

COMUNICADO No. 34

Agosto 19 y 20 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

LA ADAPTACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO TERRITORIALES A LOS EFECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES PRODUCIDOS POR LA PANDEMIA DE COVID 19, SE AJUSTA PLENAMENTE A LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

I. EXPEDIENTE RE-314 - SENTENCIA C-323/20 (agosto 19)
M.P. Alejandro Linares Cantillo

1. Norma objeto de revisión constitucional

Debido a su extensión, se transcribirá solamente el contenido del articulado del Decreto 683 de 2020. El texto completo se encuentra publicado en el Diario Oficial 51.321

DECRETO 683 DE 2020
(mayo 21)

Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo constitucional 2020 - 2023, 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 637 del 06 de mayo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", y

CONSIDERANDO

[...]

DECRETA

ARTÍCULO 1. Presentación excepcional de los Planes de Desarrollo Territoriales. Los Planes de Desarrollo Territoriales para el período constitucional 2020 - 2023 que no fueron presentados oportunamente, se podrán someter por parte de los gobernadores y alcaldes a consideración de la respectiva asamblea o concejo hasta el día 15 de junio de 2020.

ARTÍCULO 2. Ajustes de los Planes de Desarrollo Territoriales en trámite. Los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo constitucional 2020 - 2023 presentados ante las respectivas asambleas y concejos al 30 de abril de 2020, podrán ser objeto de modificaciones por parte de los gobernadores y alcaldes con motivo de los efectos derivados de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 hasta el 15 de junio de 2020.

ARTÍCULO 3. Aprobación excepcional de los Planes de Desarrollo Territoriales. Solamente si el gobernador o alcalde respectivo se acoge a alguno de los plazos previstos en los artículos precedentes, la asamblea o concejo deberá decidir sobre los Planes de Desarrollo Territoriales para el período constitucional 2020 - 2023, hasta el 15 de julio de 2020. Para estos efectos y si a ello hubiere lugar, el respectivo gobernador o alcalde convocará a sesiones extraordinarias a la correspondiente asamblea o concejo. Si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el gobernador o alcalde podrá adoptarlos mediante decreto.

ARTÍCULO 4. Plazos excepcionales para la elaboración de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Los alcaldes y gobernadores podrán adoptar los Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana para el periodo constitucional 2020 - 2023, el siguiente mes a la fecha de aprobación o adopción del respectivo Plan de Desarrollo Territorial.

ARTÍCULO 5. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

2. Decisión

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el presente proceso, mediante el Auto 258 del 22 de julio de 2020.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 683 de 2020 “[p]or el cual se adoptan medidas relacionadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo constitucional 2020 - 2023, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

3. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional, al ejercer el control automático, integral y definitivo de la constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo 683 de 2020 “[p]or el cual se adoptan medidas relacionadas con la aprobación de los Planes de Desarrollo Territoriales para el periodo constitucional 2020 - 2023, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” (en adelante, el “DL 683”), verificó que este cumplió los requisitos formales de validez, en la medida en que: (i) fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros; (ii) fue expedido en desarrollo y durante el término de vigencia del estado de excepción declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo 2020; (iii) se encuentra motivado; y (iv) su ámbito de aplicación comprende todo el territorial nacional.

En cuanto a los requisitos materiales, la Sala encontró que el DL 683 cumplió con los requisitos materiales previstos en la Constitución, en la LEE y desarrollados por la jurisprudencia constitucional, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Juicio	Decisión de la Corte Constitucional
Finalidad -cumple-	Las medidas contenidas en el DL 683 tienen por objeto hacer frente a la emergencia e impedir la extensión de sus efectos, en la medida en que permitió a las entidades territoriales adaptar sus instrumentos de planeación a los efectos económicos y sociales que trajo el estado de emergencia derivada de la pandemia COVID-19. Particularmente, el mencionado Decreto Legislativo permite que, con la extensión de los plazos allí previstos, las entidades territoriales ejecuten sus planes de acción con mayor certeza frente a los efectos de la actual contingencia. De esta manera, la Sala encontró que permitir la focalización del gasto público hacia los sectores más afectados por la crisis, tenía como consecuencia una mitigación en sus efectos. El mismo criterio, se predica respecto de la extensión en el plazo para la aprobación de los planes de seguridad y convivencia ciudadana, en la medida en que su contenido debe ajustarse a las políticas y objetivos definidos en el instrumento de planeación de desarrollo territorial.
Conexidad -cumple-	La Sala pudo verificar que las medidas contenidas en el DL 683 se justifican en lo expuesto en su parte motiva, y que su objeto es hacer frente a los efectos económicos y sociales que dieron lugar a declarar el estado de emergencia. Esto, en la medida en que (i) desde el punto de vista de la conexidad interna, se pudo verificar que las medidas adoptadas por el Gobierno nacional tuvieron como propósito el ajuste de los instrumentos de planeación al nuevo contexto económico y social surgido a raíz de la pandemia, en armonía con las necesidades identificadas en los considerandos del Decreto; y (ii) frente a la conexidad externa, se pudo comprobar que en el Decreto 637 de 2020, el Gobierno se refirió, precisamente, a los efectos de la emergencia sanitaria sobre las finanzas de las entidades territoriales, y su particular afectación en términos de planeación. Motivo por el cual, se previó desde allí la necesidad de extender los plazos para que las entidades territoriales pudieran presentar, tramitar y aprobar sus instrumentos de planeación.
Motivación suficiente -cumple-	El DL 683 expuso adecuadamente las razones por las cuales resultaba necesaria la adopción de sus medidas. Esto, puesto que señaló que los trámites previstos en la legislación ordinaria para la presentación, trámite y aprobación de los planes de desarrollo territorial desconocía los efectos que trajo consigo el aislamiento, y los serios problemas de conectividad y acceso a medios tecnológicos que presentan algunas regiones del país. Por ello, fijó

Juicio	Decisión de la Corte Constitucional
	<p>un nuevo plazo para que (i) las entidades territoriales que presentaron inconvenientes en la tramitación y aprobación de sus planes de desarrollo pudieran subsanar sus dificultades; y (ii) que aquellos instrumentos que ya se encontraban en trámite ante los concejos y asambleas pudieran ser adaptados a los nuevos retos que implica la pandemia. Luego, según el contexto fáctico descrito en la parte motiva del DL 683, el término máximo de aprobación previsto en la regulación ordinaria resultaba insuficiente. Igualmente, consideró la Corte que se encontraba justificada la necesidad de extender el plazo de aprobación de los planes de seguridad y convivencia ciudadana, en la medida en que su contenido depende de las políticas y objetivos trazados en el respectivo plan de desarrollo, en los términos de los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016.</p>
Ausencia de arbitrariedad -cumple-	<p>Las medidas del DL 683 bajo estudio no restringen o afectan el núcleo esencial o el ejercicio de derechos fundamentales; antes bien, propenden por su realización efectiva. Asimismo, la extensión de un plazo legal no conlleva una alteración en el normal funcionamiento de las corporaciones públicas que intervienen en la aprobación del plan de desarrollo, en la medida en que no modifica sus competencias ni les impone condiciones especiales a ser tenidas en cuenta. Finalmente, por ser un tema ajeno al DL 683, es dado afirmar que tampoco se alteran las funciones básicas de acusación y juzgamiento.</p>
Intangibilidad -cumple-	<p>El DL 683 no contiene medidas que afecten la garantía de los derechos reconocidos como intangibles a partir de lo dispuesto en los artículos 93 y 214 de la Constitución Política y artículo 4º de la LEEE.</p>
No contradicción específica -cumple-	<p>Las medidas del DL 683 no desconocen los límites previstos en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE, puesto que, como se vio antes, (i) tiene como finalidad hacer frente a los efectos de la crisis, (ii) no afecta las competencias del Congreso para modificar o derogar sus disposiciones, y (iii) no afecta los derechos sociales de los trabajadores. Tampoco desconoce la autonomía reconocida en la Constitución a las entidades territoriales, en la medida en que, en lugar de imponer la obligatoriedad de acogerse a los plazos allí previstos, deja un margen de acción a los mandatarios locales para proceder conforme a su criterio, sin afectar la validez de los planes de desarrollo aprobados previamente ni alterar la estructura definida en el artículo 339 de la Constitución. Por lo demás, consideró la Sala Plena que no existe vulneración a la reserva de ley orgánica, por cuanto, el art. 47 de la LEEE no delimita la naturaleza, ni fija un trámite especial a ser observado por el Presidente de la República al modificar leyes orgánicas. Finalmente, las medidas del DL 683 tienen por objeto garantizar la participación ciudadana a que se refiere el artículo 342 de la Constitución.</p>
Incompatibilidad -cumple-	<p>El Decreto Legislativo bajo análisis expuso con suficiencia las razones por las cuales debían modificarse los plazos previstos en la Ley Orgánica 152 de 1994 y de la Ley 1801 de 2016.</p>
Necesidad -cumple-	<p>(i) Fáctica: de conformidad con los informes del programa Gobierno al Plan, se pudo establecer que un número significativo de entidades territoriales tuvo dificultades para tramitar sus planes de desarrollo territorial debido a las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional, especialmente, en aquellas regiones que tienen problemas de conectividad.</p> <p>(ii) Jurídica: Las disposiciones normativas establecidas en la Ley Orgánica 152 de 1994 y Ley 1801 de 2016, no respondían a las dificultades de aprobación de los planes de desarrollo y los planes de seguridad y convivencia ciudadana en el contexto del aislamiento, ni a la necesidad de adaptar su contenido a una crisis imprevisible para el momento en que se diseñaron estos instrumentos. Así mismo, al tratarse de plazos contenidos en normas legales, su modificación debía realizarse a través del DL 683.</p>
Proporcionalidad	<p>Las medidas del DL 683 son proporcionales frente a una crisis sanitaria con repercusiones significativas en la salud, el trabajo, la vida digna y el mínimo vital. Respetando, en todo caso, la</p>

Juicio	Decisión de la Corte Constitucional
	autonomía de las entidades territoriales en acogerse o no a las disposiciones del Decreto Legislativo. Asimismo, la extensión de los plazos previstos en el mencionado DL 683 no prolonga de forma indefinida el deber constitucional de adoptar los instrumentos de planeación, en la medida en que se garantizó que, en todo caso, al 15 de julio del presente año las EET tendrían en marcha sus instrumentos de planeación. Las disposiciones del Decreto Legislativo sub examine permitieron preservar los derechos políticos a que se refiere el artículo 22 del Estatuto de la Oposición.
No discriminación	El DL 683 no comporta discriminación alguna fundada en los criterios sospechosos señalados en el artículo 14 de la LEE, ni impone tratos diferentes injustificados a sus destinatarios, ni genera un trato desigual frente a entidades territoriales que hubiesen ya aprobado sus planes.

~~AFRONTADOS CON LOS MEDIOS ORDINARIOS O LOS MEDIOS EXTRAORDINARIOS DECRETADOS EN LA EMERGENCIA ANTERIOR~~

II. EXPEDIENTE RE-321 - SENTENCIA C-324/20 (agosto 19) M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 770 DE 2020 (junio 3)

Por medio del cual se adopta una medida de protección al cesante, se adoptan medidas alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa para el primer pago de la prima de servicios, se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP, Y se crea el Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, "Por el: cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional",

CONSIDERANDO

[..]

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto. El presente Decreto tiene por objeto adoptar medidas en el ámbito laboral, del Mecanismo de Protección al Cesante, y crear programas de apoyo al empleo, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada por el Gobierno nacional por medio del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020.

CAPÍTULO I **MEDIDA DE PROTECCIÓN AL CESANTE**

ARTÍCULO 2. Beneficiarios. Los beneficiarios de los subsidios señalados en el presente capítulo, serán los cesantes que fueron trabajadores dependientes o independientes, cotizantes en las categorías A y B, que hayan realizado aportes a las Cajas de Compensación Familiar por lo menos durante un

año continuo o discontinuo en los últimos cinco (5) años.

ARTÍCULO 3. Modificación parcial y temporal al artículo 12 de la ley 1636 de 2013. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y hasta donde permita la disponibilidad de recursos, se modifica el artículo 12 de la Ley 1636 de 2013 el cual quedará así:

"Artículo 12: Tipo, periodo y pago de los beneficios. Los trabajadores dependientes o independientes que cumplan con el requisito de aportes a Cajas de Compensación Familiar recibirán un beneficio, con cargo al FOSFEC, que consistirá en aportes al Sistema de Salud y Pensiones, calculado sobre un (1) smmlv. El cesante que así lo considere podrá con cargo a sus propios recursos cotizar al sistema de pensiones por encima de un (1) smmlv. También tendrá acceso a la cuota monetaria del subsidio familiar en las condiciones establecidas en la legislación vigente de acuerdo con lo que reglamente el Gobierno Nacional. Si un trabajador dependiente o independiente, además de realizar aportes a las Cajas de Compensación Familiar, voluntariamente hubiera ahorrado en el mecanismo de protección al cesante, recibirá como beneficio monetario un valor proporcional al monto del ahorro alcanzado con cargo al Fosfec. Los beneficios antes señalados se pagarán por un máximo de tres (3) meses.

Parágrafo 1. El Ministerio de Salud y Protección Social deberá realizar los ajustes necesarios en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes- PILA - "Beneficiario del Mecanismo de Protección al cesante" para la implementación de las modificaciones establecidas en el presente artículo.

Parágrafo 2. Quienes ya estén recibiendo los beneficios del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante - FOSFEC continuarán recibéndolos en las mismas condiciones en que les fue otorgado.

Parágrafo 3. Para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo las Cajas de Compensación Familiar podrán destinar de manera anticipada los recursos que proyecten recibir durante los periodos de cotización hasta el mes de diciembre de 2020, para lo cual podrán usar su propio patrimonio o adquirir préstamos o celebrar contratos de mutuo o cualquier otro instrumento de financiamiento."

CAPÍTULO II

MEDIDAS ALTERNATIVAS RESPECTO A LA JORNADA DE TRABAJO

ARTÍCULO 4. Turnos de Trabajo Sucesivo. 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, establézcase como una alternativa adicional a lo dispuesto en el literal c) del artículo 161 del Código Sustantivo de Trabajo, y entre tanto se encuentre vigente la Emergencia Sanitaria, de manera excepcional y de mutuo acuerdo entre el trabajador y empleador, con el objeto de prevenir la circulación masiva de los trabajadores en los medios de transporte, la aglomeración en los centros de trabajo y con el fin de contener la propagación del Coronavirus COVID-19 y permitir un mayor número de días de descanso para el trabajador durante la semana, se podrá definir la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de ocho (8) horas al día y treinta y seis (36) horas a la semana, sin que sea necesario modificar el reglamento interno de trabajo.

Parágrafo. Que, en todo caso, será responsabilidad del empleador asegurar las condiciones propicias en materia de salud y seguridad del trabajo necesarias para la protección del trabajador que desarrolle este tipo de jornadas.

ARTÍCULO 5. Jornadas de trabajo en el estado de Emergencia Sanitaria. 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, establézcase como una alternativa adicional a lo regulado en el literal d) del artículo 161 del Código Sustantivo de Trabajo, de manera excepcional y por mutuo acuerdo entre el empleador y el trabajador, con el objeto de prevenir la circulación masiva de los trabajadores en los medios de transporte, la aglomeración en los centros de trabajo y con el fin de contener la propagación del Coronavirus COVID-19, la jornada ordinaria semanal de cuarenta y ocho (48) horas podrá ser distribuida en cuatro (4) días a la semana, con una jornada diaria máxima de doce (12) horas, sin que sea necesario modificar el reglamento interno de trabajo.

PARÁGRAFO 1. Serán reconocidos los recargos nocturnos, dominicales y festivos de conformidad con la normatividad vigente. El pago podrá diferirse de mutuo acuerdo entre el trabajador y el empleador, en todo caso, máximo hasta el 20 de diciembre de 2020.

PARÁGRAFO 2. En todo caso, el empleador garantizará el cumplimiento de la normatividad vigente en lo relacionado con la seguridad y salud en el trabajo.

CAPÍTULO III

ALTERNATIVA PARA EL PRIMER PAGO DE LA PRIMA DE SERVICIOS

ARTÍCULO 6. Acuerdo para el pago de la prima. De común acuerdo con el trabajador, el empleador podrá trasladar el primer pago de la prima de servicios, máximo hasta el veinte (20) de diciembre de 2020. Los empleadores y trabajadores podrán concertar la forma de pago hasta en tres (3) pagos, los cuales en todo caso deberán efectuarse a más tardar el veinte (20) de diciembre de 2020.

PARÁGRAFO. Los beneficiarios del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP también podrán concertar con el trabajador la forma de pago, hasta en tres (3) pagos iguales, para trasladar el pago de la prima de servicios, máximo hasta los primeros veinte (20) días del mes de diciembre de 2020.

CAPÍTULO IV

PROGRAMA DE APOYO PARA EL PAGO DE LA PRIMA DE SERVICIOS - PAP

ARTÍCULO 7. Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP. El presente capítulo tiene por objeto crear el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, como un programa social del Estado que otorgará al beneficiario del mismo un único aporte monetario de naturaleza estatal, con el objeto de apoyar y subsidiar el primer pago de la prima de servicios de 2020, con ocasión de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO 8. Beneficiarios del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP. Podrán ser beneficiarios del PAP las personas jurídicas, personas naturales, consorcios y uniones temporales que cumplan los siguientes requisitos:

1. Que hayan sido constituidos antes del 1º de enero de 2020.
2. Que cuenten con una inscripción en el registro mercantil. En todo caso, esta inscripción deberá haber sido realizada o renovada por lo menos en el año 2019.
3. Que demuestren la necesidad del aporte estatal al que se refiere el artículo 7 del presente Decreto Legislativo, certificando una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos.

PARÁGRAFO 1. Las entidades sin ánimo de lucro no deberán cumplir con el requisito establecido en el numeral 2 de este artículo. En su lugar, deberán aportar copia del Registro único Tributario- RUT. En todo caso, sólo podrán ser beneficiarios del Programa las entidades sin ánimo de lucro que estén obligadas a presentar declaración de renta o en su defecto declaración de ingresos y patrimonio, así como información exógena en medios magnéticos por el año gravable 2019.

PARÁGRAFO 2. Los beneficiarios deberán contar con un producto de depósito en una entidad financiera. Para efectos de este Programa se entenderán como entidades financieras aquellas entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o por la Superintendencia de Economía Solidaria, que tengan autorizado el ofrecimiento de productos de depósito.

PARÁGRAFO 3. No podrán ser beneficiarios del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP las entidades cuya participación de la Nación y/o sus entidades descentralizadas sea mayor al 50% de su capital.

PARÁGRAFO 4. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará el método de cálculo de la disminución en ingresos de que trata el numeral 3 de este artículo. Para el efecto, podrá hacer uso del método de cálculo del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF.

PARÁGRAFO 5. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, dentro de las labores de fiscalización que adelante durante los tres (3) años siguientes a la finalización del Programa, podrá verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en este Decreto Legislativo para acceder al mismo. Para efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente artículo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN deberá remitir a la UGPP la información que sea necesaria para realizar dicha validación.

PARÁGRAFO 6. En el caso de personas naturales, para efectos del cumplimiento del requisito establecido en el numeral 1 del presente artículo, se tomará como referencia la fecha de inscripción en el registro mercantil.

PARÁGRAFO 7. No podrán acceder a este Programa las personas naturales que se encuentren en cualquiera de las siguientes condiciones:

1. Que tengan menos de tres (3) empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero de 2020 a cargo de dicha persona natural, entendiéndose por empleados aquellos descritos en el parágrafo 10 del presente artículo.

2. Que sean Personas Expuestas Políticamente - PEP o sean cónyuges, compañeros permanentes o parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil de Personas Expuestas Políticamente - PEP.

PARÁGRAFO 8. Los consorcios y las uniones temporales no deben cumplir con el requisito establecido en el numeral 2 de este artículo, en su lugar, deberán aportar copia del Registro Único Tributario - RUT.

En todo caso, las personas naturales o jurídicas que conformen consorcios y uniones temporales no podrán postularse al Programa con los trabajadores que se hayan tenido en cuenta en la postulación de dicho consorcio o unión temporal. De igual manera, los consorcios y uniones temporales no podrán postularse al Programa con los trabajadores que se hayan tenido en cuenta en la postulación de las personas naturales o jurídicas que conformen dichos consorcios y uniones temporales.

PARÁGRAFO 9. Para efectos de la verificación de la identidad y calidad de quienes suscriban los documentos, las Cámaras de Comercio deberán permitir a la UGPP y a las entidades financieras la interoperabilidad y el acceso a los sistemas de información que contienen estos datos.

PARÁGRAFO 10. Para efectos del presente Programa, se entenderán por empleados los trabajadores dependientes por los cuales el beneficiario haya cotizado al Sistema General de Seguridad Social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA, con un ingreso base de cotización desde un salario mínimo mensual legal vigente hasta un millón de pesos (\$1.000.000).

ARTÍCULO 9. Cuantía del aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de

Servicios - PAP. La cuantía del aporte estatal que recibirán los beneficiarios del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP corresponderá al número de empleados que cumplan con el requisito según lo establecido en el parágrafo 10 del artículo 7 multiplicado por doscientos veinte mil pesos (\$220.000).

PARÁGRAFO 1. Para efectos de este Decreto Legislativo se entenderá que el número de empleados corresponde al número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA correspondiente al periodo de cotización del mes de junio de 2020.

En cualquier caso, los empleados individualmente considerados que serán tenidos en cuenta en este cálculo deberán haber sido trabajadores reportados en las Planillas Integradas de Liquidación de Aportes - PILA correspondientes a los periodos de cotización de los meses de abril y mayo de 2020.

PARÁGRAFO 2. Para el cálculo del aporte de que trata el presente artículo, cada empleado sólo podrá ser contabilizado una vez. En los casos que exista multiplicidad de empleadores de un mismo trabajador, se otorgará el aporte al primero que, producto de la respectiva postulación, verifique la UGPP.

ARTÍCULO 10. Procedimiento de postulación para la obtención del aporte estatal del Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios - PAP. Las personas jurídicas, personas naturales, consorcios y uniones temporales que cumplan con los requisitos del artículo 7 del presente Decreto Legislativo, deberán presentar ante la entidad financiera en la que tengan un producto de depósito, los siguientes documentos:

1. Solicitud firmada por el representante legal o por la persona natural empleadora, en la cual se manifiesta la intención de ser beneficiario del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP.

2. Certificación firmada por (i) el representante legal o la persona natural empleadora y (ii) el revisor fiscal o contador público en los casos en los que el empleador no esté obligado a tener revisor fiscal, en la que se certifique:

2.1. La disminución de ingresos, en los términos del numeral 3 del artículo 7 de este Decreto Legislativo.

2.2. El número de primas de servicios que se subsidiarán a través del aporte estatal objeto de este programa.

El cumplimiento del procedimiento descrito en el presente artículo permitirá la obtención de un único aporte estatal.

Las entidades financieras deberán recibir los documentos de que trata este artículo, verificando que los mismos se encuentran completos y comprobando la identidad y calidad de quien realiza la postulación al Programa.

Las entidades financieras que reciban los documentos de postulación al Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP, deberán informar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP de la recepción de los mismos. La UGPP llevará un registro consolidado de los beneficiarios, los trabajadores respectivos y el número de primas de servicios que se subsidian a través del presente programa y verificará que el beneficiario no se haya postulado para el mismo aporte mensual ante otras entidades financieras.

PARÁGRAFO 1. El acto de postularse implica la aceptación, por parte del beneficiario, de las condiciones bajo las cuales se otorga el aporte estatal de que trata este Decreto Legislativo. La simple postulación no implica el derecho a recibir el aporte estatal del PAP.

PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá el proceso y las condiciones a las que deberán sujetarse las entidades financieras involucradas, la UGPP y en general todos los actores que participen en este Programa. Esto incluye, entre otros, los periodos y plazos máximos para el cumplimiento de los requisitos y el pago de los aportes, en los términos del presente Decreto Legislativo. Al respecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá hacer uso de los procesos y plazos establecidos en el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF. Así mismo, la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de Economía Solidaria supervisarán que las entidades financieras cumplan con lo establecido en el presente Decreto Legislativo y en los actos administrativos que lo reglamenten. Para el efecto, podrán utilizar las facultades previstas en el marco legal correspondiente.

PARÁGRAFO 3. Aquellas personas que reciban el aporte estatal de que trata el presente Decreto Legislativo, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin y no lo informen a la autoridad competente; o lo reciban de forma fraudulenta; o lo destinen a fines diferentes a los aquí establecidos, incurrirán en las responsabilidades fiscales y penales a las que hubiere lugar. Para los efectos de la responsabilidad penal, en todo caso, se entenderá que los documentos presentados para la postulación al Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP, así como los recursos del aporte estatal que reciban los beneficiarios, son de naturaleza pública. La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este Programa.

En caso de verificarse el incumplimiento de uno de los requisitos con ocasión de los procesos de fiscalización de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, ésta deberá adelantar el proceso de cobro coactivo en contra de aquellos beneficiarios que reciban uno o más aportes estatales de forma improcedente, para lo cual se aplicarán el procedimiento y las sanciones establecidos en el Estatuto Tributario para las devoluciones improcedentes.

PARÁGRAFO 4. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP podrá determinar la información a solicitar a los potenciales beneficiarios a través de un formulario estandarizado que reúna los documentos aquí establecidos o que sea adicional a los mismos, el cual deberá ser diligenciado por los potenciales beneficiarios al momento de su postulación. Dicho formulario será puesto a disposición de los potenciales beneficiarios a través de las entidades financieras. En los términos del artículo 19 del presente Decreto Legislativo, el formulario de que trata este parágrafo podrá ser el mismo formulario dispuesto para el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP deberá garantizar que los documentos y requisitos señalados en este artículo sean incorporados en dicho formulario.

PARÁGRAFO 5. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP establecerá la forma a través de la cual se dará el intercambio de información con las entidades financieras.

ARTÍCULO 11. Temporalidad del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP. El Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP se aplicará únicamente para el primer pago de la prima de servicios del año 2020.

PARÁGRAFO. En todo caso, la obligación de pagar la prima de servicios corresponde al empleador.

ARTÍCULO 12. Pago del aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP. El aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP será pagado a aquellos beneficiarios que cumplan con los requisitos y procedimientos del presente Decreto Legislativo.

ARTÍCULO 13. Suscripción de contratos. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá suscribir convenios y modificar los vigentes con la red bancaria y otros operadores para garantizar el pago y dispersión de los aportes de que trata el presente Decreto Legislativo.

ARTÍCULO 14. Obligación de restitución del aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP. Sin perjuicio de la responsabilidad a que haya lugar, el aporte estatal de que trata este Decreto Legislativo deberá ser restituido al Estado por parte del beneficiario cuando:

1. Habiendo recibido el aporte, se evidencie que, al momento de la postulación, no cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 7 de este Decreto Legislativo.

2. Se compruebe que existió falsedad en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP. Para estos efectos, bastará comunicación de la entidad que expide dichos documentos contradiciendo el contenido de los mismos.

PARÁGRAFO. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá, a través de resolución, el proceso de restitución del aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP. Para el efecto, el Gobierno nacional podrá suscribir convenios y modificar los vigentes con las entidades financieras y otros operadores para garantizar dicha restitución. Este proceso de restitución podrá incorporarse al proceso establecido en el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF.

ARTÍCULO 15. Tratamiento de la información. Durante los meses de junio y julio de 2020, las entidades públicas y privadas están autorizadas a recibir y suministrar los datos personales de los que trata la Ley [1581](#) de 2012 y la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países conforme a la Ley [1266](#) de 2008, que sea necesaria para la entrega del aporte estatal de que trata el artículo 7 del presente Decreto Legislativo.

Las entidades privadas y públicas receptoras de esta información, deberán utilizar los datos e información sólo para los fines aquí establecidos y estarán obligadas a adoptar las medidas necesarias para garantizar su seguridad, circulación restringida y confidencialidad.

Las entidades privadas y públicas deberán entregar la información que sea solicitada por las entidades públicas y los receptores de las solicitudes, con el fin de identificar y certificar a los beneficiarios del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP, así como para garantizar la entrega efectiva de los aportes respectivos.

ARTÍCULO 16. Exención del gravamen a los movimientos financieros - GMF y exclusión del impuesto sobre las ventas - IVA. Estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros: (i) los traslados de los dineros correspondientes a los aportes de los que trata el artículo 7 del presente Decreto Legislativo, entre cuentas del Tesoro Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades financieras que dispersen los recursos; (ii) los traslados de los recursos correspondientes a los aportes de los que trata el artículo 7 del presente Decreto Legislativo, entre las entidades financieras y los beneficiarios del PAP.

En caso de cobrarse comisión o servicio por la dispersión de los recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios del programa o al Gobierno nacional, ésta estará excluida del impuesto sobre las ventas - IVA.

ARTÍCULO 17. Inembargabilidad de los recursos. Durante los treinta (30) días calendario siguientes a la entrega de los recursos en la cuenta de depósito del beneficiario, los recursos correspondientes al aporte estatal del PAP serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se disperse el aporte. No obstante, en cualquier momento, se podrán aplicar los descuentos previamente autorizados por el beneficiario a terceros.

PARÁGRAFO. No obstante lo establecido en este artículo, respecto de los beneficiarios del Programa que igualmente tengan la calidad de deudores de líneas de crédito para nómina garantizadas del Fondo Nacional de Garantías - FNG, cuando la suma total de recursos recibida por estos beneficiarios en el mismo mes, por concepto de los créditos garantizados y el aporte estatal del PAP, supere el valor total de las primas de servicio de su respectiva nómina, estos deberán abonar a dicho crédito un valor equivalente al del aporte estatal del PAP recibido.

ARTÍCULO 18. Virtualidad y medios electrónicos. Las entidades financieras involucradas, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, y en general todos los actores que participen en este Programa deberán facilitar canales virtuales y, en la medida de lo posible, fomentarán el uso de los medios electrónicos para el cumplimiento de los requisitos y procesos de que trata este Decreto Legislativo y los actos administrativos que lo reglamenten.

ARTÍCULO 19. Utilización de procesos y formularios del Programa de apoyo al empleo formal- PAEF en el Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios -PAP. Para efectos de la fiscalización y control del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP, así como para efectos de la recepción de las postulaciones y demás procedimientos y certificaciones, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, las entidades financieras involucradas y en general todos los actores que participen en este Programa, podrán hacer uso de los procedimientos y documentos estandarizados del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF. Para dar

cumplimiento a lo establecido en este artículo, la UGPP determinará, mediante circular, las modificaciones a los documentos y formularios que sean necesarias.

CAPÍTULO V PROGRAMA DE AUXILIO A LOS TRABAJADORES EN SUSPENSIÓN CONTRACTUAL

ARTÍCULO 20. Entrega de transferencias monetarias no condicionadas - Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual. Créase el Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, bajo la administración del Ministerio del Trabajo, mediante el cual se entregarán transferencias monetarias no condicionadas en favor de los trabajadores dependientes de los postulantes del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto Legislativo 639 de 2020 modificado por el Decreto Legislativo 677 de 2020, que devenguen hasta cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, se les haya suspendido su contrato laboral o se encuentren en licencia no remunerada, y no estén cubiertos por los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, o del Programa de Ingreso Solidario.

Estas transferencias no condicionadas se harán con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, para lo cual se podrá utilizar el recaudo del Impuesto de Solidario COVID-19 establecido en el Decreto Legislativo 568 de 2020.

PARÁGRAFO. El Ministerio del Trabajo establecerá el proceso y las condiciones a las que deberán sujetarse las entidades financieras involucradas, la UGPP y en general todos los actores que participen en este Programa. Esto incluye, entre otros, los periodos y plazos máximos para el cumplimiento de los requisitos y el pago de los aportes, en los términos del presente capítulo.

ARTÍCULO 21. Auxilio a los trabajadores en suspensión contractual. En los términos del artículo anterior, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOIVIE se podrá otorgar hasta por tres (3) meses una transferencia mensual monetaria no condicionada a quienes, para los meses de abril, mayo o junio de 2020 se les haya suspendido su contrato laboral o se encuentren en licencia no remunerada. Esta transferencia no condicionada será por un valor mensual de ciento sesenta mil pesos (\$160.000) moneda corriente, que se canalizará directamente, de ser el caso, a través de los productos de depósito que tenga cada beneficiario.

El número de transferencias mensuales que se podrá otorgar, corresponderá al número de meses en los que el trabajador haya estado en suspensión contractual o licencia no remunerada en el período correspondiente a los meses de abril, mayo y junio de 2020.

ARTÍCULO 22. Identificación de beneficiarios. Los beneficiarios de la transferencia de que trata este capítulo serán identificados para las nóminas de los meses de abril, mayo y junio de 2020, por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP de acuerdo con la información de novedades, de suspensión temporal del contrato de trabajo o licencia no remunerada reportada, en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA correspondiente.

El Departamento Nacional de Planeación - DNP revisará que las personas previamente identificadas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP no hagan parte de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, o del Programa de Ingreso Solidario; y remitirá los resultados correspondientes a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP definirá, mediante acto administrativo, el listado mensual de beneficiarios del Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual.

PARÁGRAFO. Aquellas personas que reciban las transferencias monetarias no condicionadas en virtud de este programa, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin y no lo informen a la autoridad competente, o las reciban de forma fraudulenta, incurrirán en las sanciones legales individuales a que hubiere lugar. La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación este programa.

ARTÍCULO 23. Abono en producto de depósito. Los recursos de que trata el artículo 21 del presente decreto serán abonados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las cuentas que determinen las entidades financieras y que, en consecuencia, ordene mediante acto administrativo el Ministerio del Trabajo. Para los efectos de identificar a los beneficiarios del Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP requerirá la información financiera de los beneficiarios identificados. En caso de que la persona beneficiaria no cuente con un producto de depósito, el Ministerio del Trabajo podrá establecer convenios con las entidades financieras para realizar la apertura de los productos correspondientes.

Para la ordenación del gasto a la que se refiere este capítulo, el Ministerio del Trabajo tomará como (mínica fuente cierta de información de personas beneficiarias del Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, aquella que para tal efecto remita mensualmente la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP a la que se refiere el artículo anterior.

El Ministerio del Trabajo, en el mencionado acto administrativo, ordenará la ejecución del gasto y giro directo a las cuentas que señalen las diferentes entidades financieras. En dicho acto administrativo se establecerá, igualmente, el monto de los recursos a transferir y los mecanismos de dispersión, para lo cual podrá definir, en coordinación con otras entidades, los productos financieros y las entidades en las que los beneficiarios recibirán las transferencias monetarias no condicionadas.

ARTÍCULO 24. Tratamiento de información. Únicamente durante el tiempo de aplicación de este Decreto Legislativo, esto es, hasta que se autoricen las transferencias a los beneficiarios correspondientes al mes de junio de 2020, las entidades públicas y privadas están

autorizadas a recibir y suministrar los datos personales de los que trata la Ley 1581 de 2012 y la información financiera que sea necesaria para el giro de la transferencia no condicionada de que trata este decreto, así como la información de beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA o del Programa de Ingreso Solidario.

ARTÍCULO 25. Suscripción de contratos. El Ministerio del Trabajo podrá suscribir contratos, convenios y modificar los vigentes con la red bancaria y otros operadores para garantizar la dispersión de transferencias y aumentar la capacidad de dispersión y giros monetarios a la población.

ARTÍCULO 26. Costos operativos. Los costos operativos requeridos para la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas de las que trata este Decreto Legislativo se asumirán con cargo a los recursos que el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME traslade al Ministerio del Trabajo en aplicación del presente Decreto Legislativo.

ARTÍCULO 27. Gratuidad para los beneficiarios. Los beneficiarios del presente programa no pagarán ningún tipo de comisión o tarifa por el retiro o disposición de las transferencias que reciban en virtud del mismo.

ARTÍCULO 28. Exención de impuestos. Los traslados de los dineros correspondientes a las transferencias de los que trata este capítulo, entre cuentas de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades financieras que dispersen las transferencias estarán exentas del gravamen a los movimientos financieros. Así mismo, la comisión o servicio que se cobre por la dispersión de los recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios del programa estará excluida del impuesto sobre las ventas - IVA.

En igual sentido, cuando existan convenios entre las entidades financieras para cumplir el propósito de entrega de los recursos a los beneficiarios del Programa, los traslados entre dichas entidades correspondientes a estos recursos estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros.

La transferencia monetaria no condicionada que reciban los beneficiarios de que trata el presente capítulo será considerado como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios.

ARTÍCULO 29. Inembargabilidad: Los recursos de las transferencias de las que trata este capítulo serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se disperse la transferencia monetaria no condicionada. Esta disposición estará vigente por los treinta (30) días siguientes al desembolso de los recursos en el producto de depósito del beneficiario. Esta prohibición no se extiende a las obligaciones del beneficiario con personas distintas a la entidad financiera a través de la cual se disperse la transferencia monetaria no condicionada, cuando el beneficiario haya dado su consentimiento previo, en cualquier momento, para el débito de los recursos.

ARTÍCULO 30. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

2. Decisión

DECLARAR EXEQUIBLE el Decreto legislativo 770 del 3 de junio de 2020, "Por medio del cual se adopta una medida de protección al cesante, se adoptan medidas alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa para el primer pago de la prima de servicios, se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP, y se crea el Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020"; excepto:

(i) El párrafo 1º del artículo 5, que se declara **EXEQUIBLE** en el entendido de que la opción de diferir el pago de los recargos nocturnos, dominicales y festivos, sólo es aplicable a los empleadores que demuestren una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos; y

(ii) La expresión "La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este Programa.", contenida en los artículos 10, párrafo 3, y artículo 22, que se declara **EXEQUIBLE** en el entendido de que no constituye una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad para los servidores públicos encargados de la implementación de los programas, sino un llamado para que, en la valoración del dolo o la culpa grave, presupuesto de la eventual responsabilidad, se tengan en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca dicha implementación.

3. Síntesis de la providencia

La Corte Constitucional encontró que las medidas adoptadas mediante el Decreto 770 de 2020 cumplen los requisitos formales establecidos en la Carta Política y guardan relación directa con las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Excepción, en tanto buscan adoptar medidas de tipo laboral, concentradas en cinco aspectos: **(i)** la protección del cesante; **(ii)** medidas alternativas respecto de la jornada laboral, **(iii)** una alternativa para el primer pago de la prima de servicios; **(iv)** un programa de apoyo para el pago de la prima de servicios – PAP - y **(v)** un programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual.

La Sala Plena analizó en primer lugar el marco constitucional de los derechos de los trabajadores y el alcance de la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores contenida en el artículo 215 de la Constitución Política; así mismo se refirió al contenido y alcance normativo de las medidas de protección al cesante; las medidas respecto de la jornada de trabajo; la posibilidad de diferir el pago de los recargos; el pago de la prima de servicios y el programa de apoyo para el pago de esta prima –PAP-; y el programa de auxilio para los trabajadores con suspensión del contrato de trabajo.

La Corte determinó que el Decreto 770 de 2020 cumplía plenamente con todas las exigencias formales establecidas en la Carta Política. La norma (i) es producto del estado de emergencia declarado por el Decreto 637 de 2020, expedido el 6 de mayo, por 30 días; (ii) cuenta con la firma de los 18 ministros de Despacho en

titularidad; (iii) cumple con la carga de motivación, explicando su relación directa y específica con el estado de emergencia que le dio origen; y (iv) fue expedido dentro del tiempo legal permitido. Así mismo, concluyó que el Decreto atiende los requisitos materiales, en tanto superó los juicios de finalidad, de conexidad material, de motivación suficiente, de ausencia de arbitrariedad, de intangibilidad, de no contradicción específica, de incompatibilidad, de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación, como se pasa a exponer a continuación:

1. En cuanto a las **medidas de protección al cesante contenidas en el capítulo I y los artículos 2° y 3° del Decreto**, la Sala concluyó que estas superan todos los juicios. Respecto de los **juicios de finalidad, conexidad y motivación suficiente** este Tribunal evidenció que su objetivo está relacionado directa y específicamente con la superación de la crisis generada por la propagación del Coronavirus Covid-19 y de la extensión de sus efectos; persigue la protección del trabajador cesante y; adopta medidas para la disponibilidad de recursos con el fin de lograr una mayor cobertura de la población cesante, que ha visto afectada su seguridad social y su mínimo vital por las medidas de aislamiento obligatorio y su vida en condiciones de dignidad, a causa de la emergencia.

Frente a los **juicios de necesidad, no contradicción específica con la Constitución, incompatibilidad, intangibilidad, no arbitrariedad y proporcionalidad**, la Corte encontró que igualmente los supera puesto que las medidas cumplen en primer lugar, con el criterio de necesidad fáctica y jurídica, esta última ya que las disposiciones de protección para este grupo poblacional de cesantes se encuentran consagradas en la Ley 1636 de 2013 y el Gobierno no tenía facultades para modificar esas normas mediante sus competencias ordinarias. Además, la norma contenida en la mencionada ley (art. 12) no era suficiente para enfrentar la crisis descrita, pues la magnitud de la misma requería que el gobierno contara con mayor disponibilidad de recursos para amparar la seguridad social y las necesidades básicas a un mayor número de los cesantes más vulnerables, teniendo en cuenta que su número rebasa con creces las cifras de años anteriores. Con estas medidas el gobierno no se está extralimitando en sus competencias extraordinarias ni abusando de las mismas, sino que las está utilizando para conjurar la crisis y la extensión de sus efectos para la población de cesantes con mayor grado de afectación y vulnerabilidad.

Igualmente, las medidas no contradicen el art. 13 Superior, respecto al derecho a la igualdad; tampoco el art. 25 Superior y el derecho al trabajo digno y justo; y no contradicen el art. 53 Superior debido a que no implica la renuncia a los derechos de los trabajadores cesantes.

Por otra parte, las medidas contenidas en los artículos 2 y 3 del Decreto no son incompatibles con el artículo 12 de la Ley 1636 de 2013, ya que esta ley sigue vigente para los estados ordinarios, y las normas del decreto son disposiciones especiales que se adoptan para el estado de emergencia de manera transitoria, y para los casos de los cesantes como consecuencia de los efectos negativos de la pandemia generada por el Covid-19 y se dictan de manera excepcional y transitoria.

Así mismo, las medidas superan el juicio de no arbitrariedad ya que no se afecta el mecanismo de protección al cesante, teniendo en cuenta que la regulación especial de la medida en lo que tiene que ver con el espectro de beneficiarios y el tiempo de cobertura, no vulnera el derecho al trabajo, la seguridad social o la protección del cesante, como quiera que se trata de una medida de carácter transitorio, que tenía que adoptarse por ley, que persigue la protección de un mayor número de cesantes pertenecientes a las categorías tarifarias A y B, que son las menos favorecidas, las más necesitadas en medio del aumento del desempleo generado por la emergencia y en desarrollo del principio de solidaridad.

Las medidas superan también el juicio de intangibilidad ya que no suspenden las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos fundamentales, ni suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Finalmente, las medidas son proporcionales puesto que persiguen un fin constitucionalmente válido, son adecuadas para alcanzar ese fin, necesarias y proporcionales en sentido estricto.

2. Sobre las **medidas alternativas respecto de la jornada de trabajo contenidas en el Capítulo II y los artículos 4 y 5 del Decreto**, la Sala encontró que la mayoría de las medidas superan todos los juicios.

La Sala encontró superados los **juicios de finalidad, conexidad y motivación suficiente** en razón a que el objetivo de las medidas se encuentra relacionado directa y específicamente con la superación de la grave crisis generada por la propagación del Coronavirus Covid-19 y de la extensión de sus devastadores efectos. Igualmente busca prevenir la circulación masiva de los trabajadores en los medios de transporte; la aglomeración en los centros de trabajo; contener la propagación del Coronavirus Covid-19; permitir un mayor número de días de descanso para el trabajador durante la semana; un mayor flujo de caja para el empleador y; que se reactive la actividad económica.

En relación con los **juicios de necesidad, no contradicción específica, no arbitrariedad, incompatibilidad, intangibilidad y proporcionalidad**, la Corte encontró que se superan. Lo anterior, teniendo en cuenta que los artículos 4 y 5 del Capítulo II del decreto cumplen en primer lugar con la exigencia de necesidad fáctica y jurídica, esta última ya que la jornada laboral y el pago del salario se encuentran regulados en el Código Sustantivo del Trabajo y el Gobierno no tenía facultades para modificar esas normas mediante sus competencias ordinarias. Así mismo, los artículos 161 y 134, numeral 2 no eran suficientes para enfrentar la situación excepcionalísima, pues se necesitaba reabrir la actividad económica de las empresas para evitar mayor desempleo e inestabilidad laboral, sin que esto ocurriera en perjuicio de la salud y seguridad de los trabajadores, adoptando medidas que contribuyan a la prevención de la circulación masiva de éstos en los medios de transporte público, la menor aglomeración en los lugares de trabajo, la contención de la enfermedad, a través de la concentración de turnos de trabajo y permitirles un mayor número de días de descanso en la semana. Además, de la

necesidad de posibilitar a los empleadores un mayor flujo de caja ajustado a las necesidades de la empresa y a sus obligaciones laborales. Todo esto, bajo el presupuesto de que dichas medidas constituyen alternativas a ser adoptadas bajo la concertación voluntaria con los trabajadores.

Igualmente, estas medidas no contradicen el artículo 25 Superior ni el derecho al trabajo digno y justo; ni tampoco el artículo 53 Superior debido a que no implican ninguna renuncia a los derechos de los trabajadores, pues las medidas se establecen como unas alternativas para que de mutuo acuerdo entre el trabajador y el empleador se ejerzan los derechos sociales con algunas modificaciones.

Así mismo, las medidas superan el juicio de no arbitrariedad, ya que si bien se prevén medidas alternativas respecto de la jornada laboral, incrementándola y concentrándola en mayores turnos, no se afecta el derecho fundamental al derecho al trabajo en los aspectos de jornada laboral, descanso y salario, como quiera que (i) se trata de unas medidas de carácter excepcional y transitorio que persiguen la protección de la salud y el empleo de los trabajadores, la reactivación de la actividad económica de las empresas y la observancia de las medidas de aislamiento social obligatorio, especialmente en el transporte público; (ii) se prevén como alternativas, posibilidades o facultades que tienen tanto los trabajadores como los empleadores; y (iii) que deben adoptarse de común acuerdo entre ellos.

Por otro lado, las medidas no suspenden las garantías judiciales indispensables para la protección de los derechos fundamentales, ni suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Las medidas adoptadas tampoco suspenden leyes por resultar incompatibles con el Estado de Excepción. Éstas introducen una regulación especial y transitoria frente a las disposiciones ordinarias sobre la jornada ordinaria de trabajo y el salario, pero no suspenden el ejercicio de tales derechos, sino que se consagra una alternativa facultativa para los empleadores y trabajadores de adoptar de común acuerdo estas medidas, sin que se suspenda el marco ordinario.

Las medidas adoptadas cumplen también con el juicio de intangibilidad puesto que no suspenden o limitan derechos intangibles, respecto de los cuales la Carta Política, en el artículo 214, y los tratados a que hace referencia el artículo 93 Superior señalan que no podrán ser suspendidos en estados de excepción.

Finalmente, al realizar el juicio de proporcionalidad, la Corte constató que las medidas tienen una finalidad constitucionalmente legítima, que son adecuadas para cumplir la misma, que son necesarias y que son proporcionales en sentido estricto puesto que no afectan desproporcionadamente otros derechos fundamentales.

No obstante lo anterior, la Corte encontró la necesidad de condicionar el parágrafo 1 del artículo 5, que se declaró exequible en el entendido de que la opción de diferir el pago de los recargos nocturnos, dominicales y festivos, sólo es aplicable a los empleadores que demuestren una disminución del veinte por ciento (20%) o

más en sus ingresos, ya que la medida de diferir el pago de los recargos no superaba los juicios de constitucionalidad, especialmente el de no contradicción específica con la Constitución, no arbitrariedad -art-13 CP- y proporcionalidad, puesto que se permitía dicha medida para todos los empleadores indiscriminadamente sin tener en cuenta si resultaron afectados o no por la pandemia y sus efectos respecto de la disminución de sus ingresos, lo cual afecta el derecho a la igualdad. De esta manera, la Corte consideró necesario hacer efectiva esa posibilidad de diferir los recargos solo para los empresarios que se han visto afectados en cuanto a la disminución de sus ingresos en 20% o más, aplicando en este caso una interpretación integral y sistemática de la finalidad y conexidad de la misma normativa, puesto que el propio decreto legislativo condiciona las medidas del apoyo a la prima de servicios de mitad de año –PAP- a la pérdida de capacidad económica de los empresarios, tal como está contenido en el numeral 3 del artículo 8 del mismo decreto: "demostrar la necesidad de aporte estatal, certificando una disminución del 20% o más en sus ingresos".

3. En cuanto a las **medidas relativas al pago de la primera prima de servicios contenidas en el Capítulo III y el artículo 6º del Decreto**, esta supera todos los juicios de constitucionalidad.

Respecto de los **juicios de finalidad, conexidad y motivación suficiente**, esta corporación concluyó que la medida propende por que exista flujo de caja en las empresas mientras el funcionamiento se restablece progresivamente. Es decir, se trata de contribuir a la continuidad de las empresas y la reactivación económica, y por ende, a la conservación del empleo y estabilidad laboral de los trabajadores, sin desconocer la obligación de pagar la prima de servicios.

Frente a los **juicios de necesidad, no contradicción específica, no arbitrariedad, incompatibilidad, intangibilidad y proporcionalidad**, la Corte concluyó que esta medida los cumple. La medida era necesaria fáctica y jurídicamente. En cuanto a la necesidad jurídica, la prima de servicios se encuentra regulada en el artículo 306 del Código Sustantivo del Trabajo y, por ende, el Gobierno no tenía facultades para modificar esas normas mediante sus competencias ordinarias, la norma ordinaria resultaba insuficiente para responder a la crisis debido a que imponer a los empleadores que cumplan sus obligaciones prestacionales bajo el marco jurídico ordinario ante una situación excepcional como la actual no resultaba razonable.

Igualmente, la medida contenida en el artículo 6 del decreto no contradice el art. 25 constitucional sobre el derecho al trabajo digno y justo ya que, (i) afecta un derecho de naturaleza socio económica, que no compromete el mínimo vital de los trabajadores, es una medida aplicable solo a la prima de junio de 2020, aplica de común acuerdo, y es excepcional; (ii) no contradice el art 53 CP debido a que no implica la renuncia al derecho, se consagra una alternativa para que el trabajador ejerza el derecho social de manera diferente a la prevista en el ordenamiento jurídico ordinario; y (iii) por estas mismas razones, no se puede advertir que la medida implique una desmejora del derecho social a la prima de

servicios, en contradicción con el art. 215 CP.

Por otra parte, la medida no suspende el artículo 306 del Código Sustantivo del Trabajo, sino que establece una alternativa para el primer pago de la prima de servicios, diferente a la contemplada en la norma ordinaria.

Adicionalmente, la medida supera el juicio de arbitrariedad e intangibilidad ya que (i) si bien la prima de servicios se encuentra adscrita al derecho fundamental al trabajo, lo cierto es que la medida asumida no compromete el derecho fundamental al trabajo. Además, la medida es de carácter excepcional, no se desconoce el pago por parte del empleador, ni se renuncia a este pago, y la medida debe ser necesariamente concertada entre trabajadores y empleadores.

La Sala consideró igualmente que la medida (i) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado y, tampoco (ii) suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento; (iii) ni desconoce derechos intangibles o tratados internacionales.

Finalmente, para este Tribunal la medida tiene una finalidad constitucionalmente válida, es adecuada para lograr dicha finalidad, necesaria y proporcional en sentido estricto ya que no afecta otros derechos fundamentales.

4. En cuanto a las **medidas del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios –PAP- contenidas en el Capítulo IV y los artículos 7 al 19 del Decreto**, la Corte encontró que superan todos los juicios de constitucionalidad.

Los **juicios de finalidad, conexidad y motivación suficiente**, se encuentran sustentados por las siguientes razones: (i) La creación del PAP está encaminada a aliviar la carga económica que deben asumir los empleadores para cumplir con el pago de la prima de servicios de junio de 2020. (ii) La definición del alcance de la medida está orientada a optimizar los recursos públicos y destinarlos, con la mayor certeza a los beneficiarios. (iii) El certificado de disminución de ingresos del 20% busca dirigir los recursos a los empleadores más afectados por la pandemia. (iv) La constitución previa al 2020, se enfoca en identificar a los empleadores cuya antigüedad sirve de evidencia sobre la estabilidad de sus negocios y, por ende, de los puestos de trabajo generados. (v) El registro mercantil o el registro único tributario son instrumentos idóneos para identificar a quienes ejerzan actividades productivas afectadas por el impacto económico de la pandemia. (vi) Sobre las exclusiones (entidades con participación de la Nación en más del 50%; personas naturales que sean (1) Personas Expuestas Políticamente (PEP) o (2) tengan menos de 3 empleados), están encaminadas a optimizar los recursos públicos existentes para enfrentar la emergencia. Particularmente, en relación con las PEP la exclusión es un mecanismo para evitar riesgos de corrupción. (vii) La determinación de los empleados sobre los que se aplicará el aporte, la forma de contabilizarlos, la restricción consistente en que cada empleado solo puede ser contabilizado una vez, y que, en todo caso, la obligación de pagar la prima de servicios corresponde al empleador, son disposiciones que aseguran la veracidad de la información sobre el número y el salario de los empleados, y focalizan los recursos en los trabajadores

con menores ingresos, quienes tienden a ser los más vulnerables ante una crisis económica. (viii) Finalmente, sobre las disposiciones relacionadas con la implementación y control de la medida, la Corte encontró que superan igualmente estos juicios.

Respecto de los **juicios de necesidad, no contradicción específica, no arbitrariedad, incompatibilidad, intangibilidad y proporcionalidad**, la Sala concluyó que estas medidas cumplen estas exigencias. En primer lugar, satisfacen la necesidad fáctica y jurídica. En relación con esta última, la medida era necesaria en razón a que el Gobierno Nacional no tenía competencia para la creación del programa PAP debido a que se requiere disponer del gasto público y según el artículo 345 CP, en tiempos ordinarios, esta función le corresponde al Congreso de la República. Además, en el contexto vigente, acudir al proceso legislativo ordinario resultaba insuficiente y falta de oportunidad, pues demorar el aporte estatal hasta el trámite legislativo ordinario correspondiente no permitiría responder a la emergencia oportunamente. En adición, a pesar de que se han adoptado medidas en beneficio de diferentes sectores económicos, estas medidas continúan siendo insuficientes.

Por otra parte, las disposiciones relacionadas con el PAP, su alcance y las normas para su operatividad no contradicen la Constitución ni los tratados internacionales. Igualmente, las disposiciones del capítulo no suspenden ni vulneran el contenido de los derechos ni libertades fundamentales, ni interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, no suprimen ni modifican los organismos ni las funciones básicas de acusación ni de juzgamiento. Las disposiciones relacionadas con el PAP no hacen referencia ni comprometen los derechos intangibles. Adicionalmente, el Capítulo IV incorpora un nuevo programa del Estado por lo que las disposiciones reguladas, no implican la suspensión de normas propias del marco jurídico ordinario. La Sala se refirió específicamente a las disposiciones sobre la exención y exclusión de impuestos, las disposiciones sobre la inembargabilidad, la responsabilidad de quienes reciban el aporte y de “quienes participen en la implementación de este Programa”.

Las medidas superan también el juicio de no discriminación, ya que las normas relacionadas con el alcance del aporte estatal, se observa que, si bien estas disposiciones limitan los beneficiarios, ello se encuentra justificado desde el punto de vista constitucional para las empresas y trabajadores más afectados por los efectos de la crisis que generó la emergencia y necesitados de ayudas del Gobierno. Sobre las empresas la Corte reiteró que el sector comercial es uno de los más afectados con la emergencia por el impacto de las medidas sanitarias que impiden el funcionamiento, la obtención de ingresos para el pago de sus obligaciones, incluyendo las laborales. Adicionalmente, la Corte analizó la objeción frente a si existe discriminación por vulneración de la igualdad frente a otros posibles beneficiarios, concluyendo que no se evidencia desconocimiento del derecho a la igualdad.

Igualmente, este Tribunal consideró que el Capítulo IV incorpora un nuevo programa del Estado por lo que las disposiciones reguladas, en términos generales

no son incompatibles con el ordenamiento jurídico ordinario ya que no implican la suspensión de normas propias de dicho marco jurídico. A este respecto, la Corte analizó las disposiciones sobre la exención y exclusión de impuestos, las disposiciones sobre la inembargabilidad, la responsabilidad de quienes reciban el aporte y de “quienes participen en la implementación de este Programa”, debido a que estas se relacionan con las disposiciones ordinarias.

Finalmente, esta corporación concluyó que las medidas establecidas en el capítulo IV del decreto bajo estudio son razonables puesto que cumplen también con los criterios de finalidad constitucional válida; idoneidad y adecuación de las medidas para alcanzar dicho objetivo; necesidad en cuanto era indispensable adoptar esta medida para coadyuvar en el cumplimiento por parte de los empleadores del pago de la prima de servicios de mitad de año y garantizar este derecho a los trabajadores; y finalmente, resulta proporcional en sentido estricto, puesto que no afecta otros derechos fundamentales.

No obstante lo anterior, la Corte encontró la necesidad de declarar la exequibilidad condicionada de la expresión “La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este Programa.”, contenida en el artículos 10, párrafo 3, en el entendido de que no constituye una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad para los servidores públicos encargados de la implementación de los programas, sino un llamado para que, en la valoración del dolo o la culpa grave, presupuesto de la eventual responsabilidad, se tengan en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca dicha implementación.

5. En relación con las **medidas del Programa de Auxilio a los Trabajadores en Suspensión Contractual contenidas en el Capítulo V y artículos 20 a 29 del Decreto**, la Corte concluyó que superaban todos los juicios de constitucionalidad.

Frente a los **juicios de finalidad, conexidad y motivación suficiente** la Sala concluyó que se superaban puesto que las transferencias monetarias no condicionadas a favor de los trabajadores dependientes de los postulantes del PAEF, que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 639 de 2020, que devengan hasta cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes, a los cuales en los meses de abril, mayo y junio se les haya suspendido su contrato laboral o hayan solicitado licencia no remunerada, y no estén cubiertos por los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, o del Programa de Ingreso Solidario, así como el procedimiento determinado para su implementación, constituyen medidas directas y específicamente encaminadas a conjurar la crisis económica y a impedir la extensión de sus efectos o la agravación de los mismos, y se trata de la entrega de un aporte económico a favor de un grupo poblacional con un alto grado de vulnerabilidad, cuyo pago salarial se ha visto interrumpido y no son beneficiarios de otros programas de apoyo gubernamental, con lo cual se compromete su derecho fundamental al trabajo, al salario y al mínimo vital y el de sus familias. Todo esto derivado de los efectos que las medidas de aislamiento obligatorio han traído sobre la actividad económica de muchas empresas y, en consecuencia, del sector del empleo en el país.

En relación con los **juicios de necesidad, no contradicción específica con la Constitución, no arbitrariedad, incompatibilidad, intangibilidad y proporcionalidad**, la Sala evidenció que estos se cumplen.

En primer término, las medidas cumplen con el criterio de necesidad fáctica y jurídica, puesto que el Gobierno Nacional no tenía competencia ordinaria para la creación del Programa de Auxilio a los Trabajadores en Suspensión Contractual, ni para definir el alcance de la inversión; debido a que se requiere disponer del gasto público y según el artículo 345 Superior no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Legislativo. En el contexto vigente, el ordenamiento jurídico resultaba insuficiente, pues demorar el aporte estatal hasta el trámite legislativo no permitiría responder a la emergencia ni a sus efectos oportunamente.

Así mismo, las medidas adoptadas en el Capítulo V, así como aquellas que señalan el procedimiento para su implementación superan el juicio de no contradicción específica, pues no contrarían de manera específica a la Constitución ni a los tratados internacionales, así como tampoco desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, dado que las medidas propenden por cumplir una finalidad constitucional específica, relacionada con el apoyo económico a los trabajadores a quienes se las ha suspendido su contrato laboral o que han solicitado licencia no remunerada, para atender sus necesidades básicas y las de su núcleo familiar. Todo esto como consecuencia de la extensión de los efectos de la pandemia del Coronavirus- Covid-19.

Igualmente, las medidas y las disposiciones que permiten su ejecución, superan el juicio de ausencia de arbitrariedad pues (i) no suspenden ni vulneran ningún derecho fundamental, al contrario, propenden por la materialización del derecho constitucional al mínimo vital de los trabajadores a los cuales se ha suspendido el contrato laboral o han solicitado una licencia no remunerada, con el fin de conservar el empleo; (ii) ni se relaciona con el normal funcionamiento de las ramas del poder público; (iii) tampoco con los organismos ni funciones básicas de acusación y juzgamiento.

De otra parte, las medidas adoptadas no implican ningún tipo de segregación en criterios sospechosos. Se trata de medidas en beneficio de los trabajadores con menores ingresos (4\$MLMV), en suspensión contractual o que hayan solicitado una licencia no remunerada, que no estén afiliados a otros programas de apoyo estatal, tales como Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, o del Programa de Ingreso Solidario. Por consiguiente, se trata de una medida afirmativa en favor de los derechos fundamentales de los trabajadores, que beneficia a quienes han sufrido con mayor intensidad y severidad la gravedad de la crisis. La restricción al trabajo formal y a ingresos menores a 4 SMMLV se justifica además por la necesidad de optimizar los escasos recursos con los que cuenta el Estado, priorizando los sectores poblacionales de trabajadores más vulnerables. Lo que redundará, a su vez, en la conservación del empleo y el paquete de medidas para la reactivación y recuperación economía del país.

El Capítulo V incorpora un nuevo programa del Estado por lo que, en términos generales, las disposiciones reguladas no implican la suspensión de normas propias del ordenamiento jurídico ordinario.

Ahora bien, sobre las medidas de exención al pago de comisiones, tarifas, GMF, IVA y a los impuestos a la renta y complementarios, para la Sala fue claro que las medidas de excepción en materia de impuestos son regulaciones especiales frente al ordenamiento ordinario, y que las medidas ordinarias no son suficientes respecto del cobro de los impuestos en el actual estado de emergencia, el cual exige que los recursos lleguen de manera integral a los destinatarios, sin los descuentos que podrían generarse a las contribuciones monetarias por los servicios de la red bancaria y demás impuestos de que trata el decreto. Además, antes que ser contrarias al ordenamiento jurídico ordinario, procuran que el manejo de los recursos sea eficiente y cumplan con su fin

Las medidas y las que permiten su puesta en marcha no afectan ningún derecho fundamental e intangible, que a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción.

Finalmente, las medidas del Capítulo V, así como las disposiciones operativas, son respuestas equilibradas y proporcionales a la gravedad de los hechos, cumplen una finalidad constitucional, son adecuadas para alcanzar el fin propuesto, necesarias para apoyar a los trabajadores y preservar el empleo y proporcionadas en sentido estricto en cuanto no afectan otros derechos fundamentales.

No obstante lo anterior y siguiendo la misma lógica del condicionamiento del artículo 10, párrafo 3º, la Sala Plena de la Corte constató la necesidad de condicionar igualmente la exequibilidad de la expresión “*La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este Programa.*”, contenida en el artículo 22, en el entendido de que no constituye una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad para los servidores públicos encargados de la implementación de los programas, sino un llamado para que, en la valoración del dolo o la culpa grave, presupuesto de la eventual responsabilidad, se tengan en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca dicha implementación.

4. Aclaración y salvamentos parciales de voto

La magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** salvó parcialmente su voto en relación con las siguientes decisiones adoptadas en la sentencia C-323 de 2020:

(i) Respecto de las decisiones adoptadas en relación con los artículos 2 y 3 del Decreto 770 de 2020, la magistrada Pardo consideró que la prohibición contenida en el artículo 215 de la Constitución Política, relativa a la no desmejora de los derechos sociales de los trabajadores mediante decretos legislativos expedidos en virtud de la declaración de emergencia económica, social o ecológica, impedía al Gobierno modificar (i) la legislación ordinaria para excluir de los beneficios del programa de protección al cesante a los afiliados a las cajas de compensación familiar pertenecientes a las categorías C y D, y (ii) reducir el término de duración de los beneficios del programa de seis a tres meses.

Para la magistrada, excluir a los afiliados de las categorías C y D que han quedado desempleados por causa de la pandemia, aunque sea para extender a un mayor número de beneficiarios de las categorías A y B los beneficios del programa, constituye una medida que no superaba los juicios de necesidad fáctica ni de proporcionalidad, por cuanto el Gobierno hubiera podido recurrir a otras fuentes de financiación del programa, diferentes a excluir del mismo a trabajadores que por haber quedado desempleados por causa de la pandemia, eran sujetos de especial protección constitucional en este momento.

(ii) Respecto de la decisión de exequibilidad pura y simple adoptada en relación con el inciso primero del artículo 6 del decreto examinado, relativo a la posibilidad de todos los empleadores de llegar a acuerdos para diferir el pago de la prima hasta el 20 de diciembre de 2020, la magistrada Pardo salvó su voto al considerar que la norma debió haber sido condicionada en el sentido según el cual solamente aquellos empleadores que han sufrido disminuciones en sus ingresos por causa de la pandemia del Covid 19 tendrían esa posibilidad. Sin este condicionamiento la medida no superaba, a su juicio, los juicios de conexidad ni de necesidad.

Por su parte, el magistrado **RICHARD STEVE RAMÍREZ GRISALES** presentó salvamento parcial de voto en relación con esta sentencia, porque consideró que el parágrafo 1 del artículo 5 del decreto sub examine era exequible de manera simple. La mayoría de la Sala concluyó que la disposición debe ser condicionada en el entendido de que su aplicación es constitucional solo en el caso de empleadores que acrediten haber tenido una disminución de más del 20% en sus ingresos operacionales. Manifestó que difería de esta decisión por los siguientes dos motivos:

1. La disposición debió declararse exequible de manera simple, debido a las graves afectaciones que actualmente padece el sector empresarial. Tal como se expuso en las consideraciones de la sentencia y del decreto sub iudice, uno de los objetivos del artículo 5 de la norma, fue fijar una medida que contribuyera a mitigar los efectos de la pandemia del Covid-19 en el empleo, mediante una disposición que contribuyera a mejorar las condiciones para la actividad empresarial y la reactivación económica, permitiendo un mayor flujo de caja para los empleadores. Específicamente, la posibilidad de diferir en un plazo razonable el pago de los recargos que se causen por recargos y horas extras, manteniendo la obligación de su pago, y mediada la voluntad del trabajador, fue una medida idónea para alivianar los costos laborales y disminuir los riesgos de despidos, en el contexto de una reactivación económica posterior a una disminución sustancial o parálisis en los ingresos operacionales de la mayoría de los empleadores del país. Asimismo, la posibilidad de pactar diferir dichos pagos fue una medida razonable en el contexto de la crisis, pues al tratarse de una disposición que permitió implementar un esquema de jornada laboral flexible con turnos concentrados y más días de descanso, se aumentan las probabilidades de causación de recargos y horas extras, lo cual implica un aumento en los costos laborales, situación inconveniente en el contexto de la reactivación económica.

2. El condicionamiento impuesto excede el alcance del control constitucional de este tipo de normas, y genera dificultades técnicas y operativas para su materialización. El condicionamiento al que me opongo excede el alcance del control abstracto de constitucionalidad en cabeza de la Corte Constitucional, pues al modificar los efectos de la norma y al establecer requisitos específicos para su aplicación, se genera una situación de incertidumbre e inseguridad jurídica para los trabajadores y empleadores que de buena fe han pactado el diferimiento del pago de recargos y horas extras, en los términos del decreto sub examine. Adicionalmente, los requisitos creados por la Corte Constitucional para la aplicación de la disposición, así como los efectos del condicionamiento establecido por la Sala Plena, crea dificultades operacionales para los empleadores que realizaron pactos de buena fe con sus trabajadores en aplicación de la disposición.

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvó parcialmente en voto en relación con los artículos 2, 3, 4, 5, 6 y 20 del Decreto 770 de 2020 que a su juicio debieron declararse inexecutable, por no satisfacer los juicios de conexidad material, no contradicción específica, ni proporcionalidad.

Inicialmente recabó en que tanto el artículo 215 constitucional, como el artículo 50 de la Ley Estatutaria de Estados Excepción son claros en impedir que los decretos legislativos que se dicten en desarrollo de un estado de excepción puedan afectar o desmejorar los derechos sociales de los trabajadores. De manera que desde su punto de vista tales reglas constitucionales y estatutarias no pueden ser flexibilizadas como lo entiende la mayoría de la Sala Plena y por ende no es posible admitir las regresiones que están previstas en los artículos 2, 3, 4, 5, 6 y 20 del Decreto 770 de 2020.

Explicó que esto se explica en que los derechos subjetivos colectivos tienen por finalidad asegurar la vida en condiciones dignas y justas, de allí que no puedan ser afectados por el legislador de emergencia y sus modificaciones deban sujetarse al principio democrático. Así lo ha señalado el precedente de la Corte desde sus orígenes, específicamente en la sentencia C-179 de 1994.

Puntualmente se apartó de la consideración de la Sala Plena según la cuál la actual situación derivada de la pandemia por Covid – 19 conduce a que puedan alterarse los elementos mínimos de los derechos sociales laborales. En su criterio ello implica restarle el contenido social al Estado, a partir de situaciones externas que deben ser definidas por los mecanismos democráticos y con amplia participación y deliberación de sectores sociales, máxime cuando existen espacios de diálogo social, como la Comisión de Concertación en materia laboral que requiere de la participación del gobierno, los trabajadores y el sector empresarial para promover cambios que los afecten.

Esgrimió que en el juicio de conexidad material se alude a lo referido por la Organización Internacional del Trabajo sobre la crisis generada con la pandemia, pero únicamente en relación con las estadísticas sobre los efectos que tiene en el empleo y en el trabajo informal, y no así a las recomendaciones que ha realizado

dicha organización para impedir que se adopten en esta época medidas que afecten a las personas más vulnerables de la crisis, como son las y los trabajadores.

Recabó en que siendo el trabajo uno de los ejes vertebrales de la sociedad, que incluso está atado a la superación de las crisis económicas y sociales que ha padecido la humanidad en el siglo XX, como lo reconoce la propia Organización Internacional del Trabajo, no resulta factible admitir recortes transitorios de aspectos vitales como el descanso, el salario mínimo vital y móvil, el reparto de la plusvalía a través de mecanismos como la prima de servicios y la protección contra el desempleo pues lejos de conseguir la superación de la crisis, termina radicalizándola a largo plazo al sumir en la precariedad a quienes viven del trabajo.

Criticó que las premisas generales que se incorporan en la sentencia, relacionadas con las consideraciones sobre los derechos sociales y la prohibición del artículo 215 de la Constitución Política; así como el carácter irrenunciable de los derechos laborales y la prohibición de desmejorar los derechos de los trabajadores en los estados de emergencia, pese a que decantan reglas, en el caso concreto terminan siendo doctrina, pues no se aplican y no se logra construir un argumento sólido, aspecto que ya he venido sosteniendo en diferentes salvamentos, relacionado con qué significa desmejora. Al parecer la Sala entiende que hipotéticamente erosionar derechos de los trabajadores revertirá en mejores condiciones para el empleo cuando esto no aparece demostrado ni de lejos en el proceso y, además, las experiencias previas en el país e incluso las comparadas con otras regiones, dan cuenta de que la flexibilización laboral en favor exclusivamente de los entes económicos introduce precariedad y que crea trabajadores pobres.

Específicamente, en relación con los artículos 2 y 3 del Decreto 770 de 2020, refirió que tampoco se satisfacía el juicio de proporcionalidad, pues aun cuando se pretextara una finalidad legítima e imperiosa, y se admitiera que la misma existe, no resulta admisible considerar que es una medida idónea y razonable restringir los beneficiarios de las categorías A y B, excluyendo a los restantes. Si bien es entendible que son aquellos que reciben menos ingresos, lo cierto es que la pérdida del empleo afecta a todos los trabajadores y en ese sentido son vulnerables al quedarse sin recursos para subvenir sus necesidades, de allí que lo propio era establecer unos mecanismos de protección atendiendo porcentajes, pero sin dejar de cubrir a todos quienes además han realizado las cotizaciones tanto en el último año de forma continua como en los últimos cinco años.

En relación con las medidas alternativas respecto de la jornada de trabajo, contenidas en los artículos 4 y 5 explicó que se desconoce el precedente jurisprudencial. Recordó que en la sentencia C-934 de 2004 se advirtió sobre la necesidad de que las y los trabajadores deban ser escuchados en los aspectos que les atañen. En este caso la modificación de un elemento central del contrato de trabajo cual es la jornada de trabajo. Criticó que la decisión omite hacer un análisis sobre las modificaciones arbitrarias, dirigidas desde el empleador, sobre el turno de trabajo y sobre la ampliación de la jornada, obviando el diálogo social y sin ponderar aspectos nodales de los derechos sociales laborales en términos de

derechos al descanso y de desgaste físico y mental de los trabajadores, pues se reduce exclusivamente a tener en cuenta la necesidad de disminuir la densidad de personas en el transporte público.

Destacó que la providencia además confunde las jornadas de trabajo que trae el Código, el cuál distingue de actividades con solución de continuidad y sin solución de continuidad, y entendiendo que se trata exclusivamente de un problema de ordenación del transporte público para hacer frente a la emergencia lo declara constitucional, sin ponderar que al hacerlo elimina de tajo el pago de horas extras y de recargos nocturnos y desconociendo que, justamente por ello, el ordenamiento laboral obliga a que exista autorización del inspector de trabajo para llevar a cabo tales modificaciones, en determinadas actividades que no en todas, como lo habilita la decisión, que nuevamente permite que el poder de dirección empresarial se ubique en la cúspide de relaciones de poder asimétricas, y en la que el trabajador carece por completo de poder de negociación.

Es claro, en su criterio, que la decisión “de mutuo acuerdo” sobre elementos nodales del contrato de trabajo, queda desdibujada por la jurisprudencia sobre subordinación laboral que incluso se cita y en la que se ha advertido que las asimetrías entre los sujetos que implica que sea imposible asumir como en el derecho privado que existe autonomía de la voluntad, de allí que lo mínimo que debió hacer es condicionarse para que solo fuesen validas con intervención del sindicato o de un tercero designado por el trabajador (como lo dispuso la Corte en los procesos disciplinarios) que pueda dar constancia de las modificaciones sin vicios de la voluntad. A la larga esto resultaría incluso mejor para el empleador quien, de lo contrario, se verá expuesto a las contingencias de eventuales demandas por infracción del piso mínimo.

Finalmente, en relación con el artículo 20 del Decreto 770 de 2020, el magistrado esgrimio que no resultaba proporcionado que fuese el Fondo de Mitigación de Emergencia -FOME- quien asumiera la carga prestacional originada por la suspensión de los contratos de trabajo. Destacó lo paradójico de la decisión que carga a los trabajadores sobre los efectos económicos de la pandemia, siendo la parte débil y traslada los riesgos de las empresas, beneficiándolas con los recursos públicos, en una ecuación que, a su juicio, carece de ponderación y que da cuenta de la erosión del Estado Social.

Por su parte, la magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** se reservó la eventual presentación de una aclaración de voto, relativa a algunos de los fundamentos de la decisión.

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ EXEQUIBLES LAS MEDIDAS TRIBUTARIAS TRANSITORIAS EXPEDIDAS PARA CONJURAR LOS EFECTOS PRODUCIDOS POR LA PANDEMIA DE COVID19, DE MANERA CONDICIONADA EN RELACIÓN CON LA VIGENCIA DE ALGUNAS DE ELLAS Y LA OPCIÓN PARA LOS SERVICIOS DE HOTELERÍA Y TURISMO DE ACOGERSE O NO A LA EXCLUSIÓN DEL IVA. ASÍ MISMO, SE EXHORTÓ AL GOBIERNO A REGLAMENTAR ESTA OPCIÓN

III. EXPEDIENTE RE-322 - SENTENCIA C-325/20 (agosto 19)
M.P. Cristina Pardo Schlesinger

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 789 DE 2020

(junio 4)

Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 del 6 de mayo 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, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

[...]

DECRETA:

TITULO I

EXCLUSIÓN TRANSITORIA DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS -IVA EN MATERIA PRIMAS

ARTÍCULO 1. Exclusión transitoria del impuesto sobre las ventas -IVA en la adquisición de materias primas químicas para la producción de medicamentos. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las materias primas químicas con destino a la producción de medicamentos de las partidas arancelarias 29.36, 29.41, 30.01, 30.02, 30.03, 30.04 y 30.06, estarán excluidas del impuesto sobre las ventas -IVA.

TITULO II

EXCLUSIÓN TRANSITORIA DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS -IVA EN CONTRATOS DE FRANQUICIAS

ARTÍCULO 2. Exclusión transitoria del impuesto sobre las ventas -IVA en contratos de franquicia. Los establecimientos de comercio que lleven a cabo actividades de expendio de comidas y bebidas preparadas en restaurantes, cafeterías, autoservicios, heladerías, fruterías, pastelerías y panaderías, para consumo en el lugar, cuando el Gobierno nacional así lo autorice, para ser llevadas por el comprador o entregadas a domicilio, desarrollados a través de contratos de franquicia, se encuentran excluidas del impuesto sobre las ventas-IVA, a partir de la expedición del presente Decreto Legislativo y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2020.

TITULO III

EXENCIÓN TRANSITORIA DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS -IVA EN LA IMPORTACIÓN DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES

ARTÍCULO 3. Exención transitoria del impuesto sobre las ventas -IVA en la importación de vehículos automotores de servicio público o particular de pasajeros y/o de vehículos automotores de servicio público o particular de transporte de carga. Está exenta del impuesto sobre las ventas -IVA hasta el

treinta y uno (31) de diciembre de 2021, la importación de vehículos automotores de transporte público de pasajeros completos y el chasis con motor y la carrocería adquiridos individualmente para conformar un vehículo automotor completo nuevo, de transporte público de pasajeros.

Así mismo, está exenta del impuesto sobre las ventas -IVA hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2021, la importación de los vehículos automotores de servicio público o particular, de transporte de carga completos y el chasis con motor y la carrocería adquiridos individualmente para conformar un vehículo automotor completo nuevo de transporte de carga de más de 10.5 toneladas de peso bruto vehicular.

Para la procedencia de las exenciones en el impuesto sobre las ventas -IVA de que trata el presente artículo se deberán cumplir los siguientes requisitos:

1. Que el vehículo objeto de importación tenga como beneficiario a un pequeño transportador propietario de hasta dos (2) vehículos de transporte público de pasajeros y que haya sido objeto de reposición de uno (1) o dos (2) vehículos propios de transporte público de pasajeros.
2. Que el vehículo objeto de importación tenga como beneficiario a un pequeño transportador propietario de hasta dos (2) vehículos de transporte de carga, y que haya sido objeto de reposición de uno (1) o dos (2) vehículos propios de transporte de carga.
3. Que se encuentre debidamente expedido el certificado del cumplimiento del requisito de transporte público de pasajeros -CREIPASAJEROS y/o el certificado de cumplimiento de requisitos de transporte público o particular de carga -CREICARGA por la entidad competente, de acuerdo con el procedimiento establecido en la normativa vigente.
4. Que en la declaración de importación conste el número del certificado y el soporte que acredite el beneficio de la exención mencionado en el numeral anterior. Así mismo, deberá constar el nombre e identificación del transportador beneficiario, cuando este no sea el importador directo.

La importación del vehículo automotor objeto de la exención del impuesto sobre las ventas-IVA- de que trata este artículo, podrá realizarse de manera directa por el pequeño transportador, por el concesionario, distribuidor mayorista o la entidad financiera, siempre que se cumpla los requisitos mencionados anteriormente.

Serán documentos soporte de la declaración de importación, el certificado a que hace referencia el numeral 3 del presente artículo y la autorización que dicho transportador le otorgue al concesionario, distribuidor mayorista o la entidad financiera para realizar la importación, cuando éste no la realice directamente.

TITULO IV

EXCLUSIÓN TRANSITORIA DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS -IVA EN LA PRESTACION DE SERVICIOS DE HOTELERIA Y TURISMO

ARTÍCULO 4. Exclusión transitoria del impuesto sobre las ventas -IVA en la prestación de servicios de hotelería y turismo. Se encuentra excluida del impuesto sobre las ventas-IVA desde la vigencia del presente Decreto Legislativo y hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2020 la prestación del servicio de hotelería y turismo.

PARÁGRAFO. A partir del primero (1) de enero de 2021, solo será aplicable la exclusión para las zonas del régimen aduanero especial de que trata el numeral 26 del artículo 476 del Estatuto Tributario.

ARTÍCULO 5. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 2, 3 y 5 del Decreto legislativo 789 del 4 de junio de 2020 “Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** del artículo 1° del Decreto legislativo 789 de 2020 bajo el entendido de que la fecha máxima de vigencia de la medida es el 31 de diciembre de 2021.

Tercero. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 4 del Decreto legislativo 789 de 2020 bajo el entendido para los prestadores de los servicios de hotelería y turismo es optativo acogerse al beneficio de exclusión del IVA.

Cuarto. EXHORTAR al Gobierno Nacional, que en el término máximo de 30 días contado a partir de esta sentencia, expida la reglamentación para permitir que los prestadores de los servicios de hotelería y turismo puedan optar por acogerse a la medida de exclusión del IVA dispuesta en el artículo 4 del Decreto 789 de 2020.

3. Síntesis de la providencia

Para examinar las medidas adoptadas en el Decreto 789 de 2020, la Corte Constitucional: (i) reiteró sus precedentes sobre el parámetro de control judicial y los requisitos exigibles a los decretos adoptados al amparo de la emergencia económica, social o ecológica; (ii) se refirió a los precedentes jurisprudenciales en materia de medidas de exención y exclusión del IVA en Estados de Emergencia, y, finalmente, (iii) procedió a examinar la constitucionalidad de la norma.

Del examen de los **requisitos formales** la Corte concluyó que el Decreto 789 de 2020 cumple con el lleno de las exigencias por cuanto fue expedido por el Presidente de la República, en el ejercicio de las competencias y dentro del término del Estado de Emergencia declarado por el Decreto 637 de 2020; lleva la firma del Presidente de la República y de los dieciocho (18) ministros del despacho, y cuenta con una motivación expresa conformada por treinta (30) considerandos en los que se explican las razones que justifican la adopción de las medidas.

En cuanto al **análisis material de las medidas** desarrolladas en el articulado del Decreto 789 de 2020, la Corte Constitucional siguió el orden de los requisitos establecida en la parte considerativa de la decisión y llegó a las siguientes conclusiones:

En cuanto al **requisito de finalidad**, las medidas adoptadas por el Decreto 789 de 2020 tienen como propósito disminuir el precio de los insumos necesarios para la producción de medicamentos y mitigar los efectos económicos negativos que la emergencia provocada por el COVID-19 ha generado en los sectores del transporte terrestre, los restaurantes y la hotelería y turismo. En este examen la Corte hizo énfasis en que la medida dispuesta en el artículo 3 está destinada a reducir el costo de importación de vehículos destinados a la reposición en el transporte

público de pasajeros o público y privado de carga, por lo que no hay un incremento de la flota vehicular que redunde en un incremento de la oferta.

Al respecto la Corte consideró que la finalidad perseguida por las medidas está dirigida directa y específicamente a mitigar y frenar los efectos provocados por la crisis que dio lugar a la declaratoria de emergencia.

En el examen del requisito de **conexidad** la Corte Constitucional encontró que las normas tienen estrecha conexidad externa con el Decreto 637 de 2020.

En cuanto a la conexidad interna de las medidas dispuestas en el articulado y la parte motiva de la misma norma, la Corte encontró que todas las medidas dispuestas en el Decreto 789 de 2020 contaban con motivaciones y justificaciones esgrimidas en la parte considerativa de la norma.

En concordancia con el anterior examen, como conclusión del **juicio de motivación suficiente**, la Corte encontró que las medidas dispuestas en el Decreto 789 de 2020 estaban suficientemente sustentadas y motivadas.

Frente al **juicio de arbitrariedad** la Corte encontró que las medidas dispuestas en el Decreto 789 de 2020 **(i)** no regulan aspectos relativos al núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales; **(ii)** no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público, y de los órganos del Estado y en particular y **(iii)** no suprimen ni modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Al realizar el **juicio de intangibilidad** la Corte Concluyó que ninguna de las medidas dispuestas en el Decreto 789 de 2020 suspende o limita derechos constitucionales o sus garantías, respecto de los cuales la Carta política en el artículo 214, y los tratados a que hace referencia el artículo 93 superior, señalan que no podrán ser suspendidos en estados de excepción.

En el examen de **no contradicción específica**, la Corte encontró que: **(i)** En las disposiciones del Decreto 789 de 2020 no hay contradicción alguna con lo dispuesto en la Carta Política o en el Bloque de Constitucionalidad. **(ii)** Las disposiciones del Decreto legislativo 789 de 2020 no desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por cuanto no modifican las competencias del Congreso y en nada afectan el libre ejercicio de la función legislativa durante la emergencia, ni durante el año siguiente previsto por la norma. **(iii)** Las medidas dispuestas en el Decreto 789 de 2020 no desmejoran los derechos sociales de los trabajadores.

La Corte Constitucional comprobó que las medidas dispuestas en el Decreto 789 de 2020 superan **el juicio de motivación de incompatibilidad** por cuanto la parte motiva del Decreto hace explícitas las razones por las cuales el marco jurídico ordinario, al gravar con IVA los bienes y servicios beneficiados con las medidas, resulta incompatible con la finalidad perseguida.

En cuanto al **juicio de necesidad**, la Corporación concluyó que las medidas establecidas en los artículos 1, 2, y 3 del Decreto 789 de 2020 resultaban fácticamente necesarias e idóneas para contribuir a mitigar los efectos de la pandemia al disminuir el precio de los insumos que se encontraban gravados con IVA y resultan necesarios para la producción de medicamentos indispensables para tratar a los pacientes con COVID-19; abaratar los costos de importación de los vehículos que requieran pequeños empresarios del transporte para la reposición de los suyos; y, para fomentar el consumo en los restaurantes que desarrollen contratos de franquicia.

En cuanto a la necesidad jurídica, la Corte Constitucional verificó que todas las medidas dispuestas en el Decreto 789 de 2020 requerían de las competencias legislativas extraordinarias en virtud del principio de legalidad tributaria.

Al realizar el **juicio de proporcionalidad**, la Corte Constitucional partió de considerar que las medidas establecidas en el Decreto 789 de 2020 no limitan derechos ni garantías constitucionales, sino que establecen beneficios tributarios. Al respecto, con las cifras aportadas con la DIAN sobre el impacto fiscal de las medidas, la Corte comprobó que, en virtud de que la mayor parte de las mismas se refieren a la exclusión del IVA, lo que no permite devoluciones, y puesto que todas las medidas están limitadas a un marco temporal específico, el impacto generado es mucho menor que el beneficio que se logra en el alivio a sectores que han sido gravemente afectados por la pandemia.

Por su parte, al examinar a profundidad la medida dispuesta en el **artículo 4**, la Corte Constitucional concluyó que la medida no resultaba proporcionada para todos los establecimientos que desarrollan actividades de hotelería y turismo, puesto que la exclusión del IVA impide descontar el IVA gastado para la prestación del servicio, por lo que puede resultar contraproducente, especialmente para aquellos establecimientos que por la modalidad de sus servicios incurren en importantes pagos de IVA en la adquisición de insumos, de forma que al no poder descontar el IVA pagado, se generan mayores gastos y por ende incrementos en el precio final de sus servicios, desincentivando el consumo y agravando los efectos de la crisis provocada por la pandemia.

Por esa razón, la Sala Plena de la Corporación consideró necesario condicionar el artículo 4 del Decreto, de tal forma que la medida resulte optativa para los establecimientos que prestan servicios de hotelería y turismo, y así puedan obtener provecho de ella aquellos establecimientos para los que resulta conveniente, sin que se afecten los demás establecimientos.

En concordancia con el condicionamiento, la Corte Constitucional encontró necesario exhortar al Gobierno nacional para que reglamente la medida dispuesta en el artículo 4 del Decreto 789 de 2020, de manera que la misma adquiera la naturaleza optativa para los beneficiarios allí dispuestos.

Por lo tanto, bajo los condicionamientos a la temporalidad del artículo 1° y al alcance del artículo 4, la Corte Constitucional encontró que las medidas dispuestas en el Decreto 789 de 2020 resultan proporcionales.

Finalmente, en cuanto al **juicio de no discriminación**, la Corte Constitucional encontró que las medidas adoptadas en el Decreto 789 de 2020 no entrañan ningún tipo de discriminación fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas.

Adicionalmente, las medidas no generan diferenciaciones injustificadas, sino que se sirven de criterios que ya han sido desarrollados por el legislador como referentes para la distinción del trato tributario.

4. Salvamentos y aclaración de voto

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** salvó parcialmente el voto. En su opinión, se debió declarar la exequibilidad simple del artículo 4°, sin ningún tipo de condicionamiento. Esta disposición consagró la exclusión transitoria del impuesto sobre las ventas (IVA) en la prestación de servicios de hotelería y turismo. Aunque es posible que dicha exclusión conduzca a que algunos hoteles tengan que aumentar el costo de sus servicios, pues no podrían recuperar el IVA que han gastado en su prestación, también es cierto que cuando el beneficio no sea el mismo para todos y cada uno de los establecimientos del sector, ello no implica automáticamente que la medida sea desproporcionada.

Para la magistrada Fajardo, el análisis del Gobierno en este punto era razonable: la exclusión del IVA en el sector hotelero tiene el potencial de beneficiarlo, al reducir la carga tributaria para el consumidor y contribuir a atraer la ocupación por parte de los usuarios. En este sentido, si la exclusión del IVA tiene la capacidad, en general, para mejorar los ingresos de los hoteles, los cuales se han visto sustancialmente disminuidos en la crisis, entonces la medida logrará mayores beneficios en comparación con los límites o efectos indeseados que traerá. El impacto de las medidas fiscales debe analizarse conjuntamente, no a partir de algunos casos, en los cuales no se cumpla o se cumplan de manera incompleta las finalidades buscadas. Además, la sentencia no aporta los datos o proyecciones necesarios para llegar a la conclusión de que esta medida será, de forma general, contraproducente para el sector.

La sentencia tampoco toma en cuenta por qué el Gobierno optó por la exclusión en lugar de la exención tributaria. Dentro del juicio de proporcionalidad la posición mayoritaria examinó solamente los efectos particulares que sobre algunos hoteles podría tener la medida. Pero no estudió si, a nivel global, la norma podría alcanzar las finalidades pretendidas por el Gobierno en términos de reactivación económica, y además, si con la exclusión (en lugar de la exención) se preservan en mayor medida los recursos del Estado para financiar los gastos e inversiones públicas. A la luz de un análisis que integre todas estas variables, la medida de exclusión de IVA se observa razonable y proporcionada, por cuanto, si de forma

adicional a descargar del impuesto al consumidor final también debe reconocer a los prestadores del servicio el IVA asumido como gasto, el Estado renuncia a una mayor cantidad de ingresos por el impuesto. En este punto, debe recordarse que, mediante diversos decretos legislativos durante estas recientes emergencias, el Gobierno ha generado múltiples exenciones.

Por último, la magistrada Fajardo consideró que la sentencia no prestó suficiente atención a los principios que rigen el sistema tributario, en especial, los de legalidad y eficiencia. Esto cobra especial relevancia en escenarios de grave crisis económica y social como la que ha ocasionado el Covid-19. No parece razonable en estos momentos condicionar la exequibilidad de la norma a que el Gobierno diseñe, un reglamento para que los distintos miembros del sector hotelero puedan elegir, a discreción, cuál régimen les resulta aplicable. Esto genera mayores traumatismos, burocracia e ineficiencia en la recaudación del Estado.

El magistrado (e) **RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES** suscribió salvamento parcial de voto en relación con las decisiones adoptadas en los resolutivos tercero y cuarto. En su criterio, el artículo 4 del Decreto Legislativo 789 de 2020 debió ser declarado exequible, sin condicionamiento, pues responde de manera equilibrada a los hechos que generaron el estado de emergencia. A su juicio, la exclusión del IVA en la prestación de los servicios de hotelería y turismo prevista en esta disposición (i) obedece a la amplia potestad de configuración normativa del legislador en materia tributaria; (ii) busca un fin constitucionalmente legítimo: incentivar la demanda de estos servicios; (iii) es adecuada para conseguir esa finalidad, pues reduce el costo total que deben pagar los usuarios, y (iv) está limitada en el tiempo a una vigencia incluso menor a la máxima prevista en el artículo 215 de la Constitución para las medidas legislativas que establecen o modifican tributos, pues no se extiende más allá de la presente vigencia fiscal. Asimismo, advirtió que el condicionamiento previsto en el resolutivo tercero y la orden impartida al Gobierno en el resolutivo cuarto contradicen los principios de legalidad y certeza tributaria. Según indicó, estos principios, que están intrínsecamente relacionados, buscan brindar seguridad jurídica a los contribuyentes acerca de sus obligaciones fiscales y responden a la necesidad de promover una política fiscal coherente. Contrario a ello, las decisiones adoptadas en los resolutivos tercero y cuarto generan inseguridad jurídica y le restan coherencia al sistema tributario, pues dejan a discreción de los prestadores de los servicios de hotelería y turismo la exclusión del IVA en la prestación de esos servicios, por razones de estricta conveniencia, que no de política fiscal. Esto, de un lado, traslada del legislador a los contribuyentes la potestad para determinar la aplicación o no de un beneficio tributario a la prestación de un servicio, bajo condiciones que son fijadas por el Ejecutivo, y no por el legislador. De otro lado, genera incertidumbre entre los usuarios, que son los beneficiarios de la exclusión del IVA, en cuanto a los servicios de hotelería y turismo que están efectivamente excluidos del impuesto.

De igual manera, el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvó su voto en relación con las decisiones adoptadas por la mayoría respecto de los artículos 3º y 4º del Decreto 789 de 2020.

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 799 DE 2020, “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS RELACIONADAS CON LA SUSPENSIÓN DEL PAGO DE LA SOBRETASA DEL SECTOR ELÉCTRICO EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADA POR MEDIO DEL DECRETO 637 DEL 6 DE MAYO DE 2020”. LA CORTE CONCLUYÓ QUE ESTE DECRETO SATISFACE LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES DE CONSTITUCIONALIDAD PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN, LA LEY ESTATUTARIA DE ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

IV. EXPEDIENTE RE-326 - SENTENCIA C-326/20 (agosto 19)
M.P. Richard Steve Ramírez Grisales

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 799 DE 2020
(junio 4)

Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la suspensión del pago de la sobretasa del sector eléctrico en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por medio del Decreto 637 del 6 de mayo 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, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

[...]

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Adición de un párrafo transitorio al artículo 211 del Estatuto Tributario. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 211 del Estatuto Tributario, en los siguientes términos:

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Suspéndase transitoriamente, hasta el 31 de diciembre de 2020, el pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico de que trata el párrafo 2 del artículo 211 del Estatuto Tributario para los prestadores de servicios turísticos con inscripción activa y vigente en el Registro Nacional de Turismo y que desarrollen como actividad económica principal las descritas a continuación:

5511	Alojamiento en hoteles
5512	Alojamiento en apartahoteles
5513	Alojamiento en centros vacacionales
5514	Alojamiento rural
5519	Otros tipos de alojamientos para visitantes
9321	Actividades de parques de atracciones y parques temáticos
9329	Otras actividades recreativas y de esparcimiento n.c.p.

Para la aplicación del beneficio, el usuario prestador de servicios turísticos deberá desarrollar la actividad turística en establecimiento de comercio abierto al público, debidamente acreditado mediante su inscripción en el Registro Mercantil.»

ARTÍCULO 2. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de su publicación.

2. Decisión

Declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 799 de junio 4 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la suspensión del pago de la sobretasa del sector eléctrico en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por medio del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

3. Síntesis de la providencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 799 de junio 4 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas relacionadas con la suspensión del pago de la sobretasa del sector eléctrico en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por medio del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”. Este decreto adicionó un párrafo transitorio al artículo 211 del Estatuto Tributario, que suspende, hasta el 31 de diciembre de 2020, el pago de esa sobretasa por parte de los prestadores de los servicios turísticos de alojamiento, parques de atracciones y temáticos y otras actividades recreativas y de esparcimiento.

Luego de reiterar su jurisprudencia acerca de las exigencias formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad de este tipo de decretos, de referirse a la naturaleza y al marco normativo de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico y de describir la norma objeto de control, la Corte Constitucional examinó si el decreto legislativo satisfacía tales exigencias.

En relación con las exigencias formales, consideró que estas se acreditaban, dado que el decreto legislativo fue expedido por el órgano competente, en desarrollo del estado de excepción declarado mediante el Decreto 637 de 2020 y dentro de su vigencia. Además, constató que el Presidente de la República lo justificó de manera suficiente, pues hizo referencia (i) a las razones fácticas y normativas que dieron lugar al estado de emergencia y (ii) a las razones para justificar la medida que se ordenaba en la parte resolutoria del decreto, relativa a suspender transitoriamente el pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico por parte de los prestadores de servicios turísticos beneficiados, con el fin de “generar recursos líquidos que ayuden a promover la reactivación de la industria turística del país”.

En relación con las exigencias materiales, la Corte constató que el decreto satisfizo los juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

En particular, la Corte constató: primero, que, en consonancia con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto 637 de 2020, la suspensión transitoria del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico por parte de los prestadores de servicios turísticos de alojamiento, parques de atracciones y temáticos y otras actividades recreativas y de esparcimiento busca (i) mitigar el grave impacto que las medidas de aislamiento preventivo obligatorio adoptadas para contener el avance la pandemia del covid-19 han tenido en estas actividades económicas, cuyo normal desarrollo depende de la presencia física de sus usuarios, y (ii) contribuir a la reactivación económica del sector turismo, uno de los más afectados por la situación de emergencia sanitaria generada por la pandemia.

Segundo, que suspender transitoriamente el pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico por parte de los prestadores de servicios turísticos beneficiados es una medida idónea y necesaria para alcanzar las finalidades propuestas, pues, de un lado, reduce el valor total que dichos sujetos económicos deben pagar por el servicio público de electricidad, que representa cerca del 12 % de sus gastos operacionales, y, del otro, les permite contar con una mayor disponibilidad de recursos líquidos para mantenerse en operación en medio de la crisis económica y social que desató la pandemia del covid-19, preservar los puestos de trabajo que generan y promover la reactivación económica del sector turismo, una vez superadas las circunstancias que dieron lugar a la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno nacional.

Tercero, que si bien la suspensión transitoria del pago de la sobretasa o contribución especial en el sector eléctrico por parte de los prestadores de servicios turísticos beneficiados limita los principios de solidaridad y redistribución de ingresos en los que se fundamenta el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios, pues implica que dichos sujetos dejen de aportar el 20 % del costo total de prestación del servicio público de electricidad para subsidiar los consumos de los usuarios de los estratos 1, 2 y 3, lo hace en el grado absolutamente necesario para retornar a la normalidad y, en consecuencia, no representa una afectación intensa a dichos principios. En ese sentido, la Corte verificó que (i) los recursos que se dejarían de recibir por parte de los sujetos beneficiarios de la medida solo representan el 2,97 % del promedio mensual de contribuciones de los usuarios del sector comercial, apenas uno de los tres grupos de usuarios del servicio público de electricidad obligados a contribuir con la sobretasa; (ii) en todo caso, el Gobierno cuenta con recursos del presupuesto general de la Nación para garantizar dichos subsidios y (iii) se trata de una medida temporal, que solo suspende el pago de la sobretasa hasta el 31 de diciembre de 2020

LA EXTINCIÓN DEL DOMINIO DE BIENES DE ORIGEN LÍCITO SÓLO PROCEDE CUANDO SU PROPIETARIO SEA EL MISMO TITULAR DE LOS BIENES CUYA EXTINCIÓN NO ES POSIBLE EN LAS HIPÓTESIS PREVISTAS EN LA LEY, SIN PERJUICIO DE LOS DERECHOS DE TERCEROS DE BUENA FE EXENTA DE CULPA.

V. EXPEDIENTE D-13089 - SENTENCIA C-327/20 (agosto 19)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma demandada

Los demandantes impugnaron los apartes de los artículos 16.10 y 16.11 de la Ley 1708 de 2014 que permiten extinguir el dominio sobre los bienes de origen lícito cuyo valor corresponde o es equivalente al de los bienes que son producto directo o indirecto de una actividad ilícita, pero respecto de los cuales es improcedente o inviable la acción de extinción de dominio, por el reconocimiento de los derechos de un tercero de buena fe exenta de culpa, o porque no es posible su localización, identificación o afectación material.

A continuación, se transcribe y subrayan los apartes normativos demandados:

LEY 1708 DE 2014
(enero 20)

Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio.

ARTÍCULO 16. CAUSALES. Se declarará extinguido el dominio sobre los bienes que se encuentren en las siguientes circunstancias:

1. Los que sean producto directo o indirecto de una actividad ilícita.
2. Los que correspondan al objeto material de la actividad ilícita, salvo que la ley disponga su destrucción.
3. Los que provengan de la transformación o conversión parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de actividades ilícitas.
4. Los que formen parte de un incremento patrimonial no justificado, cuando existan elementos de conocimiento que permitan considerar razonablemente que provienen de actividades ilícitas.
5. Los que hayan sido utilizados como medio o instrumento para la ejecución de actividades ilícitas.
6. Los que de acuerdo con las circunstancias en que fueron hallados, o sus características particulares, permitan establecer que están destinados a la ejecución de actividades ilícitas.
7. Los que constituyan ingresos, rentas, frutos, ganancias y otros beneficios derivados de los anteriores bienes.
8. Los de procedencia lícita, utilizados para ocultar bienes de ilícita procedencia.
9. Los de procedencia lícita, mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia.
10. Los de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los bienes descritos en los numerales anteriores, cuando la acción resulte improcedente por el reconocimiento de los derechos de un tercero de buena fe exenta de culpa.
11. Los de origen lícito cuyo valor corresponda o sea equivalente al de bienes producto directo o indirecto de una actividad ilícita, cuando no sea posible la localización, identificación o afectación material de estos.

PARÁGRAFO. También procederá la extinción de dominio respecto de los bienes objeto de sucesión por causa de muerte, cuando en ellos concorra cualquiera de las causales previstas en esta ley.

2. Decisión

DECLARAR LA **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** de los numerales 10 y 11 del artículo 16 de la Ley 1708 de 2016, “por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio” en el entendido que la extinción de bienes de origen lícito sólo procede cuando su propietario sea el mismo titular de los bienes cuya extinción no es posible por la configuración de las hipótesis previstas en tales numerales, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe exenta de culpa.

3. Síntesis de la providencia

La Sala abordó dos interrogantes: primero, si era viable el escrutinio judicial propuesto por el actor, teniendo en cuenta que otras sentencias de este tribunal se han pronunciado sobre la validez de contenidos normativos similares o equivalentes, a la luz de cuestionamientos semejantes a los propuestos en esta oportunidad; y segundo, si las normas que permiten la extinción de dominio sobre bienes de origen y destinación lícita cuyo valor es equivalente al de los bienes que directa o indirectamente provienen de actividades ilícitas, contravienen las directrices establecidas en el artículo 34 de la Carta Política, o la protección constitucional a la propiedad privada y los derechos adquiridos prevista en el artículo 58 de dicho instrumento.

Con respecto al primero de estos interrogantes, la Corte advirtió que, efectivamente, en las sentencias C-176 de 1994¹, C-374 de 1997², C-409 de 1997³, C-539 de 1997⁴, C-740 de 2003⁵ y C-1065 de 2003⁶ este tribunal ha abordado controversias similares a las propuestas por el accionante.

Sin embargo, la Sala descartó la configuración del fenómeno de la cosa juzgada, por la confluencia de las siguientes razones: (i) primero, los citados fallos evaluaron la validez de disposiciones legales y de contenidos normativos parcialmente distintos: la sentencia C-176 de 1994 se refirió a la figura del decomiso de bienes en el marco de los procesos penales, las sentencias C-274, C-409 y C-539 de 1997 se pronunciaron sobre la extinción del dominio sobre “valores equivalentes”, esto es, sobre derechos de contenido crediticio cuyo valor corresponde al del bien adquirido ilícitamente, y en la sentencia C-740 de 2003 el examen constitucional versó sobre la extinción de dominio sobre bienes equivalentes cuyo propietario es el mismo titular de los bienes de origen ilícito no susceptibles de extinción; (ii) segundo, tampoco se presenta una coincidencia plena entre los parámetros del juicio de constitucionalidad empleados en los fallos anteriores y los propuestos en

¹ M.P. Alejandro Martínez Caballero

² M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

³ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁴ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁵ M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁶ M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

este proceso: en la sentencia C-175 de 1994 se efectuó una revisión transversal de una ley aprobatoria de un tratado internacional tomando como referente la totalidad de la Carta, pero sin concentrarse específicamente en los artículos 34 y 58 de la Carta Política; por su parte, en la sentencia C-1007 de 2002 se realizó el control integral del Decreto Legislativo 1975 de 2002, y el análisis se concentró en el uso de las potestades legislativas extraordinarias conferidas al gobierno nacional con ocasión del estado de conmoción interior, más que en los aspectos sustantivos de la figura de la extinción de dominio sobre bienes equivalentes; (iii) finalmente, con excepción de la sentencia C-175 de 1994, el aval de este tribunal ha versado sobre la figura de la extinción de dominio sobre bienes que tienen una relación indirecta con actividades ilícitas, y no sobre los bienes que tienen un origen lícito de valor equivalente al de aquellos; lo anterior, en la medida en que aunque en todos estos fallos la declaratoria de exequibilidad formalmente versó sobre las disposiciones que contemplan la figura de la extinción de dominio sobre los bienes de origen lícito, al justificar su constitucionalidad se aportaron argumentos que servían para declarar la constitucionalidad de la figura sobre los bienes de origen indirectamente ilícito, y no sobre bienes equivalentes de origen lícito; propiamente hablando, se configuró el fenómeno de la cosa juzgada aparente.

Una vez establecida la procedencia del escrutinio judicial, la Corte concluyó que, aunque la facultad conferida al Estado para extinguir el dominio sobre los bienes que tienen un origen y una destinación lícita no contraviene el derecho a la propiedad privada ni los lineamientos constitucionales de la extinción de dominio, la posibilidad de que ésta se haya extensiva a los bienes lícitos que hubiesen sido adquiridos por terceros, sí resulta contraria a los mandatos constitucionales.

Señaló la Corte que el enriquecimiento ilícito se predica del patrimonio de la persona y que si bien, en principio, en atención al carácter inicialmente real de la acción de extinción de dominio, la misma debe recaer sobre los bienes en los que se concrete ese enriquecimiento, no resulta contrario a la Constitución que, de manera subsidiaria, y ante la imposibilidad fáctica o jurídica de perseguir tales bienes, la acción se dirija contra otros, de origen lícito, pero que hagan parte del patrimonio de quien se ha enriquecido ilícitamente, pero ha ocultado o transferido los bienes ilícitos.

Para la Corte este entendimiento del artículo 34 de la Carta Política resulta consistente con la jurisprudencia y la práctica internacional que han permitido esta figura, sobre la base de que los bienes de origen o destinación ilícita dan lugar a un enriquecimiento que se integra al patrimonio de la persona que obtiene un provecho patrimonial contrario al ordenamiento jurídico, razón por la cual es válido que el Estado sea habilitado por la ley para, de manera subsidiaria, extinguir el dominio sobre bienes lícitos que hagan parte de ese patrimonio, hasta por la suma equivalente al provecho ilícito. Expresó la Corte que este entendimiento, además, resulta consistente con la función constitucional de esta herramienta de servir como instrumento para combatir la ilegalidad y la criminalidad mediante la eliminación de los incentivos inherentes a estos fenómenos, permitiendo que la facultad persecutoria recaiga no solo sobre los bienes que se originan o que se destinan a las actividades ilícitas, sino sobre el patrimonio de que quien se ha enriquecido y

lucrado de las mismas, aunque únicamente de manera subsidiaria y por el monto de este provecho patrimonial ilícito.

Por otra parte, la Corte concluyó que un entendimiento de la facultad conferida en los preceptos legales impugnados conforme a la cual los mismos habilitan al Estado para para extinguir el dominio sobre bienes de origen lícito así hayan sido transferidos a terceros de buena fe, sí resultaría contrario a la Constitución. La razón de ello es que cuando un bien guarda una relación directa o indirecta con una actividad ilícita, los vicios de ilicitud pueden ser trasladados a los terceros que los adquieren sucesivamente, con la limitante de la buena fe, que según la Ley 1708 de 2014, debe ser exenta de culpa, aspecto sobre el cual, por no haber sido objeto de controversia en el proceso, no se pronuncia la Corte. Sin embargo, lo propio no ocurre con los bienes de origen lícito, pues como estos carecen de todo viso de ilegalidad, las actividades ilícitas desplegadas por sus propietarios anteriores no son oponibles en ningún escenario a los terceros adquirentes.

Finalmente, la Corte puntualizó que cuando la acción de extinción de dominio, en las condiciones fijadas en las disposiciones demandadas, recae sobre bienes de carácter lícito que hacen parte del patrimonio de quien se ha enriquecido ilícitamente, la misma no puede obrar en detrimento de los terceros de buena fe a cuyo favor se hubiesen constituido garantías reales sobre tales bienes. De entenderse que tampoco es posible extinguir el dominio sobre estos bienes, se anularía de plano la eficacia de esta figura, pues, en un escenario como este, bastaría con constituir cualquier gravamen sobre los bienes de origen lícito, para blindarlos absolutamente de la facultad persecutoria del Estado, resultado este que no solo desconoce los lineamientos del artículo 34 de la Carta Política, sino que también anula el deber del Estado de combatir la criminalidad y la ilegalidad. En estos casos, entonces, la protección a los terceros se materializa a través del reconocimiento de la buena fe exenta de culpa, en los términos de la Ley 1708 de 2014.

4. Salvamento de voto

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvó el voto porque, en su criterio, los causales de extinción del dominio de bienes lícitos previstas en los numerales acusados de la Ley 1708 de 2014, son inconstitucionales y por tanto, estas disposiciones han debido ser retiradas del ordenamiento jurídico.

LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ EXEQUIBLE EL DECRETO LEGISLATIVO 798 DE 2020, MEDIANTE EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA EL SECTOR MINERO ENERGÉTICO EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECRETADO EL 6 DE MAYO DE 2020, SALVO EN LO CONCERNIENTE A LA IMPROCEDENCIA DE RECURSO CONTRA LA ORDEN DE INGRESO A UN PREDIO OBJETO DE SERVIDUMBRE SIN REALIZAR INSPECCIÓN JUDICIAL, ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 7, APARTE QUE FUE DECLARADO INEXEQUIBLE

VI. EXPEDIENTE RE-325 - SENTENCIA C-330/20 (agosto 20)
M.P. Diana Fajardo Rivera

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 798 DE 2020

(junio 4)

Por el cual se adoptan medidas para el sector minero-energético en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ordenada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020

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 637 del 6 de mayo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional", y

CONSIDERANDO

[...]

DECRETA:

TÍTULO I ASPECTOS MINEROS

ARTÍCULO 1. Apoyo financiero a pequeños mineros y mineros de subsistencia. El Ministerio de Minas y Energía podrá celebrar convenios o contratos con entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o por la Superintendencia de Economía Solidaria, para destinar recursos de su presupuesto de inversión, con el fin de que dichas entidades otorguen líneas de créditos y garantías así como para que compensen los costos financieros de líneas de crédito a favor de titulares de pequeña minería o de mineros de subsistencia, para el fortalecimiento de su actividad productiva.

PARÁGRAFO. Las líneas de crédito a que se refiere el presente artículo podrán incluir tasa compensada.

ARTÍCULO 2. Aplicación de la Distribución de Regalías derivadas de la Comercialización de Minerales Sin Identificación. El Ministerio de

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

Los proyectos de inversión susceptibles de financiación con estos recursos, tendrán por objeto implementar las acciones necesarias para la atención y ayuda humanitaria tendientes a conjurar la Emergencia Económica, Social y Ecológica y evitar su agravamiento e impedir la extensión de sus efectos, para lo cual, podrán comprender exclusivamente alguno de estos conceptos: alimentación en especie, estrategias de comida servida, medios canjeables, auxilios monetarios y pago de servicios públicos.

PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Minas y Energía determinará las condiciones que deben observar los municipios en la asignación de los auxilios monetarios.

PARÁGRAFO 2. En el ciclo de los proyectos de inversión financiados con los recursos de que trata el inciso primero del presente artículo, las etapas correspondientes a la formulación y presentación; viabilidad y registro en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión; priorización y aprobación, así como la ejecución, estarán a cargo de las entidades territoriales beneficiarias de los recursos, de acuerdo con los artículos 2 y 6 del Decreto Legislativo 513 de 2020 y demás disposiciones establecidas para tal fin. Aquello que no cuente con reglas especialmente establecidas en el presente decreto legislativo, deberá remitirse a las normas generales del Sistema General de Regalías y demás normas concordantes, en lo pertinente. Para este efecto, el concepto de inversión de que trata el presente artículo tendrá el tratamiento de asignaciones directas.

PARÁGRAFO 3. Respecto de los recursos de que trata el presente artículo, estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros los traslados de recursos entre las entidades financieras y los beneficiarios de dichas medidas.

La comisión o servicio que se cobre por la dispersión de los recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios de las medidas estará excluida del impuesto sobre las ventas -IVA.

PARÁGRAFO 4. Aquellas personas que reciban cualquiera de los beneficios a los que se refiere el presente artículo, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin, y no lo informen a la autoridad municipal, o las reciban de forma fraudulenta, incurrirán en las sanciones legales a que hubiere lugar.

TÍTULO II EL SECTOR DE ENERGÍA ELÉCTRICA

ARTÍCULO 3. Extensión de Pago Diferido de los Servicios Públicos Domiciliarios de Energía Eléctrica y Gas Combustible. Las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por redes, podrán diferir por un plazo de treinta y seis (36) meses el costo del consumo básico o de subsistencia que no sea subsidiado a usuarios residenciales de estratos 1 y 2, para los consumos correspondientes al siguiente ciclo de facturación a los previstos en el artículo 1 del Decreto 517 de 2020, sin que pueda trasladarle al usuario final ningún interés o costo financiero por el diferimiento del cobro.

PARÁGRAFO 1. Lo dispuesto en este Decreto, sólo será obligatorio para las empresas comercializadoras de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por redes, si se establece la línea de liquidez a que se refiere el siguiente artículo para las empresas comercializadoras de servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible por redes, a una tasa de interés nominal del 0%, por el mismo plazo al que se difiere el cobro del consumo básico o de subsistencia al que hace referencia este artículo en la respectiva factura. En caso de que se establezca dicha línea de liquidez, las empresas comercializadoras del servicio de energía eléctrica y gas combustible por redes, estarán en la obligación de diferir el pago del consumo de energía y gas combustible en los términos dispuestos en el presente artículo, aun

cuando la empresa comercializadora de servicios públicos opte por no tomarla.

Para las empresas comercializadoras del servicio público domiciliario de energía eléctrica en Zonas No Interconectadas, la línea de liquidez de la que trata este artículo podrá extenderse a la totalidad del consumo causado en los ciclos de facturación de los que trata el presente Decreto.

PARÁGRAFO 2. Las empresas comercializadoras de los servicios de energía eléctrica y gas combustible por redes que tomen la línea de liquidez de la que trata el siguiente artículo a una tasa de interés del 0% nominal para la totalidad del monto a diferir, deberán ofrecer un descuento en el siguiente ciclo de facturación, de mínimo el 10% sobre el valor no subsidiado de la correspondiente factura, para los usuarios residenciales de estratos 1 y 2. Las empresas comercializadoras del servicio de energía eléctrica y gas combustible por redes que no ofrezcan dicho descuento, sólo podrán acceder a la línea de liquidez a la tasa de interés del 0% nominal, por un 75% de la totalidad del monto a diferir. En este caso, o en el evento en que las empresas comercializadoras de servicios públicos opten por no tomar la mencionada línea de liquidez, no podrá trasladarse al usuario ningún interés o costo financiero derivado de un mecanismo para cubrir el diferimiento del cobro de la factura.

PARÁGRAFO 3. El otorgamiento de la línea de liquidez se hará con los datos históricos de consumo y costo unitario por la prestación del servicio según la información existente en el Sistema Único de Información (SUI). La entidad financiera que ofrece la línea de liquidez adelantará el análisis de riesgo correspondiente de las empresas comercializadoras de servicio públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por redes, con el fin de determinar cuáles de estas podrían requerir la constitución de garantías para el acceso a la línea de liquidez de la que trata el siguiente artículo.

Conforme a lo anterior, en caso de que alguna empresa comercializadora del servicio de energía o gas combustible por redes requiera la constitución de garantías, podrá utilizar para el efecto, entre otras, las siguientes: (i) la cesión de la porción no subsidiada de las cuentas por cobrar o facturas debidas por los usuarios de cualquier estrato; (ii) los subsidios causados o que vaya a recibir por la prestación del servicio,

para lo cual podrá aplicar lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto Legislativo 517 de 2020; (iii) cualquier otro tipo de garantía suficiente para la entidad financiera que ofrece la línea de liquidez.

Las empresas de servicios públicos oficiales o mixtas a las que se refiere este artículo, quedarán exentas del cumplimiento de los límites de endeudamiento estatal fijados por las normas aplicables. En todo caso, deberán cumplir las autorizaciones de endeudamiento contenidas en el artículo 2.2.1.2.2.3 del Decreto 1068 de 2015, adicionado por el Decreto 473 de 2020.

ARTÍCULO 4. Financiación del pago diferido de los servicios públicos domiciliarios. Para financiar el pago diferido de los estratos 1 y 2 del ciclo de facturación al que se refiere el artículo 3 del presente Decreto Legislativo, las empresas prestadoras de servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible por redes, oficiales, mixtas y privadas, vigiladas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, podrán contratar créditos directos con la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. FINDETER, con el fin de dotarlas de liquidez o capital de trabajo, de acuerdo con la autorización establecida en el Decreto Legislativo 581 de 2020, en las mismas condiciones que para esta operación establece el artículo 2 del citado Decreto y las normas previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

El plazo de los créditos que se otorguen con base en el Decreto Legislativo 581 de 2020 y el presente Decreto, podrá ser superior al límite legal establecido para la amortización de los créditos de funcionamiento para las empresas de servicios públicos cuando por su naturaleza jurídica deban cumplir con estos límites.

PARÁGRAFO 1. Los recursos destinados a la operación de crédito directo, serán los mismos disponibles para cubrir la financiación dispuesta en los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 517 de 2020. En consecuencia, el Ministerio de Minas y Energía deberá comunicar a las empresas prestadoras de servicios públicos, el cupo máximo de recursos para la financiación del plazo del pago diferido.

PARÁGRAFO 2. El monto máximo de recursos a desembolsar, para el financiamiento de los ciclos de facturación de los que trata el artículo 1 del Decreto 517 de 2020 y el artículo 3 del

presente Decreto, corresponderá exclusivamente a aquellos montos efectivamente diferidos por las empresas de servicios públicos domiciliarios a las que se refiere el presente artículo, siempre que estén dentro del cupo máximo al que se refiere el parágrafo anterior.

Para lo anterior, las empresas de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por redes, oficiales, mixtas y privadas, deberán presentar al Ministerio de Minas y Energía, una certificación firmada por el representante legal y el revisor fiscal, cuando sea aplicable, en la que conste el monto efectivamente diferido a los usuarios beneficiarios de lo establecido en el artículo 1 del Decreto 517 de 2020, y por el artículo 3 del presente Decreto. Con base en dicha certificación, el Ministerio de Minas y Energía comunicará a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -FINDETER, el monto a desembolsar correspondiente a cada ciclo de facturación. Las empresas de servicios públicos serán responsables por la veracidad y completitud de la información contenida en dicha certificación.

PARÁGRAFO 3. Los ministerios de Minas y Energía y Hacienda y Crédito Público, a través de resolución conjunta, podrán extender el diferimiento del que trata el presente Decreto Legislativo, por un ciclo de facturación adicional, en los términos y condiciones que ellos definan.

La extensión a la que se refiere el inciso anterior, podrá hacerse siempre que existan recursos disponibles de los previstos para la financiación dispuesta en los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 517 de 2020, y el artículo 3 del presente Decreto.

ARTÍCULO 5. Autorización para la creación de líneas de rescuento con tasa compensada para la financiación del sector de prestación de los servicios públicos. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -FINDETER- podrá establecer líneas de rescuento con tasa compensada para las empresas prestadoras de servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible por redes, oficiales, mixtas y privadas, vigiladas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, con el fin de

dotarlas de liquidez o capital de trabajo, para implementar las medidas de diferimiento del pago del costo de facturación de energía eléctrica, gas combustible por redes a usuarios residenciales de estratos 1 y 2, en aquel monto que supere el consumo básico o de subsistencia y para usuarios residenciales de estratos 3 y 4.

Para los anteriores efectos, se deben cumplir las siguientes condiciones:

1. Las empresas prestadoras de servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible por redes, oficiales, mixtas y privadas, vigiladas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, quedarán exentas del cumplimiento de los límites de endeudamiento estatal fijados por las normas aplicables. En todo caso, deberán cumplir las autorizaciones de endeudamiento contenidas en el artículo 2.2.1.2.2.3 del Decreto 1068 de 2015, adicionado por el Decreto 473 de 2020. El plazo de los créditos que se otorguen con base en el Decreto Legislativo 581 de 2020 y el presente Decreto, podrá ser superior al límite legal establecido para la amortización de los créditos de funcionamiento para las empresas de servicios públicos cuando por su naturaleza jurídica deban cumplir con estos límites.

2. La Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - FINDETER-, a través de los reglamentos de crédito que dicte, establecerá las condiciones de las líneas de redescuento.

3. Los recursos de la tasa compensada de la que trata este artículo se financiarán con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME-.

4. Las empresas de energía eléctrica y gas combustible por redes, oficiales, mixtas y privadas, vigiladas por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, podrán utilizar como garantías frente a los intermediarios, entre otras: (i) la cesión de la porción no subsidiada de las cuentas por cobrar o facturas debidas por los usuarios de cualquier estrato; (ii) los subsidios causados o por recibir por la prestación del servicio; (iii) cualquier otro tipo de garantía suficiente para el intermediario.

5. Los montos de los créditos a otorgar a las empresas de servicios públicos domiciliarios serán los que establezca el Ministerio Minas y Energía, a favor del beneficiario, de acuerdo con el trámite que se señala a continuación.

6. Las empresas prestadoras de servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible por redes, oficiales, mixtas y privadas deberán presentar al Ministerio de Minas y Energía, una certificación firmada por el representante legal y el revisor fiscal, cuando sea aplicable, en la que conste el monto que superó el consumo básico o de subsistencia para los estratos 1 y 2 y el monto total de facturación para los estratos 3 y 4. Con base en dicha certificación, el Ministerio de Minas y Energía comunicará a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - FINDETER, el monto a desembolsar correspondiente a cada ciclo de facturación. Las empresas de servicios públicos serán responsables por la veracidad y completitud de la información contenida en dicha certificación.

ARTÍCULO 6. Compensación de Tasa para la Continuidad de los Servicios Públicos Domiciliarios de Energía Eléctrica y Gas Combustible. El Ministerio de Minas y Energía podrá destinar recursos de su presupuesto, provenientes del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME-, no utilizados en la operación a la que se refiere el artículo 5 del presente Decreto Legislativo, para celebrar convenios o contratos con entidades financieras públicas, privadas o mixtas o patrimonios autónomos administrados por estas, con el fin de que se hagan operaciones de compensación de tasa en los créditos que desembolsen las entidades financieras públicas, privadas o mixtas, a las empresas de servicios públicos domiciliarios, para financiar las medidas de diferimiento de pago del costo de la facturación de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible por redes, para usuarios residenciales de estratos 1, 2 en aquel monto que supere el consumo básico o de subsistencia, y de estratos 3 y 4.

ARTÍCULO 7. Lo dispuesto en este artículo aplicará 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.

Modifíquese el artículo 28 de la Ley 56 de 1981, el cual quedará así:

'ARTÍCULO 28. Con base en los documentos aportados con la demanda, señalados en el numeral 1º del artículo 27 de esta Ley, el Juez autorizará con el auto admisorio de la demanda, mediante decisión que no será susceptible de recursos, el ingreso al predio y la

ejecución de las obras que, de acuerdo con el plan de obras del proyecto presentado con la demanda, sean necesarias para el goce efectivo de la servidumbre, sin necesidad de realizar inspección judicial.

La autorización del juez para el ingreso y ejecución de obras deberá ser exhibida a la parte demandada y/o poseedora del predio, por la empresa encargada del proyecto, en visita al predio para el inicio de obras.

Será obligación de las autoridades policivas competentes del lugar en el que se ubique el predio, garantizar el uso de la autorización por parte del ejecutor del proyecto. Para tal efecto, la empresa encargada del proyecto solicitará al juzgado la expedición de copia auténtica de la providencia que, y un oficio informándoles de la misma a las autoridades de policía con jurisdicción en el lugar en que debe realizarse la entrega, para que garanticen la efectividad de la orden judicial'.

PARÁGRAFO 1. 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, mediante documento escrito, suscrito por la entidad y el titular inscrito en el folio de matrícula, el poseedor regular o los herederos determinados del bien, podrá pactarse un permiso de intervención voluntario del inmueble objeto de adquisición o servidumbre. El permiso será irrevocable una vez se pacte.

Con base en el acuerdo de intervención suscrito, la entidad deberá iniciar el proyecto de infraestructura de energía eléctrica o de transporte de gas combustible.

Lo anterior, sin perjuicio de los derechos de terceros sobre el inmueble los cuales no surtirán afectación o detrimento alguno con el permiso de intervención voluntaria, así como el deber del responsable del proyecto de infraestructura de energía eléctrica o de transporte de gas combustible de continuar con el proceso de enajenación voluntaria, expropiación o servidumbre, según corresponda.

PARÁGRAFO 2. Durante el mismo término al que se refiere el párrafo anterior, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, la calificación a la que se refiere el artículo 17 de la Ley 56 de 1981, para proyectos de energía, será dada por resolución del Ministerio

de Minas y Energía. Sin perjuicio de lo anterior, este ministerio o la entidad que este defina podrá expedir la certificación de existencia del proyecto para efectos de publicidad y coexistencia de proyectos, siempre que la solicitud cumpla con los requisitos que establezca el Ministerio de Minas y Energía.

TITULO III RESPECTO DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS

ARTÍCULO 8. Mitigación de los Efectos Económicos de la Baja Demanda de Combustible para Aviación. Los distribuidores minoristas de aviación Jet A 1 y/o gasolinas de aviación 100/130 de origen nacional e importado, que al 15 abril de 2020 tuvieran inventarios de estos combustibles, podrán solicitar al productor o importador aplicar los mecanismos establecidos en el artículo 484 del Estatuto Tributario, así los inventarios no salgan físicamente de las facilidades en las que se encuentran almacenados (poliductos, plantas y demás instalaciones). Lo anterior, sin perjuicio de que, posteriormente, se puedan facturar las mismas especies de combustibles con tarifa de IVA del 5% y devolver el diferencial de tarifas.

ARTÍCULO 9. Continuidad de las inversiones en Hidrocarburos y Minería. Para incentivar la ejecución de inversiones en los sectores de hidrocarburos y minería en el corto plazo, el mecanismo del Certificado de Reembolso Tributario (CERT) contemplado en el artículo 365 de la Ley 1819 de 2016 podrá ser aplicado transitoriamente a inversiones que sean realizadas a partir de la entrada en vigencia de este decreto y hasta el 31 de diciembre de 2021, de acuerdo con el cupo establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las inversiones en el sector de hidrocarburos que podrán dar lugar al otorgamiento del CERT serán las realizadas en proyectos de exploración y producción con el fin de: (i) preservar los niveles de producción y de actividades de la industria, a través del cumplimiento de los compromisos contractuales, de actividades de producción incremental y del desarrollo de infraestructura, (ii) proteger el desarrollo de las reservas probadas, que podrían estar en riesgo por los efectos de la caída de los precios internacionales del crudo y el desplazamiento de la actividad y la demanda ocasionada por la pandemia COVID-19, o (iii) promover las actividades exploratorias que incrementen las reservas probadas y probables.

En el sector de minería, las inversiones que podrán acceder al incentivo son las que tienen como objeto mantener o incrementar la producción de los proyectos actuales, acelerar los proyectos que están en transición (de construcción y montaje a explotación) e incrementar los proyectos de exploración minera.

PARÁGRAFO. Los ministerios de Minas y Energía y Hacienda y Crédito Público, a través de resolución conjunta, implementarán lo relacionado con este artículo, teniendo en cuenta, entre otros criterios, las condiciones de mercado de cada subsector, los precios de referencia de cada producto, el impacto de las inversiones en producción y reservas, y las actividades e inversiones que pueden ser objeto del beneficio previsto en este artículo.

ARTÍCULO 10. Destinación de recursos del desarrollo de infraestructura de gas natural para la atención de subsidios. Durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID - 19, se podrán destinar los recursos disponibles del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural, para financiar las acometidas internas y medidores de los proyectos de infraestructura financiados a través de dicho Fondo, y, para subsidiar hasta la totalidad del costo de la prestación del servicio de los usuarios a los que se refiere el artículo 297 de la Ley 1955 de 2019.

El subsidio del costo de la prestación del servicio de gas combustible, que exceda aquellos porcentajes fijados por el artículo 297 de la Ley 1955 de 2019, serán atendidos con recursos del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural, hasta el monto que se presupueste para tal fin.

ARTÍCULO 11. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10 y 11 del Decreto Legislativo 798 del 4 de junio de 2020.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 7 del Decreto Legislativo 798 del 4 de junio de 2020, salvo la expresión “mediante decisión que no será susceptible de recursos”, que se declara **INEXEQUIBLE**.

3. Síntesis de la providencia

3.1. La Corte Constitucional analizó y encontró satisfechos los requisitos formales exigidos para la expedición de decretos legislativos en el marco de estados de emergencia económica, social y ecológica. A continuación, advirtió que los artículos 2 y 3 del Decreto Legislativo 798 de 2020, guardaban cierta similitud con el contenido del artículo 2 del Decreto Legislativo 574 de 2020, declarado exequible mediante Sentencia C-241 de 2020, y el artículo 1 del Decreto Legislativo 517 de 2020, declarado exequible por la Sentencia C-187 de 2020. Se precisó que en esta oportunidad no existía cosa juzgada, sin embargo, en lo pertinente se seguiría el precedente fijado en las referidas sentencias.

3.2. El análisis del Decreto Legislativo 798 de 2020 se realizó a partir de tres ejes temáticos que agrupan la totalidad de las medidas adoptadas en esta norma, a saber: (i) medidas en el sector minero, (ii) medidas en el sector de energía eléctrica y (iii) medidas en el sector de hidrocarburos.

3.3. En el primer eje se estudiaron las medidas previstas en los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 798 de 2020. El artículo 1 autoriza al Ministerio de Minas y Energía a destinar recursos de su presupuesto de inversión para que, a través de convenios o contratos con entidades financieras, se otorguen líneas de crédito y garantías a favor de titulares de pequeña minería o de mineros de subsistencia. El artículo 2 establece que las regalías por comercialización de mineral sin identificación de origen se distribuirán prioritariamente en favor de municipios productores que tengan dentro de su población a mineros de subsistencia debidamente inscritos o que trabajen en alguna de las figuras habilitadas por la ley para la explotación de minerales. Además, se determina que los traslados de recursos entre las entidades financieras y los beneficiarios de las medidas estarán exentos del IVA y del gravamen a los movimientos financieros, y las personas que reciban estos beneficios sin el cumplimiento de los requisitos y no lo informen a la autoridad municipal o los reciban de forma fraudulenta, incurrirán en las sanciones legales a que hubiere lugar.

Para la Corte, las medidas allí dispuestas tienen fines constitucionalmente legítimos y atienden a la necesidad de conjurar la crisis que se presenta en el sector minero a causa de la pandemia originada por el COVID-19. En efecto, las medidas pretenden aliviar la situación en la que se encuentra un grupo vulnerable, como lo son los mineros de subsistencia, quienes han visto amenazado su mínimo vital. En el mismo sentido, las medidas complementarias como la exención del IVA y los gravámenes a los movimientos financieros de los recursos señalados en el artículo 2, así como la remisión a las sanciones que pueden imponerse a las personas que obtengan los beneficios sin el cumplimiento de los requisitos legales, buscan, de un lado, que los recursos dispuestos en la norma lleguen en su totalidad a los mineros de subsistencia beneficiarios de la medida y, de otro, proteger los recursos públicos y garantizar la transparencia en su asignación. Estas medidas, además, no resultan excesivas en relación con la naturaleza de la emergencia que se pretende conjurar y resultan potencialmente beneficiosas para una población vulnerable afectada por la crisis.

3.4. En el segundo eje se analizaron los artículos 3, 4, 5, 6 y 7 del Decreto Legislativo 798 de 2020. El artículo 3 establece que las empresas de servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible deberán diferir el costo del consumo básico que no sea subsidiado a usuarios residenciales de estratos 1 y 2 para los consumos correspondientes al siguiente ciclo de facturación a los previstos en el artículo 1 del Decreto 517 de 2020, siempre y cuando se establezca la línea de liquidez a que se refiere el artículo 4 del Decreto Legislativo 798 de 2020. El artículo 4 fija los términos en los que se realizará la financiación del pago diferido de los servicios públicos

domiciliarios a la que alude el artículo 3 del mismo Decreto Legislativo 798 de 2020. Para este propósito, las empresas de servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible podrán contratar créditos directos con la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -FINDETER-, de acuerdo con la autorización establecida en el Decreto Legislativo 581 de 2020. El artículo 5 autoriza, a través de FINDETER, la creación de líneas de redescuento con tasa compensada para las empresas prestadoras de servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible para implementar las medidas de diferimiento del pago del costo de facturación de estos servicios a usuarios residenciales de estratos 1 y 2, en aquel monto que supere el consumo básico o de subsistencia y para usuarios residenciales de estratos 3 y 4. El artículo 6 dispone que el Ministerio de Minas y Energía podrá destinar recursos de su presupuesto, provenientes del FOME, y no utilizados en la operación a la que se refiere el artículo 5 del Decreto Legislativo 798 de 2020, para celebrar convenios o contratos con entidades financieras con el fin de que se hagan las operaciones de compensación de tasa en los créditos a los que alude el citado artículo 5. El artículo 7 modifica el proceso de servidumbre pública de conducción de energía eléctrica y establece que no es necesario realizar una inspección judicial para que el juez autorice la ejecución de las respectivas obras.

La Corte concluyó que las medidas responden directa y específicamente a la finalidad de aminorar el agravamiento de los efectos económicos negativos causados a las empresas de servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible y garantizar la continuidad en la prestación de estos servicios, de tal manera que los usuarios, quienes han visto afectados sus ingresos con motivo de la actual crisis, puedan acceder a alivios y ayudas temporales que eviten la suspensión de estos servicios domiciliarios. Así mismo, estas medidas no son evidentemente desproporcionadas, debido a que su implementación contribuye efectivamente a la realización de intereses constitucionales de alto valor. Sin embargo, la Corte encontró que la expresión "mediante decisión que no será susceptible de recursos", contenida en el artículo 7, no superaba los juicios de motivación suficiente, conexidad y proporcionalidad, razón por la que debía ser declarada inexecutable. En efecto, el Gobierno nacional no presentó las razones suficientes que justifican la eliminación de los respectivos recursos contra el auto admisorio de la demanda, mediante el cual se autoriza el ingreso al predio objeto de servidumbre y la ejecución de las obras. De igual manera, la medida tampoco guarda una conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y, finalmente, resulta desproporcionada, en tanto restringe innecesariamente el derecho al debido proceso de la parte demandada en los procesos de servidumbre pública de conducción de energía eléctrica.

3.5. En el tercer eje se evaluaron los artículos 8, 9 y 10 del Decreto Legislativo 798 de 2020. El artículo 8 establece que los distribuidores minoristas de combustible de aviación de JetA1 y/o gasolinas de aviación 100/130 que al 15 de abril del año en curso tuvieran inventarios de estos combustibles, podrán solicitar al productor o importador la aplicación de los mecanismos establecidos en el artículo 484 del Estatuto Tributario. El artículo 9 dispone que el Certificado de Reembolso Tributario podrá ser aplicado, en el sector de hidrocarburos a proyectos de exploración y producción que busquen: (i) preservar los niveles de producción y de actividades de la industria, (ii) proteger el desarrollo de las reservas probadas, (iii) promover las actividades exploratorias que incrementen las reservas probadas o probables. En el sector de minería podrán acceder al incentivo las inversiones cuyo objeto es mantener o incrementar la producción de los proyectos actuales, acelerar los proyectos en construcción e incrementar los proyectos de explotación minera. El artículo 10 indica que se podrán destinar recursos del Fondo Especial Cuota de Fomento de Gas Natural para (i) financiar las acometidas internas y medidores de los proyectos de infraestructura que financie dicho Fondo, (ii) subsidiar el costo de la prestación del servicio de los usuarios a los que se refiere el artículo 297 de la Ley 1955 de 2019, y (iii) subsidiar el costo de la prestación del servicio de gas combustible que exceda aquellos porcentajes fijados por el artículo 297 de la Ley 1955 de 2019.

Para la Sala, las medidas resultan necesarias, toda vez que pretenden reactivar el sector de los hidrocarburos y evitar una caída de las inversiones en este campo debido a la disminución de la demanda y de los precios, así como garantizar el

acceso al servicio público de gas combustible de usuarios de estratos 1 y 2 y garantizar un tratamiento igualitario a los distribuidores minoristas de combustible de aviación ante el beneficio tributario otorgado por el artículo 12 del Decreto Legislativo 575 de 2020, de tal manera que no tuvieran que asumir pérdidas en la venta de este producto. Además, las medidas resultan proporcionales y adecuadas si se tiene en cuenta la dimensión de la emergencia por la que atraviesa el país.

3.6 Finalmente, la Sala Plena concluyó que la cláusula prevista en el artículo 11 no genera reproche alguno, pues se ocupa de la vigencia del Decreto Legislativo 798 de 2020 y establece que rige a partir de la fecha de su publicación. Esta norma es necesaria para que el decreto entre a regir en el orden jurídico.

4. Salvamento parcial de voto

El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** salvó parcialmente el voto en relación con los artículos 7 y 9 del Decreto 798 de 2020. Explicó que el inciso primero del reseñado artículo 7° no superaba los juicios de no contradicción específica, ni de proporcionalidad. Enfatizó en que dicho precepto modificó los procesos de servidumbre forzosa en la construcción de la infraestructura eléctrica, específicamente en lo relacionado con la inspección judicial cuya diligencia fue eliminada como medio probatorio. A su juicio, tal medida afecta y contraviene el contenido del artículo 29 constitucional, dado que restringe la posibilidad del juez de decretar una prueba cuando se considere necesaria.

Advirtió que aun cuando no existe tarifa legal en este tipo de procedimientos, es decir que es viable la utilización de otros medios para alcanzar la misma certidumbre en relación con los hechos, lo cierto es que no es posible, bajo la luz de la Constitución Política y de los principios de libre formación del convencimiento del juez restringir la utilización de mecanismos que considere idóneos para formar su convencimiento. Por ello criticó que la decisión judicial estimara posible subsanar tal circunstancia acudiendo a otras medidas, sin razonar sobre la supresión de una de ellas.

En ese mismo orden recabó que no se encontraba satisfecho el juicio de proporcionalidad, pues si bien la finalidad perseguida por el decreto es legítima, en tanto busca agilizar la construcción de redes de interconexión eléctrica, facilitando el procedimiento de servidumbre, las razones para eliminar la prueba de la inspección judicial no se encuentran razonables, ni idóneas, en tanto se prohíbe en todos los casos una prueba que es legal en el sistema jurídico colombiano. De allí que estimara que, para superar tal juicio se debió condicionar la medida a que, se habilitara que excepcionalmente el juez decretara la pluricitada inspección judicial, siempre que demostrase que los demás medios probatorios no resultaban idóneos y que en esos casos garantizara los respectivos protocolos de bioseguridad para el desarrollo de dichas diligencias. De esa manera, aseguró se cumplían las finalidades del decreto sin afectar el contenido esencial del artículo 29 constitucional.

En relación con el artículo 9 del Decreto 798 de 2020 aseguró que debió declararse inexecutable al incumplir los juicios de finalidad y conexidad material. Expresó que allí se establecen beneficios tributarios para incentivar las inversiones a corto plazo en el sector de hidrocarburos; no obstante, del texto del Decreto se extrae que lo son a mediano plazo, en tanto rigen a 31 de diciembre de 2021. En su criterio no se trata de una medida que esté dirigida específica y estrechamente a conjurar las causas que provocaron el estado de excepción, cuál es una de las exigencias de los decretos legislativos, por el contrario se trata de un aspecto que está más ligado con el desarrollo de una agenda económica de largo plazo que ; excede las medidas gubernamentales dirigidas a la contención de las consecuencias negativas del Decreto 637 de 2020 y que por ende no podía ser adoptada mediante la legislación de emergencia, sino debatida por el legislador ordinario, en respeto al principio democrático y a los propios contenidos del artículo 333 superior.

Por su parte, la magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** aclaró el voto en relación con la parte motiva de esta providencia.

LAS CONDICIONES ESPECIALES ESTABLECIDAS PARA LA EMISIÓN DE VALORES DE SEGUNDO MERCADO EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADA EL PASADO MES DE MAYO, CONSTITUYEN MEDIDAS QUE CUMPLEN CON LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES EXIGIDOS POR LA CONSTITUCIÓN, LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

VII. EXPEDIENTE RE-344 - SENTENCIA C-331/20 (agosto 20)

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 817 DE 2020

(junio 04)

Por el cual se establecen las condiciones especiales para la emisión de valores en el segundo mercado por parte de empresas afectadas en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional", y

CONSIDERANDO

[...]

DECRETA:

Artículo 1. A partir de la expedición de este Decreto Legislativo y hasta por dos años calendario, las emisiones de valores que se realicen en el Segundo Mercado atenderán, además de las normas vigentes, las disposiciones del presente decreto.

Artículo 2. Durante el término al que se refiere el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, los títulos representativos de deuda que las sociedades por acciones simplificadas de que trata la Ley 1258 de 2008 emitan en el segundo mercado podrán inscribirse en el Registro Nacional de Valores y Emisores -RNVE- y negociarse en una bolsa de valores. El plazo máximo de estas emisiones será de hasta cinco (5) años.

El Gobierno nacional determinará las condiciones estatutarias y de gobierno corporativo para que las sociedades a las que se refiere este artículo accedan al mercado de valores.

Artículo 3. Las emisiones de que trata el presente Decreto Legislativo podrán ser garantizadas por el Fondo Nacional de Garantías S.A. en los términos que establezcan sus estatutos y demás normas aplicables.

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

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 817 de 2020 “[p]or el cual se establecen las condiciones especiales para la emisión de valores en el segundo mercado por parte de empresas afectadas en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

3. Síntesis de la providencia

El Decreto Legislativo 817 de 2020 tiene como propósito permitir el ingreso de las Sociedades por Acciones Simplificadas -en adelante SAS- en el mercado de valores. La Corte determinó que el decreto cumple los requisitos formales y materiales de validez definidos por la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional.

En concreto, la Corte estableció que el decreto legislativo está motivado de forma directa, específica y suficiente en la necesidad de conjurar la agravación de los efectos de la crisis, promoviendo un mecanismo de financiación de las empresas constituidas en SAS que contribuya al sostenimiento de los puestos de trabajo. Además, las medidas se encuentran estrechamente relacionadas con las consideraciones del decreto que las integra. Por otra parte, la Sala Plena determinó que la medida adoptada no suspende o vulnera el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales, no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y no suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Además, contiene una regulación equilibrada que no sacrifica ningún interés constitucional y, por el contrario, brinda a las SAS una nueva posibilidad de financiación previendo con ello el inicio de procesos de insolvencia y manteniendo los puestos de trabajo.

Respecto del juicio de no contradicción específica la Corte analizó cuatro cuestiones. Primero, la Corte estableció que el ingreso de las SAS en el mercado de valores no es incompatible con el interés público del mercado bursátil (art. 335 C.Pol.). En efecto, de una parte (i) su participación está temporalmente limitada al segundo mercado -inversionistas profesionales y sometido a la inspección, vigilancia y control de la Superfinanciera de Colombia- y solamente para la emisión de títulos representativos de deuda. A su vez, de otra parte, (ii) al Gobierno Nacional le corresponde reglamentar la materia en lo relativo a las reformas estatutarias y de buen gobierno.

Segundo, la Sala Plena sostuvo que asignar al Gobierno Nacional la competencia para determinar las condiciones estatutarias y de gobierno corporativo para que las SAS accedan al mercado de valores no es incompatible con las competencias del legislador (art. 150 C.Pol). Lo anterior en tanto (i) la reglamentación cuya adopción se le asigna al Presidente de la República corresponde a una materia marco (art. 150.19) en la que las competencias del Gobierno son amplias y (ii) la regulación que se adopte solamente se ocupará de aquellos aspectos sectoriales y esenciales para el ingreso al mercado bursátil y no para regular sistemáticamente el derecho comercial en este caso.

Tercero, la Sala Plena consideró que el establecimiento de condiciones a las SAS para acceder al mercado bursátil no desconoce el principio de libertad de empresa (art. 333 C.Pol.) porque (i) el Gobierno Nacional tiene amplias facultades reglamentarias, en el marco de la ley, para establecer las condiciones de ingreso al mercado bursátil, lo que incluye la posibilidad de reglamentar asuntos estatutarios y de buen gobierno de las sociedades, con el fin de garantizar el interés público que subyace a la actividad bursátil. Igualmente (ii) el ingreso al mercado de valores es facultativo y, por lo tanto, el cumplimiento de los presupuestos dispuestos para ello depende de una decisión que no es imperativa para este tipo societario. Finalmente (iii) las SAS que decidan acoger los cambios estatutarios y de buen gobierno no se verán sometidas a transformación alguna de su naturaleza jurídica pues la regulación que adopte el Gobierno solo se deberá ocupar de aquellos aspectos esenciales para el ingreso en el mercado bursátil.

Cuarto, la Sala analizó de forma concreta la facultad que otorga el decreto al Fondo Nacional de Garantías para garantizar el pago de las obligaciones asumidas por las SAS en el segundo mercado de valores. Decidió que la norma es constitucional por dos razones. Primero (i) permitir que el FNG garantice una deuda a favor de una persona natural o jurídica que no tenga la calidad de intermediario financiero, (inversionista profesional en el segundo mercado: fondos de pensiones y aseguradoras), responde al objeto social del FNG y es compatible con la necesidad de implementar medidas urgentes y efectivas que permitan financiar a las empresas. Adicionalmente, la participación del FNG en el mercado de valores no es una novedad en tanto actualmente este es garante en el contexto de la financiación colaborativa. Segundo (ii) la medida atiende a lo dispuesto en el mandato constitucional del artículo 334 y, por ello, no contraviene la regla que se desprende del artículo 355 de la Constitución. En efecto, dicha disposición le asigna al Estado la dirección general de la economía y, en consecuencia, a las autoridades públicas les corresponde adoptar políticas e implementar medidas que impacten las variables macroeconómicas de las que depende el desarrollo

social y económico, tales como: el crédito, la moneda, la política fiscal y, por supuesto, el gasto y la inversión pública.

Finalmente, la Corte encontró cumplidos los juicios de necesidad fáctica y jurídica. Concluyó que las medidas son idóneas y efectivas para evitar la extensión de los efectos de la pandemia porque las empresas constituidas en SAS que se han visto significativamente afectadas en sus ingresos, contarán con una herramienta adicional de financiación lo cual propende por el fortalecimiento de las SAS que cumplan los requisitos para ello. Todo ello con el apoyo del Fondo Nacional de Garantías. Por otra parte, considerando que la prohibición de ingreso de las SAS al mercado de valores se encontraba prevista en una norma legal (art. 4 Ley 1258 de 2008) su suspensión requería de la adopción de un decreto legislativo. Con relación al facultad concedida al Fondo Nacional de Garantías, siguiendo lo dispuesto en la sentencia C-172 de 2009, concluyó que era necesario acudir a un decreto legislativo para disponer que los recursos del Fondo Nacional de Garantías puedan ser empleados para garantizar las emisiones que las SAS harán en el segundo mercado.

LA CORTE SE INHIBIÓ DE EMITIR UNA DECISIÓN DE FONDO SOBRE EL CARGO POR VIOLACIÓN DEL ART. 107 DE LA CONSTITUCIÓN FORMULADO EN UNA DEMANDA INSTAURADA CONTRA UNA NORMA DE LA LEY ESTATUTARIA 130 DE 1994, POR INEPTITUD DEL CARGO. DE OTRO LADO, ANTE LA EXISTENCIA DE COSA JUZGADA RESPECTO DEL CARGO DE VULNERACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1º Y 40 DE LA CONSTITUCIÓN, LA CORTE DISPUSO ESTARSE A LO RESUELTO EN LA SENTENCIA C-089 DE 1994

VIII. EXPEDIENTE D-13455 - SENTENCIA C-332/20 (agosto 20)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma demandada

LEY 130 DE 1994
(marzo 23)

Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 7o. OBLIGATORIEDAD DE LOS ESTATUTOS. La organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos se regirá por lo establecido en sus propios estatutos. Cualquier ciudadano, **dentro de los veinte días siguientes** a la adopción de la respectiva decisión, podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las cláusulas estatutarias contrarias a la Constitución, a la ley o a las disposiciones del Consejo Nacional Electoral, o las decisiones de las autoridades de los partidos y movimientos tomadas contraviniendo las mismas normas.

Los partidos y movimientos inscribirán ante el Consejo Nacional Electoral los nombres de las personas que, de acuerdo con sus estatutos, hayan sido designados para dirigirlos y para integrar sus órganos de gobierno y administración, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha de la respectiva designación. El Consejo Nacional Electoral podrá, de oficio o a solicitud de cualquier persona, exigir que se verifique la respectiva inscripción y aun realizarla si dispone de la prueba correspondiente. Cualquier ciudadano podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la designación de esas directivas dentro de los quince (15) días siguientes a la misma, por violación grave de los estatutos del partido o movimiento. Para todos los efectos, el Consejo Nacional Electoral sólo reconocerá como autoridades de los partidos y movimientos a las personas debidamente inscritas ante él.

2. Decisión

Primero. Frente al cargo relativo al desconocimiento del principio de participación política consagrado en los artículos 1º y 40 de la Constitución Política, **ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-089 de 1994, que declaró exequible el artículo 7 del Proyecto de Ley Estatutaria número 11 de 1992 de la Cámara de Representantes y 348 de 1993 del Senado de la República "Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones", promulgado como Ley 130 de 1994.

Segundo. INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo acerca del cargo por desconocimiento del deber de responsabilidad de los partidos y movimientos políticos por toda infracción a las normas que rigen su organización, funcionamiento o financiación consagrado en el inciso séptimo del artículo 107 de la Constitución, formulado contra la expresión “dentro de los veinte días siguientes”, contenida en el inciso primero del artículo 7 de la Ley 130 de 1994, por ineptitud sustantiva de la demanda.

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE PETICIÓN, DEBIDO PROCESO Y DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, PARA LA OPORTUNA RESOLUCIÓN OPORTUNA Y EFECTIVA DE LAS SOLICITUDES PRESENTADAS DE CONCESIÓN DE BENEFICIOS DE QUIENES SE SOMETIERON A LA JEP

IX. EXPEDIENTE T-7.211.754 AC- SENTENCIA SU-333/20 (agosto 20)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Síntesis de la providencia

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió 20 acciones de tutela promovidas por 25 personas comparecientes ante la Jurisdicción para la Paz, en las que se señala a la Sala de Amnistía e Indulto y a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de vulnerar los derechos fundamentales de petición, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, en atención a que, los escritos de sometimiento y en los que se solicitan la concesión de beneficios como la libertad transitoria, anticipada y condicionada, la libertad condicional u otros, no han sido contestados dentro de los términos previstos en la Ley 1820 de 2016 y la Ley 1922 de 2018.

En este escenario, la Sala Plena de la Corte debe establecer si la tardanza en la que incurrieron la Sala de Amnistía e Indulto, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas y las Secretarías Judiciales de cada una de estas dos corporaciones de la JEP, en responder los escritos formulados por los comparecientes y en los que solicitaron beneficios previstos en la Ley 1820 de 2016, implican la vulneración de los derechos de petición, al acceso a la administración de justicia y al debido proceso de los accionantes.

Conforme con la información allegada en sede de revisión, al momento de proferir la sentencia se verifica que, las autoridades de la JEP ya dieron respuesta a las solicitudes de varios comparecientes, razón por la cual, la Sala concluye que se produjo el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado en los expedientes T-7.211.254, T-7.211.257; T-7.211.258; T-7.211.261; T-7.211.263; T-7.211.264; T-7.211.269; T-7.211.271; y T-7.211.277, este último, en relación con tres accionantes a quienes ya se les dio respuesta, es decir, Guillermo Javier Castillo Chávez, Diego Andrés Ruales Toro, y Oscar Antonio Muñoz Arboleda.

Sobre el estudio de fondo de las peticiones que no han sido contestadas, la Sala reitera el precedente constitucional contenido en las Sentencia T-230 de 2013, C-951 de 2014, SU-394 de 2016 y T-186 de 2017, decisiones en las cuales se explicó que: (i) una persona puede dirigir peticiones respetuosas a autoridades judiciales. Si las mismas tienen un contenido jurisdiccional, se trata de un ejercicio del *ius postulandi* y en esa medida, la respuesta se somete a las normas legales de procedimiento ordinario y no a la Ley Estatutaria del derecho de petición. En caso de omisión de respuesta se incurre en una vulneración al derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, salvo que la dilación esté justificada. La Sala explica que se presenta una mora judicial injustificada, si la misma (i) es fruto de un incumplimiento de los términos señalados en la ley para adelantar alguna actuación judicial; (ii) no existe un motivo razonable que justifique la tardanza como lo es la congestión judicial o el volumen de trabajo, y (iii) la misma es imputable a la falta de cumplimiento de las funciones por parte de una autoridad judicial.

A partir de estas reglas jurisprudenciales, la Sala Plena determina que, en relación con los 12 expedientes de tutela promovidos, por 14 personas, todas las peticiones de los accionantes son de carácter judicial, pues requieren a las autoridades de la

JEP para que, concedan los beneficios penales previstos en la Ley 1820 de 2016. En esa medida, no se trata del ejercicio del derecho fundamental de petición, sino del ejercicio del *ius postulandi*.

Respecto a la alegada violación al derecho al debido proceso, la Sala Plena de la Corte Constitucional verifica que, en dos casos se presenta un desconocimiento a esta garantía fundamental, toda vez que, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas de la JEP tardó más de 9 meses para resolver que no era competente para fallar las peticiones sometidas a su consideración, sino que dicha facultad la tenía la Sala de Amnistía e Indulto. En atención a que, en dos casos, se presentó un error en el reparto de las solicitudes y resolverlos tomó varios meses, se protege el derecho fundamental al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, y se ordena que la Sala de Amnistía e Indulto asuma la competencia de los casos dentro de los cinco días siguientes a la notificación de esta providencia.

Frente al expediente T-7.211.272, el juez de única instancia, es decir, la Sección de Revisión tuteló parcialmente el derecho de petición, pues, consideró que el accionante formuló una solicitud ante la Secretaría Ejecutiva que, en parte, interrogaba sobre aspectos administrativos, puntualmente, los requisitos en abstracto, para acceder a los beneficios de la Ley 1820 de 2016. Examinado el expediente, se verifica que el 24 de septiembre de 2018, el accionante, señor Edier Zarate Martínez presentó una petición cuyo objetivo claro era ser acogido en la jurisdicción especial para la paz y como consecuencia de ello, recibir los beneficios condicionados para la libertad condicionada. No resulta posible distinguir que se trata de aquellos que interrogan, al menos, parcialmente, por asuntos administrativos. Por lo anterior, la Sala Plena revocará parcialmente la sentencia de 4 de diciembre de 2018, proferida por la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, y negará la acción de tutela en relación con la vulneración del derecho fundamental de petición del accionante, dentro del expediente de tutela T-7.211.272 toda vez que, la solicitud del accionante es de aquellas que en su integralidad requiere la concesión de beneficios penales, por lo cual, no se incurre en vulneración al derecho de petición. En lugar de ello se negará el amparo.

En relación con los restantes expedientes en los que aparece un solo accionante, la Sala Plena de la Corte Constitucional confirmará las sentencias proferidas por la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz en única instancia y que negaron los amparos requeridos. Puntualmente en los expedientes T-7.211.259, T-7.211.260, T-7.211.270, T-7.211.273, T-7.211.274, T-7.211.275, T-7.211.278, T-7.366.351.

En el mismo sentido, en el expediente 7.211.275 se revoca la providencia del 6 de abril de 2018, en la que, la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz declaró la carencia actual de objeto por existir hecho superado en relación con la petición presentada por el accionante, pues la Secretaría Ejecutiva de la Jurisdicción le dio respuesta administrativa, sobre su situación de no incluido en las listas que remitió el Ministerio de Defensa Nacional sobre miembros de fuerza pública que debían recibir los beneficios de la Ley 1820 de 2016. No obstante, en la respuesta que fue remitida a esta Corporación fruto de los autos de pruebas, se verifica que, frente al accionante, la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas inició un proceso judicial con el fin de determinar si el peticionario es beneficiario de las previsiones de la Ley de amnistía e indulto. Por ello, conforme a la información que reposa en el expediente, la petición formulada por el tutelante fue contestada por la Secretaría Ejecutiva, sin que ello haya sido obstáculo para el inicio de un proceso judicial, el cual, no ha sido resuelto. Por este motivo, en el expediente T-7.211.275, la Sala Plena de la Corte revoca la sentencia de única instancia que declaró improcedente la acción de tutela, y en su lugar negará el amparo solicitado.

Finalmente, en el expediente T-7.211.277, se confirma parcialmente la sentencia de única instancia, proferida por el Tribunal para la Paz, Sección de Revisión en relación con los comparecientes Jesús Gabriel Viveros Delgado; Deivis Alberto Díaz Telpud; Guillermo Arturo Bolaños. Debe recordarse que, en relación con tres de los accionantes, Guillermo Javier Castillo Chávez, Diego Andrés Ruales Toro, y Oscar Antonio Muñoz Arboleda, se revoca parcialmente la sentencia y se declara la carencia actual de objeto por hecho superado.

En el mismo sentido, se advierte a la Sala de Amnistía e Indulto y a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas que, en un plazo de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta providencia, elaboren un cronograma y lo informen a los accionantes dentro de los expedientes T-7.211.259, T-7.211.260, T-7.211.270, T-7.211.273, T-7.211.274, T-7.211.275, T-7.211.278, T-7.366.351 en el que precise la fecha en que serán contestadas las peticiones aún pendientes de resolución de fondo.

Además, verificados los esfuerzos realizados por la JEP dirigidos a resolver la situación de congestión judicial, y los resultados que ellos han arrojado, se exhortará al Órgano de Gobierno de la JEP que, conforme al Reglamento vigente, mantenga la vigilancia y evaluación periódica de las medidas de descongestión, y cada seis meses, en cuanto sea conveniente o necesario, ajuste los planes adelantados por la Sala de Amnistía e Indulto y la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas con el fin de garantizar que se apliquen y profundicen los mecanismos que evidencien mejores resultados. En todo caso, debido a la prioridad que le da el orden constitucional a la libertad personal, la JEP, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, debe priorizar el estudio y respuesta oportuna de las solicitudes de los comparecientes que buscan la concesión de beneficios como la Libertad Condicionada o la Libertad Anticipada, Transitoria y Condicional.

2. Decisión

PRIMERO. REVOCAR la sentencia del 13 de agosto de 2018 proferida en única instancia por la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz que, en relación con el pretendido derecho a la libertad personal **DECLARÓ IMPROCEDENTE** la acción de tutela, y en relación con el supuesto derecho al debido proceso la **NEGÓ**, dentro del expediente T-7.211.263 donde aparece como tutelante José Gerardo Vargas Correa. En su lugar **DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado** por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO. REVOCAR la sentencia del 23 de julio de 2018, proferida en única instancia por la Sub Sección Segunda de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, que **TUTELÓ** el derecho de petición y **NEGÓ** la tutela del derecho al debido proceso de la acción de tutela formulada por Octavio Cartagena Benítez dentro del expediente T-7.211.269. En su lugar, **DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado**.

TERCERO. REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia del 14 de agosto de 2018, proferida en única instancia por la Sub Sección quinta de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz dentro del expediente T-7.211.277, que **NEGÓ** la acción de tutela en relación con los accionantes Guillermo Javier Castillo Chávez, Diego Andrés Ruales Toro y Oscar Antonio Marín Arboleda. En su lugar, y en relación con estos accionantes, **DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado**. Y **CONFIRMAR PARCIALMENTE** la misma sentencia en cuanto **NEGO** el amparo del derecho al debido proceso, sin dilaciones injustificadas, en relación con los accionantes Gabriel Viveros Delgado, Devis Alberto Díaz Telpud y Guillermo Arturo Bolaño.

CUARTO. REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia del 5 de diciembre de 2018, proferida en única instancia por la Sub Sección Primera de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, que **AMPARÓ** el derecho de petición a Edier Zarate Martínez. En su lugar **NEGAR** dicha solicitud. **CONFIRMAR** entonces la providencia, en tanto **NEGÓ** el derecho al debido proceso del mismo accionante, en el proceso T-7.211.272.

QUINTO. REVOCAR las sentencias de única instancia que negaron el amparo del derecho al debido proceso sin dilaciones injustificadas y acceso a la administración de justicia: 1) el 11 de octubre de 2018, por la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz dentro de la acción de tutela promovida por Jhon Freddy Rodríguez Suárez, en el proceso T-7.211.254; 2) el 2 de enero de 2019, por la Sub-Sección Primera de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz dentro de la acción de tutela promovida por Jaime Coral Trujillo, en el proceso T-7.211.257; 3) el 9 de noviembre de 2018 por la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz dentro de la acción de tutela promovida por Ciro Antonio Amado, en el proceso T-7.211.258; 4) el 10 de

diciembre de 2018 por la Sub Quinta Primera de la Sección de Revisión del Tribunal dentro de la acción de tutela promovida por Ider Quintero, en el proceso T-7.211.261; 5) el 22 de agosto de 2018 por la Sub Sección Primera de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz dentro de la acción de tutela promovida por Alberto Camargo Pinzón, en el proceso T-7.211.264; y 6) 1 de octubre de 2018 por la Sub Sección Primera de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz dentro de la acción de tutela promovida por Deybi Mauricio Melo Arce, en el proceso T-7.211.271. En su lugar **DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado.**

SEXTO. CONFIRMAR las sentencias proferidas en única instancia que negaron el amparo al derecho al debido proceso sin dilaciones injustificadas y al acceso a la administración de justicia: 1) el 11 de octubre de 2018, por la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, dentro de la acción de tutela promovida por Ramón Jesús Ramírez Quintero, en el proceso T-7.211.259; 2) el 24 de diciembre de 2018 por la Sub Sección Segunda de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, dentro de la acción de tutela promovida por Robinson Contreras Angarita, en el proceso T-7.211.260; 3) el 10 de octubre de 2018, por la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, dentro de la acción de tutela promovida por Alonso Chaux Hurtado, en el proceso T-7.211.270; 4) el 21 de septiembre de 2018, por la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, dentro de la acción de tutela promovida por Víctor Saoco Pérez López, en el expediente T-7.211.273; 5) el 6 de abril de 2018 por la Sub Sección Segunda de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, dentro de la acción de tutela promovida por Michel Antonio Berrio, en el proceso T-7.211.274; 6) el 1 de octubre de 2018 por la Sección de Revisión del Tribunal, dentro de la acción de tutela promovida por Luis Ángel Sánchez Méndez en el proceso T-7.211.275; 7) el 10 de enero de 2019, por la Sub Sección Segunda de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, dentro de la acción de tutela promovida por Luis Mary García Cerón, en el expediente T-7.211.278; 8) el 14 de marzo de 2019, por la Subsección Tercera de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, dentro de la acción de tutela promovida por Iván Marino Herrera Serna, en el proceso T-7.366.351.

SÉPTIMO. REVOCAR las sentencias de única instancia que negaron el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso sin dilaciones injustificadas y al acceso a la administración de justicia: 1) el 30 de noviembre de 2018, por la Sub Sección Tercera de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, dentro de la acción de tutela promovida por Carlos José Sanabria Pico, en el proceso T-7.211.266; 2) el 24 de septiembre de 2018, por la Sub Sección Sexta de la Sección de Revisión del Tribunal para la Paz, dentro de la acción de tutela promovida por Sandra Lucrecia Daniels Guzmán, en el proceso T-7.211.267. En su lugar **TUTELAR** el derecho al debido proceso de los dos accionantes Carlos José Sanabria Pico y Sandra Lucrecia Daniels Guzmán y **ORDENAR** que la Sala de Amnistía e Indulto, en un término de cinco (5) días avoque conocimiento de las peticiones de los accionantes. Así mismo que, dentro de un plazo razonable, y conforme con las consideraciones de la parte motiva de esta providencia, resuelva de fondo las peticiones de los accionantes.

OCTAVO. ADVERTIR a la Sala de Amnistía e Indulto y a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas que, en un plazo de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta providencia, elaboren un cronograma de respuesta efectiva de las peticiones pendientes, en el que informen a los accionantes Ramón Jesús Ramírez Quintero (expediente T-7.211.259), Robinson Contreras Angarita (expediente T-7.211.260), Alonso Chaux Hurtado (expediente T-7.211.270); Edier Zarate Martínez (expediente T-7.211.272); Víctor Saoco Pérez López (expediente T-7.211.273); Michel Antonio Berrio Julio (expediente T-7.211.274); Luis Ángel Sánchez Méndez (expediente T-7.211.275); Gabriel Viveros Delgado, Devis Alberto Díaz Telpud, Guillermo Arturo Bolaños (expediente T-7.211.277); Luz Mary García Cerón (expediente T-7.211.278) e Iván Marino Herrera Serna (expediente T-7.366.351) la fecha en que serán contestadas las solicitudes.

NOVENO. EXHORTAR al Órgano de Gobierno de la JEP que, conforme al Reglamento vigente, mantenga la vigilancia y evaluación periódica de las medidas de descongestión, y cada seis meses, en cuanto sea conveniente o necesario, ajuste los planes adelantados por la Sala de Amnistía e Indulto y la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas con el fin de garantizar que se apliquen y

profundicen los mecanismos que evidencien mejores resultados.

DÉCIMO. LÍBRENSE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente

