este es uno de los pilares que garantiza el postulado de que no existe tributo sin representación, pues para su adopción debe mediar una amplia participación de la sociedad. En relación con los estados de excepción, no es exigible la deliberación democrática, lo cual no implica que desaparezca la obligación constitucional de justificar la medida impositiva. En tal sentido, aquel deber se traslada a la motivación del decreto legislativo y se materializa con la exigencia de una carga argumentativa suficiente y contundente que garantice los postulados superiores.

Con base en lo expuesto, el decreto no justificó la medida, en especial, no explicó de manera particular porqué era indispensable imponer una fuerte carga tributaria a un grupo social específico. Por el contrario, se limitó a replicar consideraciones genéricas y abstractas sobre el instrumento fiscal y la destinación de los recursos sin concretar las razones que sustentan la aplicación individualizada del impuesto, ni demostró que no habían otras alternativas menos lesivas de los derechos del grupo focalizado que gravó.

d. El impuesto solidario no superó el juicio de necesidad fáctica. El Gobierno Nacional no demostró la inexistencia o insuficiencia de medidas presupuestales alternativas y menos gravosas para la obtención de recursos que financien los programas de atención a la clase media vulnerable y a los trabajadores informales. En tal sentido, la Corte encontró que está ausente la justificación, en términos de necesidad, de uno de los instrumentos de política fiscal más agresivos como es la tributación de un grupo específico. Para esta Corporación, estuvo ausente, en la argumentación del Legislador Extraordinario, la exposición de las razones por las que los ajustes y las modificaciones presupuestarias realizadas hasta ese momento y adoptadas en decretos legislativos anteriores, impedían recurrir nuevamente a esas formas de financiación sin descuidar otros segmentos de atención prioritaria. En otras palabras, no demostró la inexistencia de otras alternativas para la obtención de recursos para los fines descritos.

El desconocimiento de los juicios descritos generó la inexequibilidad de los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, y 8º del decreto. También de las remisiones al impuesto solidario contenidas en los artículos 12 y 13 del Decreto 568 de 2020. Adicionalmente, la Corte consideró necesario reparar la discriminación normativa generada por el decreto objeto de análisis. Por tal razón, otorgó efectos retroactivos a la decisión y, en consecuencia, los dineros que los sujetos pasivos del impuesto han cancelado se entenderán como abono del impuesto de renta para la vigencia 2020, y que deberá liquidarse y pagarse en 2021.

Sobre el aporte voluntario, la Corte encontró que en términos generales supera los juicios de análisis para los decretos legislativos. No obstante, consideró que el límite cuantitativo para que los funcionarios y contratistas del Estado puedan realizar el aporte, no supera el **juicio de no contradicción específica** porque desconoce los principios de solidaridad y de libertad. En efecto, la restricción de la posibilidad que las personas que no están contempladas en la norma y que quieren destinar una parte de sus ingresos para el financiamiento de los programas sociales descritos, carece de justificación constitucional. Por tal razón, declaró inexequible las siguientes expresiones, que excluían del aporte a quienes libre y voluntariamente querían hacerlo dentro del sector gravado y el grupo excluido. Bajo este entendido estarían facultados también para realizar el aporte los miembros de la fuerza pública y el personal médico referido en el decreto con fuerza de ley.

Finalmente, los Magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, manifestaron que presentarán **aclaración de voto**. Consideran que el impuesto solidario no superó el juicio de no

contradicción específica porque también desconoció la regla contenida en el artículo 215 de la Constitución, referida a que las medidas adoptadas en el estado de emergencia económica no podrán desmejorar los derechos sociales de los trabajadores. En tal sentido, precisaron que la previsión superior contiene una norma con estructura de regla que no puede flexibilizarse ni optimizarse como sucedería con un principio.

Bajo ese entendido, el impuesto fue diseñado exclusivamente para imponer una carga tributaria a los trabajadores y extrabajadores (pensionados). Bajo esa perspectiva, el elemento definitorio de los sujetos obligados a pagar el impuesto es la naturaleza de trabajador y, en consecuencia, grava la retribución que perciben por sus actividades laborales o sus ahorros para el momento de su jubilación. De esta suerte, el salario, los honorarios y las pensiones de los contribuyentes de este impuesto constituye una garantía fundamental. No obstante, también es un derecho social cuya limitación en los estados de excepción está protegida por la regla superior descrita. En suma, la medida adoptada disminuye y desmejora el ingreso percibido por el trabajo y configuró un instrumento de política fiscal abiertamente regresivo y que afecta los derechos sociales de los trabajadores, que no superaba el *test* de no regresividad.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

El magistrado **CARLOS BERNAL PULIDO** presentó salvamento de voto en relación con la declaratoria de inexecutable del Decreto Legislativo 568 de 2020. En su criterio, el decreto *sub examine*, por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, es constitucional dado que: **(i)** no desconoce el principio de equidad tributaria, **(ii)** no constituye una desmejora de los derechos sociales de los trabajadores, **(iii)** no implica doble tributación, y **(iv)** no vulnera la garantía del mínimo vital. Por el contrario, el impuesto solidario es una medida razonable y proporcionada que materializa el principio de solidaridad y genera nuevas fuentes de ingreso para atender dos grupos poblacionales especialmente afectados por las medidas de aislamiento.

1. *Las medidas del Decreto Legislativo sub examine no desconocen el principio de equidad tributaria.* En el marco de una crisis económica extraordinaria como la generada por la pandemia de la COVID-19, es razonable definir la capacidad contributiva en función del ingreso cualificado por la estabilidad³. La determinación del grupo de sujetos pasivos del impuesto solidario se justifica en tanto la capacidad contributiva de los servidores públicos, contratistas del Estado y pensionados con ingresos superiores a diez millones de pesos está cualificada por la garantía de estabilidad del empleo y el ingreso derivada de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional en el marco de la emergencia⁴. En cambio, los rentistas de capital, contratistas y trabajadores del sector privado enfrentan un grave riesgo de inestabilidad en el empleo y el ingreso por efecto de la crisis económica generada por la pandemia⁵. Además, es razonable que las medidas tributarias promuevan no

³ La jurisprudencia constitucional ha precisado que la equidad tributaria no se trata de fijar relaciones de igualdad aritmética entre los sujetos, sino de reparar en las diferencias de renta y riqueza existentes en la sociedad, de modo que el deber fiscal tome en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos y grupos y, conforme a ella, determine la carga fiscal a asignar para alcanzar grados cada vez mayores de redistribución del ingreso nacional. Sentencia C-183 de 1998.

⁴ Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del mes de marzo de 2020, “*la dinámica de los ocupados por posición ocupacional en las 13 ciudades y áreas metropolitanas fue negativa. Solamente la categoría de empleados de gobierno presentó una variación positiva*”. Además, el artículo 16 del Decreto 491 de 2020, garantiza la estabilidad del ingreso de las personas naturales vinculadas por contratos prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión durante el período de aislamiento preventivo obligatorio. Incluso admite que aquellos que no puedan prestar sus servicios de forma remota, continúen percibiendo sus honorarios durante el mismo período aun sin la entrega de productos. Por último, los pagos de pensiones están garantizados tanto en el RPM como en el RAIS.

⁵ La estabilidad del empleo y el ingreso en el sector privado está en grave riesgo como consecuencia de la pandemia. En efecto, para el mes de mayo de 2020, se observó un aumento sin precedentes en la tasa de desempleo nacional, que ascendió al 21,4%, mientras que la tasa global de participación y la tasa de ocupación se redujeron de forma

solo finalidades fiscales, sino también extrafiscales como la conservación de la capacidad de ahorro e inversión de trabajadores del sector privado en alto riesgo de pérdida del empleo o disminución del ingreso.

Por último, las tarifas progresivas del impuesto en función del ingreso de los sujetos pasivos materializan el principio de equidad tributaria en su dimensión vertical, en tanto aquellos con mayor capacidad contributiva asumen las mayores cargas.

2. *El impuesto solidario no constituye una desmejora de los derechos sociales de los trabajadores.* Esto, por cuanto el impuesto (i) no suprime ni suspende, total o parcialmente, la obligación del empleador de pagar al trabajador una remuneración previamente pactada como contraprestación por sus servicios⁶ y (ii) no desconoce las prestaciones *iusfundamentales* del salario, esto es, las asociadas a la garantía del mínimo vital y a la dignidad humana. El impuesto grava una porción marginal de ingresos que exceden 6.5 veces el promedio del ingreso salarial de la economía colombiana, y por lo mismo no tiene la potencialidad de afectar la dignidad humana y el derecho al mínimo vital de los sujetos obligados.

Asumir que la afectación de las rentas laborales mediante la creación de un impuesto es *prima facie* inconstitucional, por desconocer el principio de progresividad, y la prohibición de regresividad de los derechos de los trabajadores, implica afirmar que el Legislador tiene prohibido crear tributos que graven las rentas de trabajo. Esta posición no solo es contraria al artículo 95.9 de la Constitución Política, sino que ha sido descartada de forma expresa por la Corte Constitucional.⁶ Para juzgar la constitucionalidad de tributos que gravan rentas laborales (i.e. contribuciones parafiscales al SGSS, o impuesto de renta sobre ingresos laborales) la Corte ha aplicado los principios de equidad y progresividad en materia tributaria sin considerar que este tipo de medidas constituyen *prima facie* una vulneración de los derechos de los trabajadores, o los principios constitucionales del trabajo⁷. No existe una razón para aplicar un estándar de constitucionalidad diferente en el caso del impuesto solidario.

3. *El impuesto solidario no implica doble tributación.* Dado que el artículo 1° del Decreto Legislativo 568 de 2020 dispone que “el valor del impuesto solidario por el COVID 19 podrá ser tratado como un ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional en materia del impuesto sobre la renta y complementarios”, este se puede deducir de los ingresos que integrarán la renta líquida gravable del impuesto sobre la renta de la vigencia 2020. Esto genera un efecto neutro para el contribuyente y eliminar el riesgo de doble tributación. Lo mismo ocurre con las pensiones, dado que las cotizaciones que las financian no son objeto de imposición en la fase de acumulación, y las mesadas no son renta gravable cuando su valor es inferior a las 1.000 UVT (\$35.607.000 para 2020).

4. *El impuesto solidario no vulnera la garantía del mínimo vital.* Considerado en abstracto, no es posible afirmar que, tras la retención del impuesto solidario, los sujetos obligados carezcan de los recursos necesarios para garantizar su subsistencia en

considerable ubicándose en 55,2% y 43,4%, respectivamente. Hay estimaciones que indican que más de 12 millones de empleos pueden estar en riesgo inmediato como consecuencia de la pandemia. Este número puede aumentar a 15 millones si la crisis se extiende al punto que las grandes empresas de los sectores afectados deban cerrar u optar por despidos masivos. Al tiempo que hay pocas expectativas de recuperación del empleo privado en el corto plazo (en abril de 2020, Fedesarrollo reportó que el 47.5% de los empresarios considera que el empleo del sector privado disminuirá). Por su parte, los ingresos de los rentistas en de capital se han visto disminuidos debido a que la pandemia ha afectado el mercado bursátil y la capacidad de pago de arrendatarios y deudores de rentas de capital. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público reportó la caída de indicadores del mercado bursátil de las principales bolsas del mundo desde el inicio del brote: entre enero y marzo de 2020, FTSE alcanzó -34.1%, Dow Jones -31.1%, y Nikkei -28.7%.

⁶ El Convenio 95 de la OIT define el salario como “la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que éste último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar”. El precedente constitucional ha adoptado esta definición del salario en ausencia de otra descripción legal expresa del mismo dentro del ordenamiento jurídico interno.

⁷ Sentencias C-393 de 1996, C-1000 de 2007, C-711 de 2011 y C-492 de 2015.

condiciones dignas. Esto es así por varias razones: (i) el primer \$1.800.000 de los ingresos gravados no integran la base gravable del impuesto; (ii) el impuesto solidario tiene una vigencia de solo 3 meses, y no grava las prestaciones sociales o mesadas adicionales percibidas por los sujetos pasivos; (iii) dado que el impuesto de renta se reduce por efecto del tratamiento del impuesto solidario como INCRGO, el impacto neto anual del impuesto solidario sobre los ingresos de los sujetos pasivos es progresivo y solo supera el 3 % de sus ingresos anuales. Al distribuir el impacto real del impuesto en mensualidades por un año, la reducción del ingreso de los sujetos gravados asciende apenas al 2,55% de su ingreso mensual.

Afirmar que el impuesto solidario vulnera el mínimo vital de los obligados al imponer por 3 meses una carga que oscila entre el 15% y el 20% del ingreso de los sujetos gravados implica asumir que la totalidad del ingreso está protegido por la garantía del mínimo vital. Desde la sentencia SU 995 de 1999, la Corte Constitucional ha asociado el derecho al "mínimo vital" con el ingreso necesario para subsistir como ser humano en condiciones de dignidad, de acuerdo con las condiciones particulares de los ciudadanos⁸. Si bien el precedente ha reconocido que el mínimo vital de las personas no puede establecerse de forma general o en abstracto, pues depende de la valoración de cada caso concreto, también ha admitido que no todo el ingreso que una persona percibe constituye su mínimo vital. Por ejemplo, cuando la Corte ha tenido que juzgar la constitucionalidad de normas tributarias que gravan rentas de trabajo, ha concluido que salvaguardar el 25% del ingreso de la imposición de cargas tributarias es una garantía adecuada del derecho al mínimo vital⁹.

5. *El impuesto solidario es una medida razonable y proporcionada.* Es razonable en tanto persigue fines constitucionalmente importantes, estos son: (i) garantizar el mínimo vital de población que, a causa de la emergencia económica, está en situación de vulnerabilidad; y (ii) contribuir al restablecimiento del orden económico y social. Además, es una medida proporcionada, porque (i) es efectivamente conducente para alcanzar las finalidades descritas; (ii) es necesaria, en tanto la valoración que hizo el legislador de excepción sobre la inexistencia de medios alternativos igualmente idóneos y menos lesivos es razonable y (iii) es proporcional en sentido estricto, porque el beneficio que reporta es mayor que la leve afectación -por demás, limitada en el tiempo- que genera en los derechos al salario, los honorarios y a la pensión de los sujetos pasivos.

En efecto, el recaudo esperado por el impuesto solidario corresponde a \$287 mil millones que beneficiarán de forma directa a la clase media vulnerable y a los trabajadores informales, en particular mediante "apoyos económicos"¹⁰ que permitan paliar las consecuencias de la crisis en su derecho al mínimo vital. Para juzgar la necesidad de la medida, el Presidente de la República consideró de forma razonable que: (i) los recursos disponibles para atender la crisis económica eran insuficientes y, por lo tanto, era necesario habilitar nuevas fuentes de recursos para atender a la clase media vulnerable y a los trabajadores independientes; (ii) en virtud del principio de solidaridad era plausible adoptar medidas de carácter tributario para obtener nuevos recursos; y (iii) estimó que los sujetos pasivos del impuesto solidario tenían la capacidad económica suficiente para contribuir a la financiación de esta inversión.

Por último, para el magistrado Bernal Pulido, está demostrado que la satisfacción de las finalidades constitucionalmente importantes que persigue el impuesto solidario es intensa, mientras que la alegada afectación de los derechos de los sujetos obligados es leve. En efecto, el Gobierno nacional informó que el recaudo del impuesto puede

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2003.

⁹ Sentencia C-492 de 2015.

¹⁰ Consideraciones del Decreto Legislativo 568 de 2020.

beneficiar a 5.812.900 personas¹¹. Así, el impuesto solidario puede generar un alto impacto en términos de cobertura para dos grupos vulnerables. Además, la inexistencia de otras redes de seguridad económica implica que los alivios económicos que se financien con el impuesto pueden ser determinantes para que esta población cuente con recursos mínimos de subsistencia. Al mismo tiempo, la afectación de los derechos sociales al salario y a la pensión de los sujetos obligados es leve, tal como se explicó al analizar la inexistencia de afectación al mínimo vital de los obligados.

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** se apartó de la decisión de inexequibilidad adoptada por la Sala Plena respecto del *impuesto solidario por el Covid-19*. Sostuvo que en este caso la norma tributaria debía analizarse en un contexto muy particular, esto es, las profundas repercusiones sociales y económicas por las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia del Covid-19; las cuales, precisamente, han tenido un mayor impacto en la población más vulnerable, destinataria de los recursos recaudados a través de dicho impuesto. En este escenario, estimó que tanto el estudio de constitucionalidad sobre la medida, como la decisión -y sus efectos-, debían ser sensibles a la actual situación de crisis.

Precisó que existían dos parámetros constitucionales necesarios para la resolución de este caso. De un lado, el alcance de la prohibición de desmejora de los derechos sociales de los trabajadores en estados de emergencia económica, social y ecológica y, del otro, la garantía de los principios constitucionales que rigen la configuración de los tributos, incluso en épocas de excepción. Estos dos elementos debían ser objeto de análisis conjunto, en aras de contestar si era posible, en qué medida e, incluso, frente a qué sujetos establecer una carga tributaria sobre el salario -honorarios o pensiones-, en un escenario como el anteriormente planteado.

Realizar un control riguroso sobre la presunta violación del principio de no regresividad era, entonces, una labor que debía asumir la Corte con el objeto de explicar con claridad si la medida tributaria era posible frente a un grupo particular y podía, por ejemplo, ser precisada o modulada en algún sentido constitucional frente a otros, con la pretensión de que, en todo caso, el impuesto gravara con justicia a todas las personas, pero solo a aquellas, que tienen una capacidad de pago equivalente.

Declarar la inconstitucionalidad de un tributo, como lo afirmó la mayoría, porque al amparo del principio de generalidad y equidad tributaria no se tuvo en cuenta a otro que, en igualdad de condiciones, debió incluirse, desconoce la existencia de otros remedios posibles que, además, pueden resultar más acordes con la satisfacción de los fines constitucionales existentes tras la creación de la carga impositiva.

Es este mismo sentido, la Magistrada disidente agregó que a la determinación de los efectos de la decisión subyacía una discusión de la mayor relevancia constitucional, que, sin embargo, no fue objeto de una reflexión ponderada. En su consideración, la profunda crisis socioeconómica y, por supuesto laboral, debido al aislamiento voluntario obligatorio impacta el futuro inmediato de la sociedad, pero su alcance será mayor, como lo han mencionado diversos organismos internacionales expertos en derechos humanos; por lo tanto, prever que los recursos ya descontados puedan compensarse en el impuesto de renta de la presente vigencia fiscal, que se paga el próximo año, sin permitir un mayor margen de planeación a las autoridades con competencia en la materia, tiene la potencialidad cierta de estremecer aún más la situación que atraviesa el país. Tal como lo hizo la Corporación en la Sentencia C-481 de 2019 en la que se modularon los efectos de la inexequibilidad de la Ley de financiamiento -Ley 1943 de 2018-, este tipo de decisiones con una alta repercusión,

¹¹ Un estudio de la Universidad de los Andes estima que la población beneficiaria del ingreso solidario puede alcanzar los 2.823.000 hogares que derivan su sustento de ocupaciones informales, no reciben transferencias monetarias de los programas del sistema de protección social y no están cubiertos por el sistema de seguridad social. Universidad de los Andes. *La vulnerabilidad del empleo a la emergencia de COVID19*. Nota Macroeconómica No.11. Facultad de Economía. 2020. Tomado de https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/BM%2011.pdf

mucho más en una coyuntura sin precedentes, deben responder al delicado balance entre las diversas garantías y deberes constitucionales en juego.

En conclusión, la magistrada Diana Fajardo Rivera indicó que el estudio de constitucionalidad en este caso debió tener en cuenta dos ejes imprescindibles, de un lado, los principios aplicables a la configuración del impuesto y, del otro, el alcance de una carga tributaria sobre el salario frente a la prohibición de no regresividad en materia de derechos sociales de los trabajadores. Además, indicó que ante posibles problemas de constitucionalidad por la lesión del principio de generalidad o equidad tributaria, debieron explorarse remedios constitucionales que atendieran y fueran sensibles a las circunstancias y finalidades por las cuales se creó el tributo, con miras a evitar la configuración de consecuencias aún más indeseables. Finalmente, la Magistrada reiteró que, por el deber de solidaridad y el principio de transparencia que regula el ejercicio de la función pública, renunciaba expresamente a la posibilidad de reclamar cualquier devolución sobre los dineros ya descontados.

Así mismo, los magistrados **LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** manifestaron salvamentos de voto respecto de la sentencia C-293 de 2020, toda vez que, en su concepto el Decreto 568 de 2020 superaba los juicios de no contradicción específica, no discriminación y proporcionalidad de la medida de excepción adoptada por el Gobierno para obtener recursos indispensables para atender la crisis económica, social y ecológica generada por la pandemia de Covid19. En el caso del magistrado Lizarazo, su salvamento de voto fue parcial, toda vez que participó de las inexequibilidades parciales de los artículos 9 a 14 del Decreto Legislativo 568.

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** respaldó la posición adoptada por la mayoría de la Sala plena de la Corte Constitucional, que declaró la inexequibilidad del Decreto 568 de 2020 "Por el cual se crea el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020".

No obstante, el Magistrado Rojas Ríos aclaró el voto en relación con la posición expuesta en la parte motiva de la sentencia sobre el alcance y precisión de la prohibición contemplada en el artículo 50 de la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, y el artículo 215 de la Constitución, el cual en su inciso 9 dispone: "(...) El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo (...)". Esta es una regla constitucional que impone un límite al ejercicio de las facultades legislativas del Gobierno nacional: no agravar los derechos sociales de los trabajadores. Con esta regla, el constituyente garantiza el principio de la dignidad humana, el derecho al mínimo vital, al salario progresivo, el derecho a la seguridad social y la cláusula de la solidaridad dentro del Estado social de Derecho.

El Magistrado Rojas Ríos sostuvo que el principio de progresividad y prohibición de regresividad de los derechos sociales, previsto en el artículo 48 de la Constitución Política, en armonía con el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, supone que, cuando los trabajadores han alcanzado un determinado nivel de protección laboral, el margen de configuración del legislador (en este caso excepcional) está restringido en materia de derechos sociales y, por consiguiente, el Estado tiene el deber constitucional de avanzar en la consecución de tales derechos y no puede adoptar "medidas que desconozcan reconocimientos que se hayan logrado a favor de los asociados"¹².

La mayoría sustentó la declaratoria de inconstitucionalidad de las medidas contempladas en el Decreto legislativo No. 568 de 2020 en la vulneración del principio

¹² Al respecto puede consultarse lo expuesto en relación con el principio de prohibición de regresividad en derechos sociales en la Sentencia C-077 de 2017. Reiterado en varios pronunciamientos de la Corte Constitucional, como la T-1036 de 2008; T-080 de 2008 y T-221 de 2006, entre muchas otras.

de la igualdad de trato, la equidad tributaria y la universalidad de las medidas impositivas. Por el contrario, el Magistrado Rojas Ríos sostiene que esta decisión ha debido fundarse en la regla constitucional contemplada en el artículo 215 de la Constitución, que dispone: “El gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos ...” por medio de los cuales se concreten las medidas en los estados de excepción, como lo ha expuesto esta Corte desde la Sentencia C-179 de 1994.

Esta es una disposición que debe aplicarse como un todo y, al contrario de lo que ocurre cuando estamos frente a disposiciones con estructura de principios no está sujeta a ponderaciones por parte de la Corte Constitucional. La estructura de esta disposición como una regla sirve para orientar el tipo control judicial que debe realizar la Corte constitucional. En el control automático de los decretos legislativos, la Corte debe tener en cuenta el límite expreso que tiene el gobierno de “no desmejorar los derechos sociales”¹³.

La prohibición de regresividad de los derechos sociales es una regla del derecho interno amparada en la normatividad internacional que debe orientar las acciones o medidas que adopte el Gobierno nacional¹⁴. Esta regla es entendida como la prohibición para el Gobierno de adoptar medidas que suponen el empeoramiento del nivel de goce un derecho, como lo son los derechos de los trabajadores y pensionados a recibir, su salario y mesada pensional respectivamente en el tiempo y el monto establecido. Como ocurre en el caso bajo examen, en el Decreto 558 de 2020.

En materia de control judicial de la prohibición de la regresividad de los derechos se ha establecido por la Corteidh y por la CIDH que toda medida que afecta los derechos sociales es, en principio, una medida que vulnera el artículo 26 de la CADH. Sin embargo, la prohibición no es absoluta y el Estado le corresponde demostrar que son justificables. Y el alcance de las limitaciones o restricciones debe tener en cuenta lo contemplado en el artículo 5 del Protocolo adicional a la Convención americana de derechos humanos, en materia de derechos sociales, económicos y culturales “Protocolo de San salvador”, el cual establece: “Los Estados partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos.”¹⁵

Para el Magistrado Rojas Ríos, en consonancia con el estándar internacional, la Corte constitucional en varias oportunidades, como en la Sentencia C-038 de 2004 ha definido parámetros para admitir medidas regresivas de derechos sociales, como lo son: que no desconozcan los derechos adquiridos; que respeten los principios constitucionales del trabajo; y que sean proporcionales¹⁶.

El parámetro de interpretación de la prohibición de la regresividad de los derechos sociales expuesta por la Mayoría de la corporación para el examen del Decreto 558 de 2020 opera para la normalidad. En tiempos de normalidad constitucional, le corresponde al legislador en virtud de la cláusula general de competencia legislativa y con el pleno desarrollo del principio democrático debatir las limitaciones a los derechos sociales, cumpliendo con los estándares internacionales para la validez de las limitaciones y restricciones de los DESC ya expuestos.

¹³ En relación con la diferencia entre la estructura de las normas, principios, reglas y cómo debe ser la actuación judicial frente a cada una de ellas, puede consultarse: M. Atienza y J. Ruíz Manero, Sobre principios y reglas. Doxa 10 (1991), pág. 106 y ss.

¹⁴ Ver C. Courtis. Artículo 26. Desarrollo progresivo en: Christian Steiner Marie-Christine Fuchs (editores) Convención americana sobre los derechos humanos. Comentario segunda edición. Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2019, pág. 801 y ss.

¹⁵ Al respecto puede consultarse, Courtis, C. (comp.) Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales. Editores del Puerto CEDAL-CELS, Buenos Aires, 2006.

¹⁶ Puede consultarse la C. 040 de 2004.

Sin embargo, la situación es diferente en los Estados de Excepción. En estos contextos, la norma constitucional establece la prohibición de no restringir ni limitar los derechos sociales de los trabajadores. Y es en este cardinal argumento, el que a juicio del Magistrado Rojas Ríos debió haberse fundado la declaratoria de inexecutable del Decreto 568 de 2020. En el marco del Estado de emergencia económica y en desarrollo de las facultades legislativas excepcionales, el Gobierno no puede afectar, limitar ni restringir los derechos sociales de los trabajadores.

Con fundamento en las razones expuestas, el Magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** presentó aclaración de voto a la decisión adoptada por medio de la Sentencia C-293 de 2020.

De igual modo, las magistradas **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** y **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** y el magistrado **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** aclararon el voto respecto de algunas de las consideraciones de la parte motiva de esta sentencia y el magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** se reservó la presentación eventual de una aclaración de voto.

LA CORTE CONSTITUCIONAL ESTABLECIÓ QUE LAS MEDIDAS DE EXCEPCIÓN ADOPTADAS EN EL DECRETO 575 DE 2020 PARA MITIGAR LOS EFECTOS ECONÓMICOS GENERADOS POR LA PANDEMIA DE COVID19 EN EL SECTOR TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA, CUMPLEN CON LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES CONTEMPLADOS EN LA CONSTITUCIÓN, LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y PRECISADOS POR LA JURISPRUDENCIA, SALVO LAS CONTENIDAS EN LOS ARTS. 9 Y 10 QUE FUERON DECLARADOS INEXEQUIBLES

III. EXPEDIENTE RE-300 - SENTENCIA C-294/20 (agosto 5) M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 575 DE 2020 (abril 15)

Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las atribuciones que le 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 ibídem, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

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

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

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días 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 nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia 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 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 1999 se redujo la tasa de crecimiento económico a -4.1% y se produjo un aumento en la tasa

de desempleo de 12,5% en 1997 a 20,2% en el año 2000.

Que como consecuencia del nuevo 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, alteran 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 dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida, se incluyeron las siguientes: (sic)

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

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

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

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

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

Que mediante la Resolución 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 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en consecuencia, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que el vertiginoso escalamiento del brote del Coronavirus COVID-19, hasta configurar una pandemia, representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema

económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

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

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

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

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 14 de abril de 2020 127 muertes y 2.979 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.242), Cundinamarca (119), Antioquia (289), Valle del Cauca (514), Bolívar (145), Atlántico (94), Magdalena (66), Cesar (32), Norte de Santander (50), Santander (30), Cauca (20), Caldas (36), Risaralda (69), Quindío (49), Huila (55), Tolima (26), Meta (39), Casanare (9), San Andrés y Providencia (5), Nariño (41), Boyacá (31), Córdoba (15), Sucre (1) y La Guajira (1), y 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 PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas".

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

Que 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 las 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. [...]

Las variables comerciales también se verían afectadas negativamente. [...]

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 vería 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 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 la propagación de la pandemia Coronavirus COVID-19 ha tenido un efecto económico negativo en el sector transporte terrestre de pasajeros ante la disminución de las operaciones y la falta de demanda del servicio público de transporte terrestre.

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 en atención a los efectos negativos de la pandemia del Coronavirus COVID-19 respecto de las empresas del sector transporte, es necesario adoptar una alternativa económica para éstas con el fin de contribuir a (i) la prestación del servicio público de transporte, (ii) el funcionamiento de las empresas de transporte como unidad de explotación económica que brindan a la comunidad un servicio esencial, y (iii) la estabilidad económica de quienes obtienen su sustento de la industria del transporte.

Que mediante el artículo 3 de la Ley 105 de 1993 se establece como principio del transporte público el acceso al transporte, el cual implica "c. Que las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo."

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 7 de la Ley 105 de 1993 y 5 de la Ley 688 de 2001 los fondos de reposición de las empresas de servicio de transporte terrestre tienen una destinación específica para la reposición de los vehículos. Que por el término que dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión a la pandemia del Coronavirus COVID-19, es necesario permitir a las empresas de carácter colectivo de pasajeros y/o mixto, y las organizaciones de carácter cooperativo y solidario de la industria del transporte la disposición de los dineros del fondo de reposición para que obtengan la alternativa económica necesaria para garantizar la operación del servicio público de transporte, el funcionamiento de la empresa y la estabilidad económica de quienes obtienen su sustento de la industria y de la explotación económica de los vehículos.

Que el Centro de Logística y Transporte, en el ejercicio de sus funciones, ha monitoreado el comportamiento del transporte masivo, y, en ese sentido, el 7 de abril de 2020, en sesión número 14 se advirtió que reporta una disminución entre el 83% y 85% en el transporte masivo. Que ante esta circunstancia los sistemas de transporte masivo redujeron sus pasajeros de manera sustancial aumentando su déficit operativo al recibir muchos menos ingresos con los mismos costos fijos.

Que con ocasión de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión a la pandemia del Coronavirus COVID-19 se expidió la Circular Externa Conjunta número 004 del 9 de abril de 2020 entre el Ministerio de Transporte, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social, que exige que dentro de los vehículos de servicio público de pasajeros exista una distancia entre cada usuario de por lo menos un metro

lo que implica la reducción de la capacidad de los vehículos de transporte público.

Que posterior a la medida de aislamiento obligatorio general, y mientras se mantenga la emergencia sanitaria, se tendrá un período en el cual se requiere mantener el confinamiento para algunos sectores de nuestra sociedad tales como adultos mayores y estudiantes, e igualmente, con las medidas actuales para contener, mitigar y prevenir la expansión del coronavirus COVID-19 se exige restringir la oferta de servicios en un nivel de ocupación no superior al 35% de cada vehículo de servicio de transporte masivo, lo que implica a los sistemas incurrir en costos fijos por oferta de servicios muy superior a los ingresos por venta de pasajes.

Que durante la vigencia 2020, como mínimo, se requiere mantener medidas de gestión de la demanda y de oferta de servicios, que permitan evitar aglomeraciones en los vehículos, estaciones y portales de los sistemas; así como medidas de desinfección de vehículos e infraestructura; dotación de personal de operación y campañas de promoción del autocuidado en los servicios de transporte público, con el propósito de evitar que los sistemas de transporte masivo se conviertan en lugares de propagación del Coronavirus COVID-19.

Que los artículos 98 y 100 de la Ley 1955 establecen que en los Convenios de Cofinanciación, la Nación no podrá financiar la operación de los sistemas de transporte masivo, y por tanto, es necesaria una disposición transitoria que así lo permita durante el tiempo de la emergencia sanitaria, y un año adicional, en la medida en que por las disposiciones de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social es necesario disminuir el número de pasajeros que se transportan en cada vehículo para mantener el aislamiento social que la pandemia requiere, lo que de suyo implica la disposición de la totalidad de su flota para cumplir con la prestación del servicio público de transporte.

Que dada la afectación económica que ha generado la pandemia del Coronavirus COVID-19, es necesario adoptar medidas que respalden a los entes gestores del transporte masivo del país para la obtención de diferentes recursos ante la Banca Multilateral y nacional, y logren mitigar y hacer frente a la crisis.

Que por lo anterior se requiere establecer mecanismos que permitan mitigar los efectos económicos adversos de la pandemia Coronavirus COVID-19 en los sistemas de transporte masivo, tendientes a apoyar financieramente la operación de los sistemas de transporte público masivo y, así, garantizar la prestación del servicio público de transporte terrestre en los territorios donde operan estos sistemas.

Que en razón de la emergencia económica, social y ecológica causada con ocasión del coronavirus COVID-19, se hace necesario implementar medidas con el fin de mitigar los efectos económicos adversos de la emergencia y reactivar la prestación del servicio público de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera, como un servicio público de naturaleza esencial, de manera tal que ante la pandemia generada con ocasión del Coronavirus COVID-19 es necesario agilizar el otorgamiento de permiso de operación de rutas y permitir una reactivación del servicio público de transporte como un servicio público esencial en aquellos lugares donde hoy no se tiene cobertura.

Que frente a la esencialidad del servicio público de transporte la honorable Corte Constitucional ha precisado que: "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, art. 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, art. 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 durante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión a la pandemia del Coronavirus COVID-19, es necesario conceder autorización transitoria a los entes territoriales para destinar un porcentaje del recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito en acciones y medidas que permitan verificar el cumplimiento de (i) las medidas sanitarias adoptadas en el país para prevenir y evitar el contagio y/o propagación de la enfermedad por Coronavirus, (ii) las restricciones de movilidad que se establecen durante el aislamiento preventivo obligatorio, y (iii) las medidas para prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o lesión por accidentes de tránsito.

Que para adoptar medidas que contribuyan a la operación del sector transporte es necesario que el Ministerio de Transporte suscriba un Convenio interadministrativo con el Banco de Comercio Exterior de Colombia - Bancoldex para poner en marcha la línea de crédito denominada "Transporte Responde - contra los efectos económicos del covid19 coronavirus".

Que para lo anterior el Ministerio de Transporte requiere recursos del proyecto de inversión del "Programa de Promoción para la Renovación del Parque Automotor de Carga Nacional", el cual solamente tiene disponibilidad para el programa de modernización del parque automotor de carga a través del fondo del Fondo Nacional de Modernización del Parque Automotor de Carga, de que trata el artículo 307 de la Ley 1955 de 2019, requiriéndose la autorización para la utilización de dichos recursos cuya destinación específica se encuentra dada por la ley citada.

Que el desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte de manera ágil y eficiente, permite conservar y mejorar la capacidad que tiene el país para garantizar el servicio público de transporte de carga y pasajeros, indispensable para la salvaguarda de los derechos a la salud, la vida y la supervivencia de los colombianos y evitar la propagación de los efectos de la emergencia en el ámbito económico durante la medida de aislamiento preventivo obligatorio, el estado de emergencia, y los meses subsiguientes, por lo que resulta necesario adoptar medidas que permitan superar circunstancias identificadas que actualmente generan retrasos y

sobre costos en las mismas, asociadas al marco legal aplicable.

Que la inversión en infraestructura de transporte se constituye en una de las condiciones necesarias para garantizar crecimiento económico. En efecto, tal como lo reconoce la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas, la inversión en infraestructura incide en la formación bruta de capital fijo al incrementar la eficiencia, derivado de menores costos de insumos, menores costos de transporte y generación de externalidades positivas sobre la producción.

Que la prestación eficiente de los servicios relacionados a una mayor disponibilidad de la infraestructura de transporte genera expansiones en el mercado local de la economía, se asignen eficientemente los recursos y se alcance mayores niveles de productividad y competitividad, propios de aumentos en los grados de especialización en el proceso productivo.

Que considerando los efectos que la inversión en infraestructura tiene sobre el desarrollo de ventajas comparativas, una mayor provisión de ésta favorece la inserción de la economía nacional en la economía mundial, fortaleciendo mayores flujos de comercio; lo cual implica que (i) las empresas nacionales, al ser más competitivas, pueden consolidar sus exportaciones en el mercado mundial y, derivado de menores costos de producción, puede desarrollar economías de escala y de alcance; y, (ii) los consumidores finales aumentarán sus niveles de bienestar al acceder a una mayor variedad y calidad de bienes a menores costos.

Que con el objeto de aumentar las eficiencias en los procesos de gestión predial de los proyectos de infraestructura de transporte se debe reconocer el pago de las inversiones o mejoras realizadas por los ocupantes de los predios baldíos o ejidos por encima del valor de la vivienda de interés prioritario.

Que el artículo 12 de la Ley 1882 impone una limitación en cuanto al reconocimiento del valor de los predios baldíos o ejidos que se requiere para la ejecución de los proyectos de infraestructura, siendo ello necesario para imprimir trámite a aproximadamente 1000 predios, los cuales están afectando alrededor de 15 proyectos carreteros de primera, segunda, tercera y cuarta generación de concesiones y otras obras de infraestructura pública a cargo del Instituto Nacional de Vías, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica

Civil y del Fondo de Adaptación. Así, para responder a las necesidades de proyectos de infraestructura e imprimir agilidad a estos trámites, es necesario establecer una disposición con ocasión de la emergencia sanitaria para que en los trámites de gestión predial se determine el precio de adquisición de los mismos mediante avalúo comercial corporativo.

Que de acuerdo con lo previsto en el Documento Conpes 3484 de 2007, las MIPYMES y las PYMES son "actores estratégicos en el crecimiento de la economía, la transformación del aparato productivo nacional, y el mejoramiento de la posición competitiva del país. Además, estos segmentos empresariales contribuyen a reducir la pobreza y la inequidad, al ser alternativas de generación de empleo, ingresos y activos para un gran número de personas".

Que por la pandemia generada por el Coronavirus COVID-19, las empresas del sector transporte se han visto afectadas económicamente, y es necesario adoptar una medida que permita reconocer las obligaciones de los agentes económicos frente a las PYMES y MIPYMES. Así, las conductas encaminadas a

que un agente económico no obtenga la contraprestación derivada del cumplimiento de sus obligaciones, restringe, impide y limita la posibilidad que las PYMES y MIPYMES puedan ejercer su actividad empresarial generando un beneficio para la economía del país en materia de empleo y productividad, con lo que, se propiciaría su salida del mercado de manera artificial, hecho que se constituye en una restricción indebida a la libre competencia económica prevista en el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia.

Que debido a la importancia de la industria de transporte aéreo para el país, la cual no solo aporta cerca de US \$7.5 mil millones al PIB y al alrededor de 600.000 empleos (directos, indirecto e inducidos) sino que representa un servicio público esencial para los colombianos, el Gobierno nacional se encuentra en la necesidad de adoptar medidas de orden legal que impidan que los efectos de la emergencia sobre la misma impliquen la inviabilidad de su continuidad en el país, con lo cual la extensión de los beneficios otorgados a las Mega Inversiones para aquellos interesados en la industria aeronáutica, se constituye en una de ellas.

Que la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA por sus siglas en inglés) estima que en países que presentan más de 10 casos confirmados de COVID-19, sufrirán fuertes reducciones de la capacidad ubicadas entre el 80% y 100% durante los primeros tres meses. En los meses posteriores se iniciará el proceso de recuperación lento. En el caso colombiano, se estima una disminución en la contribución directa al PIB en cerca de US \$ 403 millones, y una reducción en el aporte indirecto e inducido de US \$2.55 mil millones de dólares al PIB del país. Adicionalmente, este decrecimiento pronunciado en el sector también pondría en riesgo los empleos que este genera. Se estima que esta crisis afectaría cerca de 27.000 empleos directos y alrededor de 208.000 empleos indirectos e inducidos, de tal forma se espera un posible impacto total de aproximadamente 235.000 empleos asociados al sector.

Que para generar condiciones favorables para la reactivación del transporte aéreo una vez sean levantadas las restricciones a su prestación doméstica e internacional, y evitar una reducción drástica tanto de la demanda como de la oferta en este servicio público esencial, se hace necesario otorgar un tratamiento tributario especial a los insumos requeridos para su prestación y su comercialización, para que ello se traduzca en disminución del precio final al consumidor, y sea posible explicar el efecto multiplicador en la actividad económica derivado del transporte aéreo.

Que para generar condiciones favorables para la reactivación del transporte aéreo una vez sean levantadas las restricciones a su prestación doméstica e internacional, y evitar una reducción drástica tanto de la demanda como de la oferta en este servicio público esencial, se hace necesario establecer disposiciones para reducción del impuesto de valor agregado para (i) el transporte aéreo de pasajeros, y (ii) la gasolina de aviación Jet A 1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales como insumo requerido para la prestación y comercialización del servicio de transporte aéreo.

En mérito lo expuesto,

Título I **Medidas Económicas para el Transporte**

Capítulo 1 **Fondos de Reposición**

Artículo 1. Modificación del inciso 1 del artículo 7 de la Ley 105 de 1993. 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, modifíquese el inciso 1 del artículo 7 de la Ley 105 de 1993, así:

“Artículo 7o. Programa de reposición del parque automotor. Las empresas de carácter colectivo de pasajeros y/o mixto, y las organizaciones de carácter cooperativo y solidario de la industria del transporte están obligadas a ofrecerle a los propietarios de vehículos, programas periódicos de reposición y permitir a éstos la devolución de sus aportes al programa periódico de reposición del parque automotor. Los propietarios de los vehículos están habilitados para retirar hasta el ochenta y cinco por ciento (85%) de los recursos aportados a los programas periódicos de reposición con el fin de garantizar un ingreso mínimo, sin perjuicio de la obligación de realizar la reposición gradual del parque automotor establecida en el artículo anterior.”

Artículo 2. Modificación del artículo 8 de la Ley 688 de 2001. 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, modifíquese el artículo 8 de la Ley 688 de 2001, así:

“Artículo 8. Retiros.

Los propietarios de los vehículos que se han visto afectados en el ejercicio de su actividad a causa del Coronavirus COVID-19 podrán retirar del Fondo hasta el ochenta y cinco por ciento (85%) de los recursos aportados con el fin de garantizar un ingreso mínimo. Se le entregará al propietario los recursos de los que disponga en su cuenta individual.

**Capítulo 2
Servicio Público de Transporte Masivo**

Artículo 3. Modificación del artículo 98 de la Ley 1955 de 2019. 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, modifíquese el artículo 98 de la Ley 1955 de 2019, así:

“ARTÍCULO 98. SOSTENIBILIDAD DE SISTEMAS DE TRANSPORTE. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 86 de 1989, el cual quedará así:

“Artículo 14. Sostenibilidad de Sistemas de Transporte. Los sistemas de transporte colectivo y masivo deben ser sostenibles basados en la calidad en la prestación del servicio y en el control de la ilegalidad y la informalidad por parte de las entidades territoriales. Para ello las tarifas que se cobren por la prestación del servicio, sumadas a otras fuentes de pago de origen territorial si las hubiere, deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento, y reposición de los equipos.

Los contratos de concesión y operación deben contemplar el concepto de sostenibilidad, y para el efecto se podrán realizar las modificaciones contractuales a que haya lugar.

Artículo 4. Modificación del artículo 100 de la Ley 1955 de 2019. 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, modifíquese el artículo 100 de la Ley 1955 de 2019, así:

“ARTÍCULO 100. COFINANCIACIÓN DE SISTEMAS DE TRANSPORTE. Modifíquese el artículo 2 de la Ley 310 de 1996, el cual quedará así:

Artículo 2o. Cofinanciación de Sistemas de Transporte. La Nación y sus entidades descentralizadas podrán realizar inversiones dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo con un mínimo del 40% y hasta por un 70% en proyectos de sistemas de transporte público colectivo o masivo, con dinero a través de una fiducia, o en especie de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Transporte.

Las inversiones financiables podrán ser el servicio de deuda; infraestructura física; sistemas inteligentes de transporte; costos de operación y adquisición total o parcial de vehículos nuevos o material rodante nuevo con estándares de bajas o cero emisiones, sin afectar el monto inicial de los recursos aprobados en el Conpes que dio origen a cada proyecto; que garanticen accesibilidad para población en condición de discapacidad o movilidad reducida. La adquisición, operación y mantenimiento de los activos cofinanciados son responsabilidad del ente territorial o de quien este delegue. Las disposiciones de este artículo tendrán vocación de permanencia en el tiempo.

El Ministerio de Transporte verifica el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Que exista o se constituya una sociedad titular de carácter público que se encargue de la gestión del sistema de transporte. Esta sociedad deberá implementar los lineamientos de Gobierno corporativo emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para tal fin.

2. Que el proyecto respectivo tenga estudios de factibilidad técnica, ambiental, legales y financieros, aprobados por la entidad territorial que soporten, para las fases de planeación, construcción, operación y seguimiento, lo siguiente:

- Definición del esquema operacional y financiero.
- Definición del esquema institucional.
- Aplicación de medidas para controlar y minimizar la ilegalidad.
- Evaluación social y económica.
- Definición de estrategias para su sostenibilidad, mantenimiento y actualización.
- Identificación de fuentes de pago para alimentar el fondo de estabilización tarifaria.
- Análisis de la viabilidad fiscal.

3. Que el proyecto respectivo cuente con un documento Conpes, que defina el sistema de transporte, así como las entidades encargadas de su diseño, construcción y operación con el cronograma respectivo, a partir del cual se autorizarán los desembolsos de manera progresiva de acuerdo con las necesidades y logros del proyecto, en especial aquellos hitos relacionados con la sostenibilidad operacional del sistema.

4. Que el sistema de transporte sea coherente con los objetivos del plan de movilidad adoptado en los casos ordenados por la ley, el plan de ordenamiento territorial y el plan de desarrollo territorial.

5. Que el proyecto propuesto esté debidamente registrado en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, y cumpla los requisitos establecidos en las disposiciones vigentes sobre la materia.

6. Que esté formalmente constituida una autoridad de transporte del sistema de transporte propuesto.

PARÁGRAFO 1o. Los estudios ambientales, técnicos, legales o financieros que sean realizados por parte de las entidades territoriales o quien estas deleguen hacen parte de su autonomía territorial; el Gobierno nacional, brindará el acompañamiento técnico necesario sin que esto implique su validación o aprobación a los estudios realizados.

Los estudios a los que hace alusión este párrafo deberán realizarse bajo el marco de la estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia.

PARÁGRAFO 2o. Para el caso de cofinanciación de sistemas transporte, el Confis podrá autorizar vigencias futuras de acuerdo con el respectivo cupo sectorial para el desarrollo de Asociaciones Público-Privadas.

Artículo 5. Financiamiento a Sistemas de Transporte Masivo. 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, con el fin de mitigar el déficit de la operación de los Sistemas de Transporte Masivo, producto de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, se podrá acudir a las siguientes fuentes:

1. Operaciones de crédito celebradas por los entes gestores de los Sistemas de Transporte Masivo, las cuales podrán contar con garantías emitidas por el Fondo Nacional de Garantías por el máximo porcentaje permitido.

2. Operaciones de crédito público internas o externas celebradas por las entidades territoriales que podrán contar con garantía de la Nación. Para el otorgamiento de la garantía de la Nación sólo se requerirá Resolución de autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público previa la constitución de las contragarantías adecuadas a juicio de este último. Los aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales se realizarán conforme a lo dispuesto en el Decreto 1068 de 2015 y demás normas vigentes.

Capítulo 3 Otras disposiciones

Artículo 6. Permiso para operación. 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, modifíquese el artículo 19 de la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

"**Artículo 19.-** El permiso para la prestación del servicio público de transporte se otorgará mediante concurso en el que se garanticen la libre concurrencia y la iniciativa privada sobre creación de nuevas empresas, según lo determine la reglamentación que expida al Gobierno nacional.

Cuando el servicio a prestar no esté sujeto a rutas y horarios predeterminados el permiso se podrá otorgar

directamente junto con la habilitación para operar como empresa de transporte.

Parágrafo. El acto de adjudicación del permiso por concurso no tendrá recursos en la vía gubernativa; su impugnación procederá mediante el ejercicio del medio de control que corresponda de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 o aquella que la modifique, adicione o sustituya".

Artículo 7. Recursos del Fondo Nacional de Modernización. Destinase por una única vez, hasta la suma de CINCO MIL MILLONES DE PESOS (\$5.000.000.000). de los recursos asignados del presupuesto general de la Nación de la presente vigencia fiscal al Fondo Nacional de Modernización del Parque Automotor de Carga - FOMPACARGA -, para que el Ministerio de Transporte suscriba convenios con el Banco de Comercio Exterior de Colombia - Bancoldex para promover el acceso a créditos de personas naturales y jurídicas asociadas a la prestación del servicio público de transporte, con el fin de mitigar los efectos económicos del COVID 19.

Artículo 8. Adiciónese el párrafo 2 al artículo 160 de la Ley 769 de 2002 modificado por el artículo 306 de la Ley 1955 de 2019. 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, adiciónese el párrafo 2 del artículo 160 de la Ley 769 de 2002, así:

"PARÁGRAFO 2. Del recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se podrán destinar recursos para la ejecución, en acciones y medidas que permitan realizar labores de control operativo y regulación del tránsito en el territorio nacional, para verificar el cumplimiento de las medidas adoptadas para prevenir y evitar el contagio y/o propagación de la enfermedad por Coronavirus de quienes en el marco de las excepciones contempladas siguen transitando en el territorio nacional, directamente o mediante acuerdo con terceros, sin perjuicio de las facultades de los Gobernadores y alcaldes otorgadas en el artículo 1 del Decreto 461 de 2020".

Título II Medidas Económicas para el Sector de Infraestructura de Transporte

Artículo 9. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1882 de 2018. 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, modifíquese el artículo 12 de la Ley 1882 de 2018, el cual quedará así:

Artículo 12. En los trámites de gestión predial en los cuales el ejecutor de un proyecto de infraestructura identifique que los predios baldíos, ejidos requeridos para el proyecto se encuentran ocupados, será procedente el pago y reconocimiento de las mejoras realizadas por los ocupantes.

El precio de adquisición de estas mejoras se determinará mediante avalúo comercial corporativo.

En caso de que el ocupante irregular no esté de acuerdo con el avalúo, la entidad encargada del proyecto de infraestructura procederá a solicitar a la autoridad policiva del lugar el desalojo del bien y el

valor de las mejoras será puesto a disposición del desalojado, mediante pago por consignación a favor del mejoratario.

Artículo 10. Adiciónese el numeral 7 al artículo 50 del Decreto 2153 de 1992. 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, adiciónese el numeral 4 al artículo 48 del Decreto 2153 de 1992, así:

“4. El incumplimiento en la fecha pactada para el pago de una obligación dineraria por parte de cualquier contratista que tenga a su cargo la ejecución de un contrato estatal de, infraestructura de transporte, obras públicas y construcción, con cualquiera de sus proveedores que tenga la calidad de PYME o MYPYME, luego de contar con una factura debidamente aceptada por la entidad contratante.”

TÍTULO III

Medidas Económicas para la Industria de Transporte Aéreo

Artículo 11. Adiciónese un párrafo al artículo 235-3 del Estatuto Tributario, así:

“**Parágrafo 4.** A los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que realicen nuevas inversiones en el sector aeronáutico nacional por un valor igual o superior a dos millones (2.000.000) UVT en las demás condiciones establecidas en el presente artículo, le serán aplicables los beneficios de los numerales 1 al 5 del mismo. Las inversiones deberán iniciarse antes del 31 de diciembre de 2021.

Artículo 12. Adiciónese un numeral al artículo 468-1 del Estatuto Tributario, hasta el 31 de diciembre de 2021, así:

“La gasolina de aviación Jet A 1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales.”

Artículo 13. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario, hasta el 31 de diciembre de 2021, así:

“El transporte aéreo de pasajeros.”

Artículo 14. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de su publicación.

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13 y 14 del Decreto Legislativo 575 de 2020, “*Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica*”.

Segundo. Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 9 y 10 del Decreto Legislativo 575 de 2020, “*Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica*”.

3. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional, desarrolló el control automático, integral y definitivo de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 575 de 2020. La Corte verificó que **se cumplieron todos los requisitos formales de validez**, a saber: (i) fue suscrito por el Presidente de la República y por todos los ministros; (ii) fue expedido en desarrollo y durante el término de vigencia del estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 de 2020; (iii) se encuentra motivado; y (iv) su ámbito de aplicación comprende todo el territorial nacional.

En cuanto a los **requisitos materiales**, la Sala Plena encontró que el Decreto Legislativo 575 de 2020 supera todos los juicios exigidos por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia, excepto por los artículos 9 y 10, los cuales se declararon inexecutable, por no superar el juicio de conexidad material. De esta forma, señaló este tribunal respecto de cada juicio lo siguiente:

(i) Cumple el requisito de *finalidad*, puesto que las medidas están dirigidas a conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción y a impedir la extensión de sus efectos.

(ii) Existe *conexidad material* tanto interna -las medidas son coherentes con los motivos invocados en el decreto objeto de revisión-, como externa -hay una relación directa con los hechos que dieron lugar a la declaración de emergencia económica, social

y ecológica-, salvo en cuanto atañe a las medidas señaladas en los artículos 9 y 10 (relativas al precio de las mejoras en predios baldíos y a la inclusión de una conducta que atenta contra la libre competencia, respectivamente). En estos dos casos, la Corte encontró que no existe una relación entre dichos artículos y las causas que sustentaron la declaratoria del estado de excepción, por lo que los artículos 9 y 10 fueron declarados inexecutable.

(iii) Se encontró que el Decreto Legislativo se encuentra *suficientemente motivado*.

(iv) Tampoco desconoce la *prohibición de arbitrariedad* durante los estados de excepción.

(v) No afecta ninguno de los derechos fundamentales o *intangibles*;

(vi) Su contenido *no contradice* norma constitucional alguna.

(vii) Se fundamenta en debida forma la *incompatibilidad* con las normas legales que suspende transitoriamente.

(viii) Cumple con el requisito de *necesidad*, tanto fáctica como jurídica. Lo primero, en tanto que las medidas son conducentes para superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos. Y lo segundo, porque dada la naturaleza de las medidas, se requiere la expedición de normas con fuerza de ley.

(ix) Las medidas son *proporcionales* frente a la crisis que se pretende conjurar, están limitadas por esta finalidad, y su vigencia se circunscribe al tiempo que dure la emergencia sanitaria. Respecto de las disposiciones referentes a futuras emergencias de esta índole, indicó la Corte que las mismas deben entenderse como prórrogas razonables del estado de emergencia sanitaria originalmente declarado por el Ministerio de Salud y Seguridad Social a raíz de la pandemia del COVID-19, o de futuros estados de emergencia sanitaria -sin solución de continuidad-, relacionados con la pandemia originada por el COVID-19, que apliquen en todo el territorio nacional. De esta forma, consideró que si la pandemia con el paso del tiempo deviene en una situación endémica, las medidas temporales y excepcionales necesariamente han de perder vigencia.

(x) Las normas del Decreto Legislativo 575 de 2020 no desconocen la *prohibición de no discriminación*, pues no disponen tratamientos diferenciados basados en categorías sospechosas y tienen aplicación general.

Finalmente, frente a la solicitud de condicionamiento planteada por el Ministerio Público en relación con el artículo 1° del Decreto Legislativo, en el sentido de que el retiro de los recursos de los planes de reposición por parte de los propietarios de los vehículos fuera posible solo para aquellos que “*se han visto afectados en el ejercicio de su actividad a causa del Coronavirus COVID-19*”, la Corte estimó que dicho condicionamiento no era necesario, dado que la norma se interpreta a partir del contexto normativo en el que está inserta, esto es, de la afectación especial que ha padecido el sector transporte y los transportadores a causa de las medidas de aislamiento social.

4. Aclaraciones y salvamentos de voto

El magistrado **CARLOS BERNAL PULIDO** presentó salvamento parcial de voto en relación con la providencia anterior. En particular, disiente de la declaratoria de inexecutable de los artículos 9 y 10 del Decreto Legislativo 575 de 2020. A su juicio, la Sala Plena debió declarar la executable condicionada del artículo 9 y la executable simple del artículo 10, por las siguientes razones.

1. El artículo 9 del Decreto Legislativo sub examine debió ser declarado exequible, en el entendido de que la entidad encargada del proyecto de infraestructura brinde acompañamiento y asistencia para la reubicación de los ocupantes desalojados en situación de vulnerabilidad. Esta disposición prevé que, en los trámites de gestión predial para el desarrollo de los procesos de infraestructura de transporte, el pago de las mejoras llevadas a cabo por los ocupantes de bienes baldíos y ejidos se paguen de conformidad con el avalúo comercial corporativo. En caso de desacuerdo, la entidad encargada del proyecto de infraestructura podría "solicitar a la autoridad policiva del lugar el desalojo del bien y el valor de las mejoras será puesto a disposición del desalojado, mediante pago por consignación". La mayoría de la Sala Plena declaró la inexecutable de esta disposición, porque consideró que no satisface el juicio de conexidad externa. Para la Sala, la modificación del sistema de avalúo no guarda relación alguna con las consideraciones del Decreto 417 de 2020. Sin embargo, disiento, por completo, de esta decisión. En mi criterio, esta disposición debió ser declarada exequible en el sentido antes mencionado, por dos razones: (i) la disposición satisface el juicio de conexidad externa y (ii) la inexecutable surte un efecto desproporcionado en los derechos a la vivienda digna y a la salud de los ocupantes desalojados en situación de vulnerabilidad.

1.1. Primero, esta disposición satisface el juicio de conexidad externa. Esta medida guarda relación con los motivos alegados por el Gobierno para declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Mediante el Decreto 417 de 2020, el Gobierno Nacional advirtió acerca del "choque sorpresivo y profundo que ha sufrido la economía", "la reducción del flujo de caja de personas y empresas", como consecuencia del cumplimiento de las medidas de aislamiento obligatorio, así como de la necesidad de "garantizar la prestación continua y eficiente de los servicios públicos", entre ellos, el servicio público de transporte. Pues bien, ello guarda relación con la medida prevista por el artículo 9. Esta disposición estaba justificada, precisamente, en la necesidad de garantizar un "nivel de desarrollo eficiente de la infraestructura de transporte", con el fin de permitir la prestación continua y eficiente del servicio de transporte durante la emergencia. Para ello, la medida modificó, entre otras, el sistema de avalúo en el proceso de gestión predial, para agilizar los proyectos y obras de infraestructura de transporte. Esto permitiría, a su vez, la reactivación del sector de infraestructura, el cual también se ha visto afectado durante la emergencia y que, por lo demás, es un sector estratégico para lograr el desarrollo económico y la mitigación de los efectos económicos negativos de la crisis. En efecto, desde la teoría económica, promover el gasto público mediante obras de infraestructura es una medida idónea que permite la estabilización económica. Este tipo de inversiones es un instrumento al que "se recurre con frecuencia para contrarrestar la pérdida de empleos en situaciones de crisis económica o bien para sostener e impulsar fases iniciales de los procesos de recuperación"¹⁷. Por tanto, el artículo 9 del Decreto Legislativo 575 de 2020 guarda relación de conexidad con las consideraciones expuestas en el Decreto 417 de 2020. Afirmar lo contrario, como hizo la Sala Plena, implica adoptar un estándar de conexidad irrazonable en el contexto de la actual emergencia, cuyo impacto "no ha sido dimensionado en su totalidad".

1.2. Segundo, la inexecutable del artículo 9 del Decreto Legislativo sub examine surte un efecto desproporcionado en los derechos a la vivienda digna y a la salud de los ocupantes desalojados en situación de vulnerabilidad. La declaratoria de inexecutable implica que durante la emergencia sanitaria seguirán vigentes las reglas ordinarias sobre desalojo, previstas por la Ley 1882 de 2018. Esto significa que la entidad encargada del proyecto de infraestructura podrá solicitar el desalojo de los ocupantes mediante el proceso policivo, con la única condición de efectuar el pago por consignación del valor de las mejoras. Sin embargo, en el marco de la actual emergencia, era indispensable que la medida de desalojo no implicara una

¹⁷ OIT. Obras Públicas y Generación de Empleo. Notas sobre la crisis.

vulneración del derecho a la vivienda digna y a la salud de los ocupantes desalojados en situación de vulnerabilidad. Esto, por cuanto la medida policiva puede conllevar el desalojo de personas muy vulnerables, quienes no cuentan con la posibilidad de acceder a otra alternativa habitacional que les permita cumplir con las normas de aislamiento preventivo y, así, disminuir el riesgo de contagio del virus. De allí que fuese imperativo que la Corte garantizara que (i) el desalojo no afectara de manera desproporcionada los derechos a la vivienda digna y a la salud de los ocupantes y (ii) las autoridades encargadas del proyecto acompañaran y asistieran a estas personas en el proceso de reubicación, como medida transitoria durante la emergencia. Esta finalidad solo podía lograrse mediante la declaratoria de exequibilidad condicionada de la disposición. Sin embargo, la mayoría de la Sala Plena declaró su inexecutable, con fundamento en un análisis irrazonable del juicio de conexidad, que, por contera, desprotege a un sector especialmente vulnerable durante la emergencia.

2. *El artículo 10 del Decreto Legislativo sub examine debió ser declarado executable, por cuanto satisface el juicio de conexidad externa.* Esta disposición tipifica como una conducta contraria a la libre competencia el incumplimiento de las obligaciones contractuales del contratista de obra pública con sus proveedores que tuviesen la condición de PYME o MIPYME. La mayoría de la Sala Plena consideró que esta disposición no satisface el juicio de conexidad externa. Esto, porque el Decreto 417 de 2020 no prevé que la crisis hubiese afectado la libre competencia de los mercados u ocasionado la salida de ese tipo de empresas del sector transporte. Sin embargo, en opinión del magistrado Bernal Pulido, esta norma también debió ser declarada executable, en tanto sí guarda relación con las razones que justificaron la declaratoria del estado de excepción. El Gobierno expuso con suficiencia la necesidad de promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas y la mitigación de los impactos económicos de la crisis en los distintos sectores económicos. Este tipo de medidas están especialmente justificadas en el caso de las PYME y MIPYME, las cuales representan más del 90% del tejido empresarial del país. Por tanto, la tipificación de la conducta contraria a la libre competencia prevista por la disposición está relacionada con la declaratoria del estado de emergencia. Esto, porque la sanción prevista cumple un propósito de prevención general, en tanto busca persuadir al contratista de obra pública, cuya factura fue aceptada por la entidad contratante, para que, en efecto, pague sus obligaciones con este tipo de empresas, a riesgo de la imposición de las sanciones de la SIC. El cumplimiento de estas obligaciones contractuales, permitiría, a su vez, que las PYME y MIPYME del sector de infraestructura contaran con liquidez suficiente para que continuaran desarrollando su actividad productiva durante la emergencia.

Por estas razones, consideró que los artículos 9 y 10 del Decreto Legislativo 575 de 2020 satisfacen el juicio de conexidad externa, y, por tanto, disiento de su declaratoria de inexecutable. La Sala Plena no solo aplicó de manera irrazonable el juicio de conexidad externa, sino que también adoptó una decisión por completo desproporcionada respecto de la protección de los derechos fundamentales de ciertos grupos vulnerables.

El magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** coincidió con los anteriores razonamientos, los cuales, en su concepto, conducían a la declaración de exequibilidad condicionada de los artículos 9 y 10 del Decreto 575 de 2020. Por esta razón, manifestó su salvamento parcial de voto.

Por su parte, la magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** salvó parcialmente su voto, en cuanto consideró que la frase final del artículo 4 del decreto 575 de 2020, según la cual “(l)as disposiciones de este artículo tendrán vocación de permanencia en el tiempo”, es inconstitucional. Este artículo modifica el artículo 100 de la ley 1955 de 2019, Plan de Desarrollo 2018 - 2022, para permitir a la Nación cofinanciar la operación de proyectos de infraestructura de transporte masivo. A juicio de la magistrada Pardo la expresión señalada resulta contraria a la Constitución por dos razones: En primer

lugar, por cuanto le da vigencia indefinida a una norma incluida en la Ley del Plan vigente, que por disposición constitucional es de vigencia cuatrienal. En segundo lugar, porque si bien los decretos legislativos, de conformidad con lo prescrito por el artículo 215 superior tienen vigencia indefinida, agotan su objeto una vez superada la emergencia y sus efectos, por lo cual no permanecen indefinidamente en el tiempo. Por lo anterior, la autorización que la norma le da a la Nación de financiar costos de operación de proyectos de infraestructura de transporte masivo no puede ir más allá de la fecha en que se supera la emergencia económica, social o ecológica y sus efectos. En tal virtud, la frase señalada, según la cual esa facultad “*tendrá vocación de permanencia en el tiempo*”, debió ser retirada del ordenamiento jurídico por inconstitucionalidad, dado que las competencias del Presidente de la República para adoptar medidas legislativas al amparo de la declaración de la emergencia, se circunscriben a las necesarias para superar la crisis, pero no pueden ir más allá, transformándose en reformas permanentes del ordenamiento jurídico, superando temporalmente el momento en que terminan los efectos de la misma.

LA CORTE CONSTITUCIONAL NEGÓ EL AMPARO DE LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO Y AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE LOS ACCIONANTES AL CONSTATAR QUE NO SE CONFIGURARON LOS DEFECTOS SUSTANTIVO Y DE DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE EN EL AUTO DE INADMISIÓN DE LAS DEMANDAS DE CASACIÓN PROFERIDO POR LA SALA DE CASACIÓN PENAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

IV. EXPEDIENTE T-7736908 AC - SENTENCIA SU-296/20 (agosto 5)
M.P. Carlos Bernal Pulido

Los ciudadanos Hernando Mejía Mejía y Omar Cárdenas López, en escritos independientes, interpusieron acciones de tutela en contra de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Esto, por cuanto esta autoridad judicial, mediante el auto de 26 de junio de 2019, inadmitió sus demandas de casación en contra de la sentencia de 8 de octubre de 2018 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué. Por medio de dicha sentencia, el Tribunal confirmó la decisión de condenarlos como coautores del delito de “*contrato sin cumplimiento de los requisitos legales*”. En sus solicitudes de tutela, los accionantes argumentaron que el auto cuestionado incurrió en el defecto sustantivo “*por falta de motivación de la decisión judicial*” y en desconocimiento del precedente de la sentencia SU-635 de 2015. Por tanto, sostuvieron que dicha decisión vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia; por consiguiente, solicitaron que se dejara sin efecto la referida providencia de 26 de junio de 2019.

1. Síntesis de la providencia

La Sala Plena verificó que, si bien en los casos *sub judice* se satisfacen los requisitos generales de procedencia, no se configuraron los defectos específicos alegados por los accionantes. En particular, la Sala Plena concluyó que no se configuró el defecto sustantivo, porque, mediante el auto de 26 de junio de 2019, la Sala de Casación Penal expuso con claridad y suficiencia los motivos por los cuales decidió que las demandas de casación promovidas por los accionantes debían ser inadmitidas. Además, tales motivos se limitaron al incumplimiento del requisito previsto por el artículo 212.3 de la Ley 600 de 2000 y no incluyeron consideración alguna sobre la responsabilidad penal de los accionantes ni la legalidad de los fallos de instancia. De igual forma, la Sala Plena concluyó que la Sala de Casación Penal no desconoció el precedente. Esto, por cuanto, con la decisión adoptada por medio del auto cuestionado, dicha Sala respetó la regla fijada por la Corte Constitucional mediante la sentencia SU-635 de 2015. En efecto, la Sala de Casación Penal inadmitió las demandas de casación porque los accionantes no cumplieron el requisito relativo a formular el cargo “*indicando en forma clara y precisa sus fundamentos*”. Esto, dado

que los argumentos que sustentaban los cargos (i) no eran conformes a la verdad procesal y (ii) no correspondían a las exigencias propias de la causal invocada.

2. Decisión

Primero. CONFIRMAR las sentencias de 2 y 9 de octubre de 2019 proferidas por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, por medio de las cuales confirmó las sentencias de 15 de agosto de 2019 dictadas por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, mediante las cuales negó los amparos solicitados por Omar Cárdenas López y Hernando Mejía Mejía.

Segundo. DEVOLVER los cuadernos principales del expediente 730013104008-2012-00073-00 al Juzgado Séptimo Penal del Circuito de Ibagué.

Tercero. LIBRAR, por Secretaría General, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente