COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/211/20

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/211/20
Expediente	—
Fecha	2020-03-31
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	—
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Decreto Legislativo En Desarrollo De Estado De Emergencia Que Destina Recursos De Las Cotizaciones A Las Administradoras De Riesgo Laboral De Caracter Publico
- Decreto Legislativo De Estado De Emergencia Economica, Social Y Ecologica
- Estado De Emergencia Economica, Social Y Ecologica Derivado De La Pandemia Por Covid-19
- Control De Constitucionalidad De Decreto Legislativo De Desarrollo De Estado De Emergencia Economica, Social Y Ecologica
- Control De Constitucionalidad De Estado De Emergencia
- Control Constitucional De Decreto Legislativo De Estado De Emergencia Economica, Social Y Ecologica

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Declarar EXEQUIBLE el Decreto 500 de 2020 “ Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las administradoras de riesgos laborales de carácter público, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica ”. Cópiese, notifíquese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente. ALBERTO ROJAS RÍOS…

Texto completo

C-211-20 Sentencia C-211/20 DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE DESTINA RECURSOS DE LAS COTIZACIONES A LAS ADMINISTRADORAS DE RIESGO LABORAL DE CARACTER PUBLICO- Exequibilidad DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Competencia de la Corte Constitucional ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19- Exequibilidad del Decreto Legislativo 417 de 2020 La Corte consideró que el decreto de declaratoria cumplía con los requisitos formales y sustantivos para su expedición. En relación con los requisitos sustantivos, la Corte constató la ocurrencia de unos hechos que afectaban la salud a nivel mundial, y que se habían convertido en una pandemia. Esta crisis, según sostuvo la Corte, debido a su impacto sobre la salud y de su naturaleza inusitada, se encuadra dentro del concepto de grave e inminente perturbación del orden económico, social y ecológico, previsto en el artículo 215 de la Carta y sus causas y consecuencias no podían ser materialmente contrarrestadas con las facultades ordinarias, lo cual justificó la declaratoria del estado de excepción

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE DESTINA RECURSOS DE LAS COTIZACIONES A LAS ADMINISTRADORAS DE RIESGO LABORAL DE CARACTER PUBLICO-Contenido/ DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE DESTINA RECURSOS DE LAS COTIZACIONES A LAS ADMINISTRADORAS DE RIESGO LABORAL DE CARACTER PUBLICO- Alcance DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE DESTINA RECURSOS DE LAS COTIZACIONES A LAS ADMINISTRADORAS DE RIESGO LABORAL DE CARACTER PUBLICO- Diferencias con el Decreto 488 de 2020 (…) las dos modificaciones hechas al artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 van dirigidas a destinar porcentajes a la promoción de salud, prevención del contagio, a las actividades de emergencia e intervención, así como a las de examen y diagnóstico de la enfermedad de aquella parte de la población que, por su trabajo, se encuentra especialmente expuesta al contagio del coronavirus.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Cumplimiento de requisitos formales y materiales CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA- Juicio formal De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, en la jurisprudencia constitucional, y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, “por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”, los decretos legislativos deben cumplir tres requisitos de forma, a saber[3]: (i) haber sido dictados en desarrollo del decreto que declaró la emergencia económica, social y ecológica, y dentro del término de declaratoria de ésta; (ii) estar suscritos por el Presidente de la República y todos los ministros del despacho; (iii) y contar con la motivación correspondiente, esto es, referir las razones de hecho y de derecho, que dan cuenta de su necesidad, de la conexidad y la pertinencia frente a los hechos que dieron lugar a la situación que se pretende conjurar.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Fundamento CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA- Juicio material La Corte ha sostenido que la conexidad material tiene un componente interno, en el cual se evalúa la existencia de una relación entre las medidas adoptadas y la parte considerativa del decreto legislativo, y otro externo, en el que se analiza la relación entre los fines de aquel y las causas de la declaratoria de emergencia.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Juicio de finalidad CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Juicio de ausencia de arbitrariedad CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Juicio de intangibilidad CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Juicio de no contradicción específica CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Juicio de necesidad Permite determinar si el presidente incurrió en un “error manifiesto de apreciación” acerca del carácter imprescindible de la medida. Para efectuar este análisis, la Corte debe examinar la concurrencia de dos elementos. El primero, también llamado juicio de necesidad fáctica consiste en establecer si las medidas adoptadas son indispensables “para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente”. El segundo, denominado juicio de necesidad jurídica o juicio de subsidiariedad, se dirige a verificar “la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional”.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Juicio de motivación suficiente CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO

LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Juicio de incompatibilidad CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Juicio de proporcionalidad CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Juicio de no discriminación Referencia: Expediente RE-256 Asunto: Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Legislativo 500 de 2020, " Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las administradoras de riesgos laborales de carácter público, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica ".

Magistrada Sustanciadora: CRISTINA PARDO SCHLESINGER Bogotá D.C., primero (1º) de julio de dos mil veinte (2020). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 7 y el parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política, y cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA I. ANTECEDENTES 1. El Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, " por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional ".

2. El 1º de abril de 2020, el Presidente de la República remitió a la Secretaría General de la Corte Constitucional copia auténtica del Decreto Legislativo 500 de 2020, dictado y publicado el 31 de marzo del presente año " por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las administradoras de riesgos laborales de carácter público, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica ", el cual fue radicado en la Corporación con el número de expediente RE-256 y repartido al despacho de la magistrada sustanciadora el mismo día de su remisión, para su trámite y sustanciación. El texto de la norma objeto de análisis, es el siguiente:

DECRETO 500 DE 2020 (marzo 31) Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y CONSIDERANDO Que, en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

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

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

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

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

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

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

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

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de esta, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del nuevo Coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo Coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

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

Que según la Organización Mundial de la Salud — OMS, en reporte de fecha 30 de marzo de 2020 a las 11:23 GMT-5, se encuentran confirmados 693,224 casos, 33,106 fallecidos y 203 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020, 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia. Que, pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 30 de marzo de 2020 13 muertes y 798 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (350), Cundinamarca (29), Antioquía (96), Valle del Cauca (104), Bolívar (40), Atlántico (25), Magdalena (8), Cesar (4), Norte de Santander (16), Santander (8), Cauca (9), Caldas (15), Risaralda (29), Quindío (16), Huila (21), Tolima (9), Meta (8), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1), Nariño (2), Boyacá (4), Córdoba (2) y Sucre (1).

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

Si bien el mayor impacto sanitario ha ocurrido en las economías avanzadas, los países de mercados emergentes y en desarrollo y en especial los países de bajo ingreso, se verán particularmente afectados por la combinación de una crisis sanitaria, una brusca reversión de los flujos de capital y, para algunos, una drástica caída de los precios de las materias primas. Muchos de estos países necesitan ayuda para reforzar su respuesta a la crisis y restablecer el empleo y el crecimiento, dada la escasez de liquidez de divisas en la economías de mercados emergentes y la pesadas cargas de la deuda en muchos países de bajo ingreso [...]".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Que en mérito de lo expuesto, DECRETA: Artículo 1. Objeto. El presente Decreto tiene como objeto incluir a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público dentro de las acciones contempladas en el artículo 5 del Decreto Legislativo 488 del 27 de marzo de 2020.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. El presente Decreto se aplicará a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público. Artículo 3. Acciones de Promoción y Prevención por parte de las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público. Hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público destinarán los recursos de las cotizaciones en riesgos laborales, de que trata el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, de acuerdo con la siguiente distribución:

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

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

3. El uno por ciento (1%) en favor del Fondo de Riesgos Laborales. 4. El dos por ciento (2%) para actividades de emergencia e intervención y para la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, y acciones de intervención directa relacionadas con la contención y atención del Coronavirus COM-19, destinados a los trabajadores de sus empresas afiliadas, que, con ocasión de las labores que desempeñan, están directamente expuestos al contagio del virus, tales como los de la salud tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, al igual que los trabajadores de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directamente con la prestación del servicio de salud; trabajadores de transporte aéreo, marítimo o terrestre; control fronterizo, cuerpo de bomberos, defensa civil y cruz roja.

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

Artículo 4. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación. PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE Dado a los 31 de Marzo de 2020 LA MINISTRA DEL INTERIOR Alicia Victoria Arango Olmos LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES Claudia Blum de Barberi EL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO, Alberto Carrasquilla Barrera LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Margarita Leonor Cabello Blanco EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL Rodolfo Enrique Zea Navarro EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Fernando Ruiz Gómez El MINISTRO DEL TRABAJO Ángel Custodio Cabrera Báez LA MINISTRA DE MINAS Y ENERGIA María Fernanda Suárez Londoño EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO José Manuel Restrepo Abondano LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL María Victoria Angulo González EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Ricardo José Lozano Picón EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO Jonathan Malagón González LA MINISTRA DE TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES Sylvia Cristina Constaín Rengifo LA

MINISTRA DE TRANSPORTE Ángela María Orozco Gómez LA MINISTRA DE CULTURA Carmen Inés Vásquez Camacho LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN Mabel Gisela Torres Torres EL MINISTRO DEL DEPORTE Ernesto Lucena Barrero II. INTERVENCIONES Mediante Auto del 13 de abril de 2020, la Magistrada Sustanciadora avocó conocimiento del asunto de la referencia, comunicó del proceso al Presidente de la República, a los ministros que integran el Gobierno nacional y al Instituto Nacional de Salud, para que si lo consideran pertinente, intervengan en el presente proceso mediante documento enviado al correo electrónico de la Secretaría General de esta Corporación dentro de los tres (3) días siguientes y fijó el proceso en lista durante el término de cinco (5) días, con el fin de garantizar la participación ciudadana en el trámite de constitucionalidad. Una vez vencido el término de fijación en lista, ordenó dar traslado al Procurador General de la Nación, para que rinda el concepto de su competencia.

Una vez vencido el término fijado para ello, se recibieron las siguientes intervenciones: 1. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y Positiva Compañía de Seguros S.A.

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República y Positiva Compañía de Seguros S.A., presentaron una intervención conjunta en la cual sustentan la constitucionalidad del Decreto 500 de 2020. En la medida en que el Decreto 500 de 2020 tiene una íntima relación con el Decreto 488 de 2020, reiteran, en lo pertinente, los argumentos en defensa del Decreto 488 de 2020.

En primer lugar sostienen que el Decreto 500 de 2020 cumple los requisitos formales. Se expidió con fundamento en el Decreto 417 de 2020, dentro del término de vigencia de la emergencia, con la firma del presidente y todos sus ministros, tiene efectos en todo el territorio nacional, se encuentra debidamente motivado y no contiene medidas relativas a tributos, por lo cual no se tienen en cuenta las restricciones temporales aplicables a este tipo de normas.

En cuanto a los requisitos materiales sostiene que se cumple con el requisito de conexidad material, pues el sistema de riesgos laborales no permitía la prevención y promoción frente al Coronavirus, y que mediante los decretos 488 y 500 de 2020 se destinaron recursos específicamente con ese propósito. Cumple con el requisito de finalidad, puesto que está expresamente dirigido a contener el contagio del Covid-19 y, por lo tanto, conjurar la crisis que dio origen a la declaratoria de emergencia sanitaria.

Sostienen que es necesario fácticamente porque se dirige a contener los efectos de la crisis en el ámbito del trabajo, especialmente de aquellas personas más expuestas a los riesgos de contraer la enfermedad, permitiéndoles a las aseguradoras de riesgos laborales utilizar los recursos de las cotizaciones para labores de prevención y promoción frente a la enfermedad. Así mismo, es necesario desde el punto de vista jurídico, puesto que el ordenamiento actualmente no permite la destinación de recursos del sistema de riesgos para hacer frente a la pandemia. Afirman así mismo que se cumple con el principio de proporcionalidad puesto que la destinación de los recursos no interfiere con ningún derecho constitucional, ni impone cargas desproporcionadas a las ARL, y va dirigida a la consecución de un objetivo constitucional válido, como lo es el mejoramiento de las condiciones de los trabajadores más expuestos al riesgo de contagio. Tampoco contiene normas discriminatorias, ni arbitrarias, ni que afecten derechos fundamentales. Por lo tanto, solicitan la declaratoria de exequibilidad del Decreto 500 de 2020.

INTERVENCIONES CIUDADANAS 2. Universidad de Los Andes La ciudadana Isabel Cristina Jaramillo, actuando como profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, y un número amplio de sus estudiantes, solicitan la declaratoria de exequibilidad del Decreto 500 de 2020 en la medida en que cumple con los requisitos establecidos en la jurisprudencia para este tipo de medidas. En particular se refieren a los criterios de conexidad y de necesidad, y sostienen que van dirigidos a conjurar las causas de la emergencia.

3. Universidad Externado de Colombia Intervención del departamento de Derecho Laboral. Los ciudadanos Jorge Eliecer Manrique Villanueva y Diego Alejandro Sánchez Acero, en su calidad de profesores del departamento de derecho laboral

de la Universidad Externado de Colombia, intervinieron en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que declare la inexequibilidad del Decreto objeto de análisis. Para ello resaltan que la provisión de elementos de seguridad frente a los riesgos es obligación de los empleadores, que se perjudica a la población en general cuando se destina un porcentaje de los ingresos recibidos por riesgos laborales en general para la seguridad de un segmento de la población frente a un riesgo específico, y que no existe un cálculo que permita determinar que los porcentajes previstos en los decretos 488 y 500 de 2020 son suficientes para proveer los elementos de seguridad necesarios para la población a la cual se destinan.

En primer lugar sostienen los intervinientes que de conformidad con el artículo 2.2.4.6.24 del Decreto 1072 de 2015 la obligación de suministrar los elementos y equipos de seguridad corresponde al empleador.

Por lo tanto, consideran que el suministro de tales elementos y equipos no es una obligación que le corresponda cumplir al sistema de riesgos profesionales.

Sostienen así mismo, que dicha obligación no le corresponde al sistema de riesgos laborales porque a éste le corresponde la promoción y prevención en general de toda la población y no de un segmento que, según sostienen, no corresponde ni a un 10% de la población.

Así mismo afirman que los porcentajes asignados a la promoción y prevención frente al Coronavirus entre la población beneficiaria de la norma no fueron definidos con fundamento en un cálculo de la población objetivo. En esa medida, pueden resultar insuficientes para proveer los elementos y equipos proporcionados en la disposición acusada. En esa medida, continúan, no hay claridad sobre la necesidad de la norma analizada.

Intervención del Departamento de Derecho Constitucional. María Clara Galvis Patiño, José Julián Tole Martínez y Manuela Losada Chavarro, actuando como profesores y estudiantes de la Universidad Externado de Colombia, intervinieron para solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 3º del Decreto 500 de 2020. Su solicitud se basa principalmente en dos argumentos, a saber, en primer lugar, que la medida es desproporcionada porque afecta el régimen financiero de las ARL, y en segundo lugar, porque vulnera la reserva de ley estatutaria establecida en relación con las normas que regulan los riesgos laborales. En esa medida, aducen que el mencionando artículo afecta las garantías de los derechos sociales de los trabajadores, en cuanto los recursos con los cuales las ARL deben adquirir los elementos y equipos de protección y demás medidas de prevención y promoción provienen de sus cotizaciones. Sostienen también que los trabajadores no pueden ser obligados a sufragar los gastos de la pandemia, ya que ello supondría una regresividad de los derechos sociales que debe ser objeto de un análisis o test estricto de constitucionalidad.

4. Asociación de Empresas de Medicina Integral -ACEMI Gustavo Morales Cobo, actuando como presidente ejecutivo de la Asociación de Empresas de Medicina Integral -ACEMI, solicitó a la Corte la declaratoria de exequibilidad del Decreto 500 de 2020, con base en los siguientes argumentos. Sostiene que el decreto cumple con los requisitos de forma y de fondo exigibles a los decretos legislativos. En cuanto a los requisitos de forma sostiene que el Decreto 500 de 2020 se expidió con fundamento en el Decreto 417 de 2020 mediante el cual se declaró la emergencia, se expidió dentro del término de vigencia de esta, contó con la firma del presidente y todos sus ministros, tiene efectos en todo el territorio nacional y se encuentra debidamente motivado. En cuanto al fondo sostiene muy brevemente que el decreto cumple con los requisitos de conexidad, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y no contradicción específica. Así mismo, cumple con lo que denomina exigencias de razonabilidad y proporcionalidad, entre las cuales incluye los juicios de finalidad, motivación suficiente y necesidad, en el cual incluye un presupuesto de índole fáctico y un juicio de subsidiariedad.

Al respecto apunta que el ordenamiento jurídico no contaba con una disposición que les permitiera a las ARL destinar específicamente un porcentaje de las cotizaciones para prevenir y promover el cuidado de los asegurados frente a la pandemia. En este orden de ideas la disposición también cumple con el juicio de incompatibilidad. Finalmente sostiene

que cumple con el criterio de proporcionalidad pues no restringe sino que por el contrario contribuye a desarrollar los derechos sociales de los asegurados, y tiene una limitación razonable en el tiempo.

5. Intervención de los seis Gobernadores del Pueblo Yukpa. Jaime Luis Olivella Márquez, Alfredo Peña Franco, Esneda Saavedra Restrepo, Emilio Ovalle Martínez, Alirio Ovalle Reyes y Andrés Vence Villar, en su calidad de gobernadores del pueblo Yukpa, presentaron una intervención general en éste y en otros procesos ante la Corte, para solicitar la inconstitucionalidad de la declaratoria de emergencia. Sin embargo, su intervención no va dirigida a solicitar la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 500 de 2020, sino a cuestionar la ausencia de medidas de atención diferencial para los pueblos indígenas quienes, como ellos, tienen la calidad de nómadas y seminómadas, y que se han visto afectados por la pandemia. Por no tratarse de una intervención dirigida a cuestionar el Decreto 500 de 2020, no se transcribirá su contenido en la presente sentencia.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 278-5 de la Constitución y en el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991, intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que declare la exequibilidad del Decreto 500 de 2020, fundándose en las siguientes consideraciones:

El Ministerio Público explica que el Decreto cumple con los requisitos formales para su expedición. Cumple, en primer lugar, con el requisito de la suscripción por parte del presidente y de sus ministros, anotando que fue suscrito por la viceministra de ambiente, quien lo suscribe como ministra encargada. Cumple también con el requisito de motivación, haciendo referencia a la necesidad de incluir a las aseguradoras de riesgos laborales de carácter público, que no habían sido incluidas en el Decreto 488 de 2020. Así mismo, cumple con el requisito de temporalidad en la medida en que fue expedido dentro del término de la emergencia. Finalmente sostiene que fue remitido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia a la Corte dentro del término previsto para ello.

Respecto del contenido material, determina que el decreto cumple con el requisito de conexidad, tanto externa como interna, en la medida en que está dirigido directamente a prevenir la expansión de las causas que originaron la emergencia y a los efectos que la pandemia tiene sobre los trabajadores. En ese orden de ideas, el decreto también cumple con el requisito de ausencia de arbitrariedad, en la medida en que no afecta el núcleo esencial de los derechos constitucionales fundamentales, ni afecta derechos intangibles contenidos en tratados internacionales, y por el contrario busca proteger a los trabajadores frente al riesgo de contagio.

Por otra parte, el decreto cumple con el requisito de finalidad, en cuanto busca conjurar la crisis y evitar la expansión de sus efectos, y con el de la motivación suficiente en la medida en que se refiere, explícitamente, a la necesidad de incluir a las aseguradoras públicas en la nueva distribución de los recursos de las cotizaciones para promoción y prevención.

Así mismo, cumple con los criterios de necesidad y de subsidiariedad, por cuanto las medidas adoptadas son, según sus palabras, “ razonablemente útiles ” para conjurar la crisis, y porque el presidente no contaba con facultades ordinarias para redirigir los recursos del sistema de riesgos laborales para la atención del Covid-19. Así mismo, dice que cumple el criterio de incompatibilidad, “ pues no contiene disposición alguna que suspenda la aplicación de una ley, por el contrario, complementa el artículo 5° del Decreto 488 de 2020 ”. Finalmente, sostiene que la disposición es razonable y proporcional, no limita derechos fundamentales, ni contiene criterios discriminatorios.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN Competencia 1. Conforme a lo dispuesto por el parágrafo del artículo 215 y el numeral 7º del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 500 de 2020.

Declaratoria de exequibilidad del Decreto 417 de 2020 2. Antes de emprender el análisis de constitucionalidad del Decreto objeto de examen, la Corte Constitucional considera pertinente abordar suscintamente su decisión de declarar la exequibilidad del Decreto 417 de 2020, con base en la cual se declaró la emergencia económica y social. En efecto, a través de la Sentencia C-145 de 2020, la Corte concluyó que el Decreto 417 de 2020 “por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional” , se ajustaba a la Constitución. La Corte consideró que el decreto de declaratoria cumplía con los requisitos formales y sustantivos para su expedición. En relación con los requisitos sustantivos, la Corte constató la ocurrencia de unos hechos que afectaban la salud a nivel mundial, y que se habían convertido en una pandemia. Esta crisis, según sostuvo la Corte, debido a su impacto sobre la salud y de su naturaleza inusitada, se encuadra dentro del concepto de grave e inminente perturbación del orden económico, social y ecológico, previsto en el artículo 215 de la Carta y sus causas y consecuencias no podían ser materialmente contrarrestadas con las facultades ordinarias, lo cual justificó la declaratoria del estado de excepción.

La decisión de la Sala Plena le confiere entonces certeza y validez a las premisas generales con fundamento en las cuales se justificó la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, algunos de los cuales retoma el gobierno para expedir el Decreto que ahora estudia la Sala.

Contenido material del Decreto 500 de 2020 y sus diferencias con el Decreto 488 del mismo año 3. De conformidad con lo dispuesto en su artículo 1º, el Decreto 500 de 2020 tiene como finalidad la inclusión de las administradoras de riesgos laborales de carácter público dentro de la modificación a la distribución de los recursos provenientes de las cotizaciones por riesgos laborales establecida en el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012.

[1] La distribución de estos recursos ya había sido modificada para las administradoras de riesgos laborales de carácter privado en el contexto de esta declaratoria de emergencia mediante Decreto 488 de 2020, cuya constitucionalidad la Corte tuvo oportunidad de analizar en la Sentencia C-171 de 2020. En efecto, el artículo 5º del Decreto 488 de 2020 dispone que las administradoras de riesgos laborales “ destinarán los recursos de las cotizaciones en riesgos laborales, de que trata el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 de acuerdo con la siguiente distribución ”, y a continuación establece una distribución exactamente igual a la dispuesta en el artículo 3º del Decreto 500 de 2020.

4. Ahora bien, el artículo 5º del Decreto 488 de 2020 no distingue entre administradoras de carácter público y privado. Por lo tanto, podría concluirse que en dicho decreto ya se incluyen las administradoras públicas, y que innecesaria era la extensión contemplada en el Decreto 500 de 2020. Sin embargo, al fijar el ámbito de aplicación, el artículo 2º del Decreto 488 dispone que “ El presente Decreto se aplicará a … Administradoras de Riesgos Laborales de orden privado … ”. Por lo tanto, las administradoras públicas no estaban incluidas en dicha disposición.

5. Tanto el artículo 5º del Decreto 488 como el 3º del Decreto 500 de 2020 disponen exactamente la misma distribución de recursos, como puede observarse de la tabla comparativa que se transcribe a continuación, con la única diferencia de que éste último lo dispone exclusivamente para ARL de carácter público:

Decreto Legislativo 488 de 2020. Artículo 5. Decreto Legislativo 500 de 2020. Artículo 3. Hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, las Administradoras de Riesgos Laborales destinarán los recursos de las cotizaciones en riesgos laborales, de que trata el artículo 11 de la 1562 de 2012, de acuerdo con la siguiente distribución:

1. El cinco por ciento (5%) del total de la cotización para realizar actividades de promoción y prevención dirigidas a los trabajadores de sus empresas afiliadas, que, con ocasión de las labores que desempeñan, están directamente expuestos al contagio del virus, como, trabajadores de la salud tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, al igual los trabajadores de vigilancia y alimentación, relacionados directamente con la prestación del servicio de salud; trabajadores de terminales de transporte aéreo, marítimo o terrestre, control fronterizo, cuerpo de bomberos, defensa civil y cruz roja,

para la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, así como acciones de intervención directa relacionadas con contención, mitigación y atención del nuevo Coronavirus COVID-19.

2. Del noventa y dos por ciento (92%) del total de la cotización, la Entidad Administradora de Riesgos Laborales destinará como mínimo el 10% para las actividades de prevención y promoción de que trata el numeral 2° del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 3.

El uno por ciento (1%) en favor del Fondo de Riesgos Laborales. 4. El dos por ciento (2%) para actividades emergencia e intervención y para la compra elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, y acciones de intervención directa relacionadas con la contención y atención del Coronavirus COVID-19, destinados a los trabajadores de sus empresas afiliadas, que, con ocasión de labores que desempeñan, están directamente expuestos al contagio del virus, tales como los de la salud tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, al igual que los trabajadores de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directamente con la prestación del servicio de salud; trabajadores de transporte aéreo, marítimo o terrestre; control fronterizo, cuerpo de bomberos, defensa civil y cruz roja.

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

1. El cinco por ciento (5%) del total de la cotización para realizar actividades de promoción y prevención dirigidas a los trabajadores de sus empresas afiliadas, que, con ocasión de las labores que desempeñan, están directamente expuestos al contagio del virus, tales como, trabajadores de la salud tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, al igual que los trabajadores de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directamente con la prestación del servicio de salud;

trabajadores de terminales de transporte aéreo, marítimo o terrestre, control fronterizo, cuerpo de bomberos, defensa civil y cruz roja, para la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, así como acciones de intervención directa relacionadas con la contención, mitigación y atención del nuevo Coronavirus COVID-19.

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

3. El uno por ciento (1%) en favor del Fondo de Riesgos Laborales. 4. El dos por ciento (2%) para actividades de emergencia e intervención y para la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, y acciones de intervención directa relacionadas con la contención y atención del Coronavirus COVID-19, destinados a los trabajadores de sus empresas afiliadas, que, con ocasión de las labores que desempeñan, están directamente expuestos al contagio del virus, tales como los de la salud tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, al igual que los trabajadores de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directamente con la prestación del servicio de salud;

trabajadores de transporte aéreo, marítimo o terrestre; control fronterizo, cuerpo de bomberos, defensa civil y cruz roja. 6. El objeto del Decreto 500 de 2020, tal y como lo define su artículo 1º, va encaminado a modificar la destinación de los recursos que reciban las administradoras de carácter público de las cotizaciones por riesgos laborales de los trabajadores. Este objeto se reitera en el artículo 2º del decreto, que define su ámbito de aplicación. La distribución establecida en el Decreto 500 de 2020 supone una modificación de lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 [2] , en los siguientes dos aspectos:

7. En primer lugar, el porcentaje del 5%, contemplado en el numeral 1º del artículo 11, que está dirigido a las actividades de promoción de la salud y de prevención de los riesgos laborales en general, se destina, según el numeral 1º del artículo 3º del Decreto 500 de 2020, específicamente a la promoción de la salud y a la prevención de trabajadores de empresas afiliadas " que, con ocasión de las labores que desempeñan, están directamente expuestos al contagio del virus ". Entre la población a la cual va destinado específicamente este porcentaje de los recursos de las cotizaciones, están los trabajadores de la salud, vigilancia y alimentación, terminales de transporte, control fronterizo, bomberos, defensa civil, y cruz roja. Finalmente, los recursos tienen una destinación determinada. Están dirigidos específicamente a la compra de " elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, así como acciones de intervención directa relacionadas con contención, mitigación y atención del nuevo Coronavirus COVID-19.

" 8. Por su parte, la segunda modificación consiste en que el porcentaje de hasta el 3%, contenido en el numeral 3º del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, el cual está dirigido al Fondo de Riesgos Laborales, se divide en dos componentes distintos. El primero de ellos equivale al 1% de los aportes, que se destinan en el numeral 3º del Decreto 500 de 2020 para dicho fondo. Al 2% restante se le da una destinación diferente en el numeral 4º. En el nuevo decreto, este porcentaje se dirige a sufragar " actividades de emergencia e intervención y para la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, y acciones de intervención directa relacionadas con la contención y atención del Coronavirus COVID-19 ".

9. El numeral 2º del artículo 3º del Decreto 500 de 2020 reafirma la distribución del 92% de los ingresos por cotizaciones de riesgos laborales definida previamente en el numeral 2º del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012. Finalmente, el parágrafo determina que en el mes de noviembre del presente año, las administradoras de riesgos laborales presentarán a la Superintendencia Financiera un informe detallado de la destinación de los recursos de los que trata el artículo.

10. De la anterior descripción del contenido normativo se puede concluir que las dos modificaciones hechas al artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 van dirigidas a destinar porcentajes a la promoción de salud, prevención del contagio, a las actividades de emergencia e intervención, así como a las de examen y diagnóstico de la enfermedad de aquella parte de la población que, por su trabajo, se encuentra especialmente expuesta al contagio del coronavirus.

Habiendo definido el contenido normativo y el alcance del Decreto 500 de 2020, su diferencia con el Decreto 488 de 2020, y las modificaciones que supone frente a la Ley 1562 de 2012, pasa la Corte a efectuar el análisis de constitucionalidad de este, iniciando con el examen formal de la norma en cuestión, para estudiar posteriormente el decreto desde el punto de vista sustantivo.

Análisis formal del Decreto Legislativo 11. A partir de una lectura del texto original, la Corte Constitucional llega a la conclusión de que el Decreto 500 de 2020 cumple con los requisitos formales exigidos de los decretos dictados al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, como pasa a describirse a continuación:

12. De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, en la jurisprudencia constitucional, y en la Ley Estatutaria 137 de 1994, " por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia ", los decretos legislativos deben cumplir tres requisitos de forma, a saber [3] :

(i) haber sido dictados en desarrollo del decreto que declaró la emergencia económica, social y ecológica, y dentro del término de declaratoria de ésta;

(ii) estar suscritos por el Presidente de la República y todos los ministros del despacho; (iii) y contar con la motivación correspondiente, esto es, referir las razones de hecho y de derecho, que dan cuenta de su necesidad, de la conexidad y la pertinencia frente a los hechos que dieron lugar a la situación que se pretende conjurar.

13. En primer lugar, el Decreto 500 de 2020 fue proferido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución. Adicionalmente, en los considerandos del decreto se pone de manifiesto que éste se adopta con fundamento en lo establecido en el Decreto 417 de 2020, mediante el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica a nivel nacional, durante un término de treinta días a partir del 17 de marzo de este año. Así mismo, como se explicó en la primera parte de las consideraciones de esta sentencia, dicho decreto fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-145 de 2020.

14. Por otra parte, dentro de la motivación del Decreto 500 de 2020 se observa una serie de considerandos cuyo objetivo consiste en fundamentar la necesidad, conexidad y pertinencia de las disposiciones contenidas en el mismo frente a los hechos que dieron origen a la declaratoria de emergencia.

15. El decreto fue firmado por el Presidente de la República y por todos sus ministros, con la salvedad del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cuyo reemplazo firma la Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental, encargada de las funciones ministeriales.

Adicionalmente, el Decreto 500 de 2020 fue dictado el 31 de marzo, es decir, dentro de la vigencia del estado de emergencia que, como fue mencionado previamente, se declaró el 17 de marzo por treinta días. Así mismo, la norma objeto de examen fue publicada en el Diario Oficial 51.273 del mismo 31 de marzo de 2020 y remitida a la Corte para su revisión de constitucionalidad el 1º de abril, mediante oficio de la misma fecha, suscrito por la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República.

A partir de la anterior revisión, la Sala concluye que el Decreto 500 de 2020 cumple los requisitos formales previstos en la Constitución para los decretos legislativos adoptados durante los estados de excepción.

Consideraciones generales y análisis de cumplimiento de los requisitos de los decretos legislativos 16. La Sala Plena de la Corte Constitucional se ha referido en múltiples ocasiones a la naturaleza del control automático, posterior e integral que le corresponde ejercer sobre los decretos legislativos dictados por el Gobierno nacional en el marco del estado de excepción previsto en el artículo 215 de la Carta Política [4] .

Al respecto, ha sostenido que dicho control es especialmente exigente, pues la expedición de tales decretos “ permite la restricción temporal, razonable y proporcionada de ciertas normas de la Constitución Política, referentes al reparto de competencias entre los órganos y ramas que ejercen el poder público, e incluso de los derechos fundamentales ” [5] , cuando existan circunstancias extraordinarias que hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado [6] .

17. En este sentido, aunque el ordenamiento jurídico superior le confiere al Gobierno nacional la facultad de valorar ampliamente los medios para conjurar la emergencia e impedir la extensión de sus efectos, dicha facultad está sometida a determinadas condiciones de validez formal y material. Estos requisitos tienen por objeto “ asegurar que, con ocasión de la imposición de un régimen de excepción, no se desborden los poderes otorgados y se mantenga la racionalidad del orden instituido y el respeto por los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Carta ” [7] .

18. De este modo, tanto el decreto que declara el estado de excepción como las normas legales extraordinarias que se dicten para su desarrollo deben cumplir ciertas formalidades para su expedición.

Igualmente, deben satisfacer una serie de condiciones materiales que exigen que las medidas adoptadas estén desprovistas de arbitrariedad, no sean discriminatorias, se ajusten al principio de proporcionalidad, se relacionen directa y específicamente con la situación que determinó la declaratoria del estado de excepción y estén plenamente justificadas.

19. Ahora bien, para efectos de verificar el cumplimiento de los requerimientos sustanciales o materiales que deben satisfacer los decretos de desarrollo de los estados de emergencia, la jurisprudencia ha empleado una metodología

determinada en sus juicios. Esta metodología se fundamenta en tres fuentes normativas que, en su conjunto, integran el bloque de constitucionalidad en sentido estricto, para el control de los decretos legislativos. Se trata de los artículos 212 a 215 de la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994 y los tratados y convenios internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia [8] .

La metodología de los análisis de constitucionalidad frente a los decretos legislativos se concreta en las etapas, o juicios, que la Corte realizará a continuación:

20. Juicio de conexidad material. Este juicio exige que las materias desarrolladas por los decretos legislativos tengan relación con el estado de emergencia y con los hechos que dieron lugar a su declaratoria.

[9] En otras palabras, exigen que exista un nexo causal entre las medidas adoptadas en el decreto legislativo y las circunstancias que generaron la declaratoria del estado de excepción [10] .

Por tal razón, no son admisibles, por resultar contrarias a la Constitución, las medidas que no tengan una relación " de causalidad inmediata (en términos causales) y concreta con el asunto por el cual se declaró la emergencia " [11] .

21. La Corte ha sostenido que la conexidad material tiene un componente interno, en el cual se evalúa la existencia de una relación entre las medidas adoptadas y la parte considerativa del decreto legislativo [12] , y otro externo, en el que se analiza la relación entre los fines de aquel y las causas de la declaratoria de emergencia [13] .

22. En sus considerandos, el decreto en estudio cita un comunicado de la Organización Internacional del Trabajo de 18 de marzo, en el cual alerta sobre determinados grupos de trabajadores que, por virtud de sus actividades laborales, se encuentran especialmente expuestos al contagio con el COVID-19. Así mismo, los considerandos establecen que es necesario proteger la integridad física y la vida de los trabajadores que se encuentran especialmente expuestos a los factores de riesgo. En esa medida, la modificación de la distribución de los recursos para promoción y prevención para destinar unos componentes específicos dirigidos a beneficiar a aquellos sectores de la población asegurada que, por su trabajo, se encuentran en circunstancias de especial vulnerabilidad tiene una relación de conexidad material interna con las disposiciones adoptadas.

Como se afirmó en la primera parte de las consideraciones de esta sentencia, este fue el objetivo del artículo 5º del Decreto 488 de 2020. Sin embargo, dicho decreto sólo incluyó a las ARL de carácter privado. Ello suponía que una parte de la población, aquella afiliada a empresas aseguradoras de carácter público, no se iba a beneficiar de los bienes y servicios provistos por la nueva distribución de recursos. Por lo tanto, mediante el Decreto 500 de 2020 se pretende incluir a este segmento de la población en la nueva distribución de recursos, la cual está encaminada, como ya se dijo, a dirigir unos porcentajes específicos para la provisión de bienes y servicios tendientes a la promoción de la salud, y a la cobertura de riesgos de la población expuesta a un riesgo especial de infección.

23. Por otra parte, la destinación de unos porcentajes específicos de las cotizaciones a la prevención del contagio también protege al resto de la población. Los trabajadores de la salud, de vigilancia y alimentación, de terminales de transporte, control fronterizo, bomberos, defensa civil, y cruz roja no sólo son especialmente susceptibles al contagio, sino que pueden ser agentes de contagio de las personas con quienes tienen contacto en virtud de su trabajo. Para evitar que ello ocurra, resulta adecuado que los recursos se destinen a la compra de " elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, así como acciones de intervención directa relacionadas con contención, mitigación y atención del nuevo Coronavirus COVID-19 ", que se encuentran definidos en la disposición analizada.

24. Por lo anterior, puede constatarse que existe conexidad material, tanto interna como externa. Por un lado, pudo constatarse que existe una relación entre la motivación del Decreto 500 de 2020 y su articulado, con lo cual se constata la

conexidad interna. Adicionalmente hay una relación de causalidad entre las circunstancias que motivaron la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en el Decreto 417 de 2020, y la destinación de unos porcentajes de las cotizaciones que reciben las ARL públicas a la prevención y tratamiento de la población que por su trabajo está en circunstancias de riesgo especial de contagiarse y de contagiar a otros.

25. Juicio de finalidad. Mediante este juicio se verifica si las medidas adoptadas están directa y específicamente encaminadas " a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos " [14] .

En consecuencia, deben ser declaradas inexequibles las medidas que estén orientadas a satisfacer o alcanzar otras finalidades. Al incluir a las ARL públicas dentro de aquellas sujetas a la modificación en la distribución de los recursos para prevención de riesgos, el gobierno está contribuyendo a impedir la extensión de los efectos de la pandemia en el territorio nacional. Adicionalmente, contribuye con ello a que su política pública beneficie por igual a la población especialmente expuesta al virus, indistintamente del régimen público o privado de la ARL a la que se encuentren afiliados los beneficiarios. Con ello contribuye a realizar el principio de igualdad, y por lo tanto, desde este punto de vista el decreto objeto de análisis cumple con el juicio de finalidad.

26. Juicio de ausencia de arbitrariedad. Permite comprobar si la medida desconoce la vigencia del Estado de Derecho, bien porque prevé alguna de las prohibiciones expresamente establecidas en la Constitución para el ejercicio de las facultades excepcionales, o porque vulnera el núcleo de los derechos fundamentales [15] .

Específicamente, respecto de las prohibiciones anunciadas [16] , la Corte debe examinar si el decreto legislativo: (i) no suspende los derechos humanos ni las libertades fundamentales; (ii) no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; y (iii) no suprime ni modifica los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

27. En relación con la ausencia de arbitrariedad, la Corte encuentra que el decreto no contiene arbitrariedades. En efecto, la norma se limita a completar el sistema que previó el artículo 5º del Decreto 488 de 2020 para las ARL privadas, incluyendo dentro del mismo a las ARL públicas; todo ello sin que se observe cualquier vulneración de los derechos fundamentales o libertades individuales, sin que se interrumpa el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, mucho menos suprimiendo o modificando los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

28. Juicio de intangibilidad. Tiene por objeto verificar si las medidas adoptadas respetan (i) la intangibilidad de los derechos referidos en los artículos 27, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [17] y 4º de la Ley Estatutaria 137 de 1994 [18] , así como en los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, y (ii) las garantías judiciales indispensables para la protección de estos [19] .

29. En relación con la intangibilidad de los derechos, el decreto analizado va precisamente dirigido a garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal de los que trata tanto la Convención Americana como el artículo 4º de la Ley Estatutaria, destinando los recursos necesarios para prevenir el contagio de quienes realizan labores que los exponen a dicho riesgo. En esa medida, el decreto está encaminado a proteger estos derechos, no a conculcarlos y por lo tanto, cumple con el juicio de intangibilidad.

30. Juicio de no contradicción específica. En este juicio se analiza si las medidas adoptadas por el Gobierno nacional respetan los demás límites que exigen la Constitución y los tratados internacionales durante la vigencia de los estados de excepción. Lo anterior, de acuerdo con las facultades conferidas al Ejecutivo en los artículos 47 [20] , 49 [21] y 50 [22] de la Ley Estatutaria 137 de 1994. El respeto por este marco normativo debe ser valorado por la Corte en cada caso, " tomando en consideración la naturaleza del estado exceptivo y las características de la situación invocada por el Ejecutivo para su declaratoria " [23] .

31. Del mismo modo, la Corte no observa que el decreto analizado contradiga específicamente ninguno de los límites a las facultades del presidente durante los estados de excepción. Por el contrario, observa que la destinación de unos porcentajes específicos para la promoción de la salud y la prevención del contagio de trabajadores sujetos a un riesgo especial de contagio va encaminada a garantizar los derechos de estos trabajadores en su lugar de trabajo, que hace parte de las garantías propias de los derechos sociales de los trabajadores, garantizadas en el artículo 53 de la Constitución Política, y mediante el artículo 50 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.

32. Más aún, a través de los aportes que hace el empleador, la medida materializa el objetivo mismo del sistema de riesgos laborales, dirigido a prevenir, proteger y atender a los trabajadores cuando son víctimas de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, enfrentando las contingencias resultantes, entre ellas las incapacidades y las prestaciones, y dentro de las cuales también se encuentran medidas dirigidas a la prevención de los accidentes de trabajo, las enfermedades laborales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo.

33. A las anteriores exigencias se suman las condiciones previstas en los artículos 8º, y 10º a 14 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, las cuales corresponden a los siguientes juicios:

34. Juicio de necesidad. Permite determinar si el presidente incurrió en un " error manifiesto de apreciación " [24] acerca del carácter imprescindible de la medida. Para efectuar este análisis, la Corte debe examinar la concurrencia de dos elementos. El primero, también llamado juicio de necesidad fáctica consiste en establecer si las medidas adoptadas son indispensables " para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente " [25] .

El segundo, denominado juicio de necesidad jurídica o juicio de subsidiariedad , se dirige a verificar " la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional " [26] .

35. En relación con el juicio de necesidad fáctica podría alegarse, en gracia de discusión, que la medida no es necesaria porque de todos modos las ARL están obligadas a cubrir los riesgos por enfermedad que tengan carácter laboral. Según este razonamiento, al estar incluidas -implícitamente- la prevención y promoción frente al coronavirus entre los deberes de las ARL en el régimen ordinario, los beneficiarios de la medida adoptada en los decretos 488 y 500 de 2020 ya estarían cubiertos y la medida sería innecesaria. Por lo tanto, desde esta óptica, la medida sería inconstitucional. Así mismo, podría alegarse, como lo hace la Universidad Externado, que la medida era innecesaria en la medida en que el suministro de elementos y equipos de seguridad laboral es una responsabilidad de los empleadores.

36. Efectivamente, el ordenamiento jurídico ordinario, y en particular la Ley 1562 de 2012, obligan a las ARL a cubrir riesgos laborales de diversa procedencia, incluyendo aquellos derivados del contagio por epidemias virales, como puede serlo el coronavirus. Este cubrimiento supone también labores de promoción y prevención frente a esos riesgos especiales previamente identificados, propios de circunstancias como la que ahora vive nuestro país. Por otra parte, también es cierto que el artículo 2.2.4.6.24 del Decreto 1072 de 2015 dispone que los empleadores deben suministrar a los trabajadores los elementos y equipos de seguridad necesarios para adelantar su labor minimizando el riesgo de contagio.

Sin embargo, de lo anterior no se puede deducir que la disposición es innecesaria. Resulta equivocado concluir a partir de ello que la redistribución de los recursos de las cotizaciones que hacen los trabajadores por riesgos laborales era innecesaria. En particular porque al darle una destinación específica a determinados porcentajes de estos recursos se limita el carácter general de la destinación de los recursos establecido en el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, y con ello se pretende complementar los recursos de tal modo que estos sean suficientes. Por lo tanto, si bien de todos modos las aseguradoras públicas y privadas tienen la obligación de cubrir los riesgos laborales asociados con el coronavirus y

los empleadores la de suministrar elementos y equipos de seguridad, la redistribución de los recursos, y su destinación específica hacia la promoción y prevención de trabajadores expuestos a riesgos especiales, constituyen un complemento encaminado a garantizar en la mayor medida posible que los elementos estén disponibles. En ese orden de ideas, la medida resulta necesaria desde el punto de vista fáctico y jurídico y desde este punto de vista también resulta ajustada a la Constitución.

37. Juicio de motivación suficiente. Se orienta a verificar que en el decreto legislativo se hayan señalado " los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales " [27] , su relación de conexidad con las causas de la perturbación y las razones por las cuales se hacen necesarias. Ahora bien, en el caso de que la medida adoptada no limite un derecho, este juicio resulta menos exigente, lo que no significa que en los considerandos no se exprese al menos un motivo que la justifique [28] .

Como se observó anteriormente, el Decreto 500 de 2020 se motivó, en primera medida, en el acaecimiento de la pandemia de coronavirus declarada como tal por la Organización Mundial de la Salud. En segunda medida, en la necesidad de proteger a determinados grupos poblacionales que por su trabajo corren un riesgo especial de contagio con la enfermedad y, en la misma medida, de transmisión de ésta. Así mismo se motivó en que el Decreto 488 de 2020 resultaba insuficiente toda vez que sólo cobijaba a aquellos trabajadores afiliados al sistema privado de riesgos profesionales. En virtud de lo anterior se observa que el decreto bajo estudio cuenta con la motivación suficiente, y será declarado exequible por este motivo.

38. Juicio de incompatibilidad. Con este juicio, la Sala Plena analiza si el Gobierno nacional expresó las razones por las cuales las leyes suspendidas mediante el decreto legislativo son incompatibles con el estado de excepción [29] .

Como se expresó anteriormente, el artículo 5º del Decreto 488 de 2020 y el Decreto 500 del mismo año suspenden temporalmente la distribución de los recursos provenientes de las cotizaciones por riesgos profesionales contenida en el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012. Así mismo, la Corte sostuvo que, aun cuando esta disposición en estricto sentido no impide el cubrimiento de los gastos de promoción y prevención para los trabajadores especialmente expuestos al riesgo de contagio con el coronavirus, tampoco contiene una disposición que garantice la destinación de los recursos hacia ese propósito. Desde este punto de vista, la distribución de recursos contemplada en el ordenamiento ordinario sí es incompatible con la necesidad de canalizar el presupuesto necesario para contener la propagación del coronavirus. Por lo anterior, se declarará que el decreto analizado cumple con el juicio de incompatibilidad.

39. Juicio de proporcionalidad. Pretende constatar si la medida resulta excesiva por no guardar correspondencia con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Además, si el grado de limitación en el ejercicio de los derechos y libertades no es " estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad " [30] .

En este sentido, el juicio de proporcionalidad " se traduce en un balance acerca de la correspondencia entre las medidas adoptadas, su fuerza para conjurar la emergencia y sus consecuencias frente a los principios constitucionales " [31] .

Desde esta perspectiva, por ejemplo, " no sería aceptable la creación de un instrumento excepcional que restringe drásticamente los derechos constitucionales con el fin de contrarrestar marginalmente la crisis " [32] ;

o de medidas que limitaran los derechos de una manera extrema, a pesar de la existencia en el ordenamiento jurídico de medios menos lesivos, iguales o más efectivos que la medida escogida.

40. Respecto de la proporcionalidad del decreto objeto de análisis hay que decir, en primer lugar, que no está restringiendo derechos y, por lo tanto, el análisis de proporcionalidad debe hacerse exclusivamente frente al sacrificio de otros bienes jurídicos. En particular, al dedicar los recursos exclusivamente a la promoción y prevención del coronavirus entre la población más expuesta, las ARL dejan de destinar esos recursos frente a otros riesgos laborales.

41. Sin embargo, es de notar que los riesgos laborales, la población expuesta, y los factores de riesgo son dinámicos y dependen de un contexto que cambia constantemente. Por lo tanto, la destinación de los recursos para prevención debe considerar tanto la magnitud del riesgo, su probabilidad, la vulnerabilidad de quienes se encuentran expuestos, entre otros factores. La evaluación de estos depende de cálculos estadísticos complejos, razón que no impide sino que más bien justifica que el legislador ordinario o extraordinario tenga un amplio margen de configuración para determinar los recursos necesarios para su cubrimiento.

42. En todo caso, al analizar la proporcionalidad de la medida es necesario recordar que el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 establece tres componentes con porcentajes de recursos diferentes, y los decretos 488 y 500 de 2020 sólo afectan dos de ellos, a saber, los contenidos en los numerales 1º y 3º. El porcentaje contenido en el numeral 1º es del 5% de los recursos, mientras que la afectación del componente contenido en el numeral 3º es parcial y tan sólo se refiere al 2%. Por lo tanto, estos decretos sólo afectan el 7% de los recursos correspondientes a la cotización por riesgos laborales. El 93% de los mismos continúa con el mismo destino fijado por la Ley 1562 de 2012.

43. Juicio de no discriminación. Finalmente, con este juicio la Corte comprueba si la medida entraña alguna discriminación “ fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica ” [33] , o una diferencia de trato que no se encuentre justificada constitucionalmente.

Desde esta perspectiva, podría pensarse, como lo sugieren los intervinientes de la Universidad Externado de Colombia, que el cambio en la distribución de los porcentajes establecidos para prevención es discriminatorio, en la medida en que se enfocan específicamente en un segmento de la población. Y no en la población asegurada en general. Según este argumento, en la medida en que la nueva distribución va destinada a proveer insumos para grupos de trabajadores especialmente expuestos al contagio, se estaría sacrificando el resto de la población que no está expuesta a un riesgo especial.

Sin embargo, ello no es así por tres razones básicas. En primer lugar, puesto que los destinatarios del beneficio otorgado mediante la norma acusada no se encuentran en igualdad de condiciones con el resto de la población. Por lo tanto, son susceptibles de un trato diferenciado por parte del Estado. La diferencia de hecho es relevante para propinarles a los dos grupos un tratamiento diferenciado, precisamente, porque se trata de grupos de personas que, por su trabajo, se encuentran sujetas a una mayor probabilidad de contagio y por lo tanto requieren un nivel mayor de protección. Desde ese punto de vista, la medida apunta a mitigar este riesgo garantizando la disponibilidad de implementos de bioseguridad, diagnóstico y tratamiento. En la medida en que la probabilidad de contagio es mayor, estas medidas deben ser más estrictas, y ello representa un mayor costo. Por lo tanto, se justifica la destinación de un porcentaje específico del componente de promoción y prevención en su favor.

44. Por el otro lado, tampoco resulta acertado equiparar a los beneficiarios de la norma con el resto de la población, puesto que los factores de exposición de los primeros suponen también una mayor probabilidad de contagio para la población en general. En esa medida, la mayor protección en favor de los beneficiarios del decreto revierte en favor de la población en general. En efecto, los beneficiarios de la norma son personas que, por su trabajo, están en contacto frecuente con otras personas, y ello supone un riesgo de dispersión que no sólo los afecta a ellos, sino a la población en general. Al extremar las medidas de protección hacia los beneficiarios de la norma, se está protegiendo también a la población en general. Por lo tanto, si bien la compra de insumos de protección, diagnóstico y tratamiento está dirigida a un segmento de la población, ésta beneficia a la población general en la medida en que impide que los destinatarios de los insumos se conviertan en agentes de propagación de la enfermedad, y con ello se protege también a la población general.

45. Finalmente, debe tenerse en cuenta que el Decreto 500 regula para las ARL públicas lo que el Decreto 488 reguló para las ARL privadas, por lo que con el decreto sub examine se corregiría cualquier duda sobre la afectación del principio de igualdad; aún considerando que en la providencia que declaró exequible el artículo 5 (ver supra 5) de dicho decreto no se advirtió una afectación de tal principio.

Conclusión 45. A partir de las anteriores consideraciones, la Corte concluye que el Decreto Legislativo 500 de 2020 es exequible. El decreto cumple con los requisitos formales de las normas dictadas al amparo de la emergencia económica, social y ecológica, se circunscribe a los límites impuestos por las disposiciones que integran el bloque de constitucionalidad aplicable a la materia y, finalmente, acredita condiciones de finalidad, necesidad y proporcionalidad.

DECISIÓN En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

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

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS Presidente CARLOS BERNAL PULIDO Magistrado DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrado ALEJANDRO LINARES CANTILLO Magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO Magistrado GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrada CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada JOSE FERNANDO REYES CUARTAS Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] Ley 1562 de 2012 " por la cual se modifica el sistema de riesgos laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional " [2] El mencionado artículo dispone en lo pertinente lo siguiente:

" Artículo 11. Servicios de Promoción y Prevención. Del total de la cotización las actividades mínimas de promoción y prevención en el Sistema General de Riesgos Laborales por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales serán las siguientes:

1. Actividades básicas programadas y evaluadas conforme a los indicadores de Riesgos Laborales para las empresas correspondiente al cinco por ciento (5%) del total de la cotización, como mínimo serán las siguientes:

a) Programas, campañas y acciones de educación y prevención dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas conozcan, cumplan las normas y reglamentos técnicos en salud ocupacional, expedidos por el Ministerio de Trabajo;

b) Programas, campañas y acciones de educación y prevención, dirigidas a garantizar que sus empresas afiliadas cumplan con el desarrollo del nivel básico del plan de trabajo anual de su Programa de Salud Ocupacional;

c) Asesoría técnica básica para el diseño del Programa de Salud Ocupacional y el plan de trabajo anual de todas las empresas; d) Capacitación básica para el montaje de la brigada de emergencias, primeros auxilios y sistema de calidad en salud ocupacional;

e) Capacitación a los miembros del comité paritario de salud ocupacional en aquellas empresas con un número mayor de 10 trabajadores, o a los vigías ocupacionales, quienes cumplen las mismas funciones de salud ocupacional, en las empresas con un número menor de 10 trabajadores;

f) Fomento de estilos de trabajo y de vida saludables, de acuerdo con los perfiles epidemiológicos de las empresas; g) Investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales que presenten los trabajadores de sus empresas

afiliadas.

2. Del noventa y dos por ciento (92%) del total de la cotización, la Entidad Administradora de Riesgos Laborales destinará como mínimo el diez por ciento (10%) para lo siguiente:

a) Desarrollo de programas regulares de prevención y control de riesgos laborales y de rehabilitación integral en las empresas afiliadas; b) Apoyo, asesoría y desarrollo de campañas en sus empresas afiliadas para el desarrollo de actividades para el control de los riesgos, el desarrollo de los sistemas de vigilancia epidemiológica y la evaluación y formulación de ajustes al plan de trabajo anual de las empresas. Los dos objetivos principales de esta obligación son: el monitoreo permanente de las condiciones de trabajo y salud, y el control efectivo del riesgo;

c) Las administradoras de riesgos laborales deben desarrollar programas, campañas, crear o implementar mecanismos y acciones para prevenir los daños secundarios y secuelas en caso de incapacidad permanente parcial e invalidez, para lograr la rehabilitación integral, procesos de readaptación y reubicación laboral;

d) Diseño y asesoría en la implementación de áreas, puestos de trabajo, maquinarias, equipos y herramientas para los procesos de reinserción laboral, con el objeto de intervenir y evitar los accidentes de trabajo y enfermedades Laborales;

e) Suministrar asesoría técnica para la realización de estudios evaluativos de higiene ocupacional o industrial, diseño e instalación de métodos de control de ingeniería, según el grado de riesgo, para reducir la exposición de los trabajadores a niveles permisibles.

La Superintendencia Financiera, podrá reducir e porcentaje del diez por ciento (10%) definido en el numeral 2 del presente artículo, de acuerdo a la suficiencia de la tarifa de cotización, sólo cuando se requiera incrementar las reservas para cubrir los siniestros por parte de las Entidades Administradoras de Riesgos laborales.

3. Hasta el tres (3%) del total de la cotización se destinará para el Fondo de Riesgos Laborales. El Gobierno Nacional a través de los Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Salud y Protección fijará el monto correspondiente previo estudio técnico y financiero que sustente dicha variación. El estudio podrá ser contratado con recursos del Fondo de Riesgos Laborales.

” [3] En la Sentencia C-466 de 2017 la Corte indicó que entre los requisitos formales está la exigencia de que el decreto legislativo determine el ámbito territorial para su aplicación. Por su parte, en la Sentencia C-409 de 2017, la Sala Plena añadió dos condiciones: (i) que el decreto sea remitido oportunamente a esta Corporación en los términos indicados en el artículo 215 de la Carta, esto es, al día hábil siguiente de su expedición, y (ii) que se dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 16 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 –aviso al Secretario General de la Organización de Estados Americanos y al Secretario General de las Naciones Unidas de la declaratoria del estado de excepción y de los motivos que condujeron a ella–, si la medida implica la limitación de algún derecho.

[4] Al respecto ver las Sentencias C-466 de 2017, C-701 de 2015, C-218 y C-216 de 2011, C-135 y C-070 de 2009, C-216 y C-122 de 1999, C-122 de 1997, C-366 de 1994, y C-447 y C-004 de 1992. El control que realiza la Corte Constitucional se complementa con el control inmediato de legalidad que ejerce la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre las medidas administrativas adoptadas en desarrollo de decretos legislativos (artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011).

[5] Sentencia C-742 de 2015. [6] Ver la Ley Estatutaria 137 de 1994, artículo 2º. [7] Ver la Sentencia C-008 de 2003. [8] Ver las Sentencias C-701 de 2015, y C-225 y C-145 de 2009.

[9] La Ley Estatutaria 137 de 1994, en el inciso 2 del artículo 47 dispone: “[l] os decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado ”.

[10] Ver la Sentencia C-466 de 2017. [11] Sentencia C-225 de 2009. [12] Al respecto, ver las Sentencias C-723 de 2015 y C-222 de 2011. [13] Al respecto, ver la Sentencia C-145 de 2009.

[14] Ley Estatutaria 137 de 1994, artículo 10º. [15] El artículo 7º de la Ley Estatutaria 137 de 1994, dispone: "[v] igencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.

" [16] Ver el artículo 15 de la Ley Estatutaria 137 de 1994. [17] El numeral 2º del artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece: " Suspensión de garantías. (…) 2.

La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos ".

[18] El artículo 4º de la Ley Estatutaria 137 de 1994, dispone: "[d] erechos intangibles. De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus " .

[19] Ver el inciso segundo del artículo 4º de la Ley Estatutaria 137 de 1994. [20] El artículo 47 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, ordena: "[f] acultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. || Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado. || Parágrafo. Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente ".

[21] El artículo 49 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, dice: "[r] eforma, adiciones o derogaciones de medidas. El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental. || También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros " .

[22] El artículo 50 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, manda: "[d] erechos sociales de los trabajadores. De conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia " .

[23] Ver la Sentencia C-742 de 2015. [24] Ver la Sentencia C-225 de 2009, reafirmando lo dispuesto en las Sentencias C-179 de 1994 y C-122 de 1997.

[25] Ver el artículo 11 de la Ley Estatutaria 137 de 1994. [26] Ver la Sentencia C-723 de 2015. [27] Artículo 8º de la Ley Estatutaria 137 de 1994.

[28] Al respecto ver la Sentencia C-753 de 2015. [29] Artículo 12 de la Ley Estatutaria 137 de 1994. [30] Artículo 13 de la Ley Estatutaria 137 de 1994.

[31] Sentencia C-742 de 2015. [32] Sentencia C-225 de 2009, [33] Artículo 14 de la Ley Estatutaria 137 de 1994.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 29 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.