COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/240/20

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/240/20
Expediente	—
Fecha	2019-03-21
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	—
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Estado De Emergencia Economica, Social Y Ecologica
- Calamidad Publica
- Estado De Emergencia Economica, Social Y Ecologica, O De Grave Calamidad Publica
- Principio De Legalidad En Estados De Excepcion
- Control De Constitucionalidad De Decreto Legislativo De Desarrollo De Estado De Emergencia Economica, Social Y Ecologica
- Control De Constitucionalidad De Estado De Emergencia

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: declarar la EXEQUIBILIDAD de los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del Decreto Legislativo 552 de 15 de abril del 2020, “ [p] or el cual se adicionan recursos al Fondo de Mitigación de Emergencias FOME, creado por el Decreto 444 de 2020, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones ”. Notifíquese, comuníquese y cúmplase. ALBERTO ROJAS RÍOS Presidente Salvamento de voto CARLOS BERNAL PULIDO Magistrado DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada LUIS GUILLERMO…

Texto completo

REPÚBLICA DE COLOMBIA En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y CONSIDERANDO Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del Coronavirus COVID-19.

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

Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud identificó el Coronavirus COV1D-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

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

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

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del Coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y la escala de 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 Coronavirus COVID-19 es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.

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

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

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

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

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados en Colombia. Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COV1D-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril y ciento doce (112) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 13 de abril de 2020 112 muertes y 2.852 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C.

(1.205), Cundinamarca (115), Antioquia (272), Valle del Cauca (498), Bolívar (134), Atlántico (92), Magdalena (66), Cesar (32), Norte de Santander (43), Santander (29), Cauca (19), Caldas (36), Risaralda (61), Quindío (49), Huila (55), Tolima (25), Meta

(24), Casanare (7), San Andrés y Providencia (5), Nariño (38), Boyacá (31), Córdoba (13), Sucre (1) y La Guajira (1), Chocó (1).

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

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

Que el Fondo Monetario Internacional, en declaración conjunta del presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional del 27 de marzo de 2020, indicaron que "Estamos ante una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2021. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe hacer prioridad al apoyo focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021. Si bien el mayor impacto sanitario ha ocurrido en las economías avanzadas, los países de mercados emergentes y en desarrollo y en especial los países de bajo ingreso, se verán particularmente afectados por la combinación de una crisis sanitaria, una brusca reversión de los flujos de capital y, para algunos, una drástica caída de los precios de las materias primas. Muchos de estos países necesitan ayuda para reforzar su respuesta a la crisis y restablecer el empleo y el crecimiento, dada la escasez de liquidez de divisas en la economía de mercados emergentes y las pesadas cargas de la deuda en muchos países de bajo ingreso [...]".

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

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

Que la Organización Internacional del Trabajo en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el "El COV1D-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas", afirma que "[...] E] Covíd-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado

laboral.

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

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

Que en consecuencia la Organización Internacional del Trabajo -OIT en el citado comunicado insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generadas por el coronavirus COVID-19; (ii) protegerá los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida. Que el Ministerio de Salud y Protección Social en marco de la emergencia por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para adultos de 70 años, ordenando el aislamiento para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete la mañana (7:00 A.M.) y hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00. p.m.).

Que en el marco de la emergencia y a propósito la pandemia del Coronavirus COV1D-19, mediante Decreto 531 del 8 de abril de 2020, el Gobierno nacional ordena el aislamiento preventivo obligatorio preventivo de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 horas a.m) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las medidas contempladas en la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se incluye la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, para atender las necesidades en atención de salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva, y la necesidad de que la economía brinde condiciones que mantengan el crecimiento y el empleo.

Que mediante el Decreto Legislativo 444 de 2020 se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, con el objeto de "atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo en el marco del Decreto 417 de 2020".

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

Que teniendo en cuenta estas fuentes de recursos, mediante el Decreto Legislativo 519 de 2020, se adicionó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020 en la suma de $15.1 billones, sin embargo existe incertidumbre sobre la duración de la emergencia y el monto final de recursos que se demandará con el fin de mitigar los efectos sociales y económicos generados por el Coronavirus - COVID19.

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

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

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

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

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

Que el objeto del Fondo de Riesgos Laborales, fue creado mediante el Decreto Ley 1295 de 1994, modificado por el artículo 22 de la Ley 776 de 2002, tiene como funciones (í) adelantar estudios, campañas y acciones de educación, prevención e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales, (ii) contribuir al pago de una prima de seguro a la población de que trata el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009, (iii) crear un Sistema de Información de Riesgos Laborales y (iv) adelantar acciones de inspección, vigilancia y control sobre los actores del Sistema de Riesgos Laborales.

Que al 31 de marzo de 2020 el Fondo de Riesgos Laborales cuenta con un saldo de excedentes acumulados desde su creación de cuatrocientos doce mil seiscientos sesenta y seis mil millones ciento sesenta y cinco mil setecientos noventa mil pesos (S412.666.165.790).

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

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

Que en el mismo sentido, se propone hacer uso de hasta el 80% de los recursos acumulados en el Fondo de Riesgos Laborales, sin afectar su funcionamiento en el mediano y largo plazo, en la modalidad de préstamo, con el fin de obtener recursos adicionales para atender las necesidades que en el marco de la emergencia declarada en el Decreto Legislativo 417 de 2020, puedan presentarse.

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

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

Que actualmente no existe una norma que permita tomar los recursos que se encuentran definidos en el numeral 3 del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 destinados al Fondo de Riesgos Laborales y entregarlos a título de préstamo al Fondo de Mitigación de Emergencia FOME, para conjurar la crisis derivada de la pandemia por el Coronavirus COVID-19 o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto Legislativo 417 de 2020.

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

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

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

Artículo 2. Recursos . Adicionase (sic) el numeral 6 al artículo 3 del Decreto Legislativo 444 de 2020, el cual quedará así: "6. Los recursos provenientes del Fondo de Riesgos Laborales, en los términos señalados en el presente Decreto Legislativo."

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

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

Artículo 4. Adición del artículo 14A al Decreto Legislativo 444 de 2020. Adicionase (sic) el artículo 14A al Decreto Legislativo 444 de 2020, el cual quedará así:

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

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

Parágrafo 2. Los préstamos de que trata el presente artículo se encuentran exceptuados del régimen de autorizaciones de crédito público contenido en el Decreto 1068 de 2015, y se entienden autorizados en el presente decreto legislativo.” Artículo 5.

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

“ Artículo 148. Pago de las obligaciones de la Nación con el Fondo de Riesgos Laborales . Los préstamos que otorgue el Fondo de Riesgos Laborales a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público en virtud del artículo anterior, se materializarán en pagarés y serán remunerados a una tasa de interés del cero por ciento (0%). Estas obligaciones se pagarán en las diez (10) vigencias fiscales subsiguientes a la fecha del primer desembolso y con cargo al rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación.

En todo caso, los pagarés en que se materialicen los préstamos se podrán redimir parcialmente de forma anticipada en los montos necesarios para atender las obligaciones del Fondo de Riesgos Laborales. Para tal efecto, se requerirá certificación del Ministerio del Trabajo en la que se determine el monto a redimir anticipadamente.” Artículo 6. Vigencia.

El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación. PÚBLIQUESE Y CÚMPLASE Dado en Bogotá D.C., a los 15 de abril 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 DEFENSA NACIONAL Carlos Holmes Trujillo García 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 Suarez 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 ”.

ANEXO II En este anexo se sintetizan las intervenciones presentadas en el trámite de la referencia: 1. La Universidad de los Andes solicitó declarar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 552 de 2020, al satisfacer los requisitos formales y materiales. Para finalizar expresaron que “ [q]ueda la duda de sí al atribuir la deuda del Ministerio de Hacienda al rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación, se está violando el principio del debido proceso o de proporcionalidad en términos económicos con respecto al presupuesto que cada rubro o sector tiene en el PGN ”.

[183] 2. El ciudadano Hernán Antonio Barrero Bravo pidió la i nexequibilidad del Decreto Legislativo 552 de 2020, al considerar que no está permitido dar una destinación diferente al FRL por pertenecer al sistema de seguridad social - artículo 48 de la Constitución -, comoquiera que, entre sus múltiples funciones, se encuentra la de financiar las actividades de promoción y prevención dentro de los programas de atención primaria en salud. De otro lado, indicó que la nula rentabilidad del préstamo ni siquiera permite obtener una tasa de retorno económico y mucho menos financiera - a diferencia de lo que logrará el sector financiero -, lo que implicaría desmejorar la situación de los derechos sociales de los trabajadores en lo relacionado con los riesgos laborales.

3. Las sociedades científicas de Salud Ocupacional ante el Consejo Nacional de Riesgos Laborales solicitaron la inexequibilidad del Decreto Legislativo 552 de 2020, dado que el préstamo del 80% a la Nación afectaría el funcionamiento del FRL. Afirmaron que el parágrafo del artículo 12 de la Ley 1562 de 2015, señala que los recursos del Fondo no forman parte del presupuesto general de la nación, por lo que no puede destinarse a objeto distinto al que la norma previó y, debe garantizar como mínimo, las rentabilidades promedio que existan en el mercado financiero, lo cual “ riñe con lo afirmado en el Decreto 552 de un préstamo a diez años con cero intereses, lo cual quiere decir que el dinero tomado, se pierde efectivamente ”.

Finalmente, sostuvieron que el artículo 5 del Decreto Legislativo 552 de 2020 señala que el préstamo será a 10 años al 0% de interés, pero “ debe tener algún tipo de remuneración ya que, en 10 años, el valor del 80% de los recursos del Fondo estará totalmente depreciado, contrariando las máximas constitucionales tendientes al manejo eficiente, responsable y seguro de los recursos públicos ”.

4. Los Gobernadores del Pueblo Yukpa Colombia Serranía del Perijá presentaron escrito demandando la inconstitucionalidad del Decreto 417 de 2020 y demás expedidos en el marco del Estado de excepción, al considerar que infringen garantías superiores como la igualdad, vida, integridad, familia, salud, integridad, niñez, medio ambiente sano y alimentación.

Señalaron que las ayudas recibidas son insuficientes y llegan incompletas o en mal estado, además han presentado dificultades para ser entregadas en los distintos resguardos. Agregaron que muchos yukpas están en las calles en situación de “ indigencia y

sin la ayuda del Estado ”. Finalizaron exponiendo que es necesario fortalecer el servicio de salud y aplicar un enfoque diferencial ya que no pueden acceder a ninguno de los subsidios y ayudas económicas creadas al no estar bancarizados.

5. Fenalco solicitó la exequibilidad del Decreto Legislativo 552 de 2020 al ser imperativo acudir a esta medida para “ conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, por la insuperable insuficiencia de las instituciones jurídicas en condiciones de normalidad ”.

6. El Departamento de Derecho de la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia pidió la inexequibilidad al considerar que no satisface los requisitos de conexidad material ya que el Decreto Legislativo 552 de 20202 no explica la destinación que se dará a los recursos del FRL; ni motivación suficiente de las razones que justifican la adición de recursos al FOME provenientes del FRL - y no de otras fuentes - y tampoco evidencia la insuficiencia de fondos para atender la pandemia.

Tampoco satisface el presupuesto de no contradicción específica ya que contraría los artículos 48 y 25 de la Constitución por cuanto los recursos del FRL pertenecen al sistema de la seguridad social y está prohibido cambiar su destinación, sin embargo, el Decreto Legislativo 552 de 2020 los dirige a atender transitoriamente las necesidades generadas por el CIVD-19, Además, son recursos parafiscales por lo que tienen una destinación específica y están fuera del alcance y disposición del ejecutivo, por lo que no constituyen ingresos de la nación.

Finalmente, incumple el de proporcionalidad ya que impone restricciones al derecho a la seguridad social sin establecer límites temporales y materiales de las medidas adoptadas, pues “ el decreto no limita el préstamo a un solo momento, sino en la medida en que se vaya requiriendo. El problema de esta disposición es que el 80% de “saldo acumulado en dicho fondo” no es un límite material, ya que después de cada desembolso se puede volver a calcular el porcentaje sin ninguna limitación material ”.

Además, la devolución del préstamo a una tasa de cero por ciento de intereses (0%) por 10 años no asegura el restablecimiento del normal funcionamiento del derecho limitado en el menor tiempo posible, toda vez que, implica un incumplimiento directo del artículo 12 de la Ley 1562 de 2012 por el cual la administración de los recursos del FRL por medio de encargo fiduciario “ se deberán garantizar como mínimo, las rentabilidades promedio que existan en el mercado financiero ”.

7. El Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia solicitó la inexequibilidad del Decreto Legislativo 552 de 2020 al desconocer el artículo 48 de la Carta que prohíbe cambiar la destinación de los recursos de la seguridad social así como las demás garantías fundamentales de los beneficiarios del sistema.

8. El Centro Externadista de Estudios Fiscales del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia solicitó la inexequibilidad del DL 552 de 2020 y, subsidiariamente, en “ caso tal que la Corte considere que la medida de incorporar estos recursos al FOME supere los juicios, en todo caso, considera este grupo que debe condicionarse el uso de los recursos a la Seguridad Social Integral ”. Agregaron que como la norma objeto de control creó una nueva fuente de financiamiento al FOME, su constitucionalidad depende del Decreto 444 de 2020, por lo que tienen “ una estrecha relación de prejudicialidad ”.

El Decreto Legislativo 552 de 2020 no se supera los presupuestos de conexidad material, finalidad, motivación suficiente y no contradicción específica.

Señalaron que la parte motiva de la norma no justifica la necesidad de adoptar la medida ni explica qué destinación se dará a los recursos, en la medida que no prioriza la intervención económica hacia los sectores más necesitados “ máxime cuando en el expediente no hay prueba alguna que acredita el riesgo de crisis, ni del sector financiero o bancario o de empresas de interés estratégico”.

Afirmaron que con el Decreto Legislativo 552 de 2020 el Gobierno Nacional creó una deuda a cargo del presupuesto de los próximos años por un valor aproximado de $ 329.000.000.000 los cuales destinará, según la motivación del decreto “ a transferencias y subsidios monetarios” al estimar que los recursos del presupuesto serán insuficientes para atender las necesidades derivadas de la crisis sanitaria, de ahí que necesitaran ampliar las fuentes de financiación del FOME. En criterio de los intervinientes esta justificación resulta insuficiente y no hay que motive el cambio de destinación de recursos de la seguridad social.

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA CRISTINA PARDO SCHLESINGER A LA SENTENCIA C-240/20 RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL- Destinación y utilización exclusiva (Salvamento de voto) RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL- Carácter parafiscal y destinación específica (Salvamento de voto) Expediente: RE-279 Decreto Legislativo 552 de 2020, «[p] or el cual se adicionan recursos al Fondo de Mitigación de Emergencias (FOME), creado por el Decreto 444 de 2020, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones »

. Magistrado sustanciador: JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS. Con el debido respeto por las decisiones de la Sala Plena, salvo mi voto en el asunto de la referencia por las razones que expongo a continuación.

1. Estoy en desacuerdo con la declaratoria de exequibilidad de los artículos que regulan el préstamo de recursos del Fondo de Riesgos Laborales al FOME, por los mismos motivos que expresé en el salvamento de voto a la Sentencia C-194 de 2020, que declaró la constitucionalidad del Decreto Legislativo 444 de 2020.

En efecto, el inciso 5 del artículo 48 de la Constitución establece una clara limitación al respecto. Esta norma superior dispone que «[n]o se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ellas». Es evidente que la medida vulnera esta disposición y que por ello no satisface el juicio de contradicción específica. Por esto, debió ser declarada inexequible.

Para superar la clara violación de la Constitución, la Sentencia C-240 de 2020, al igual que la Sentencia C-194 del mismo año, afirma que se trata de un préstamo, y que por ello el decreto no modifica ni desconoce la destinación específica de los recursos del Fondo de Riesgos Laborales. Esta es una conclusión equivocada desde la perspectiva constitucional, constituye una falacia argumentativa y desconoce la naturaleza del contrato de mutuo.

1.1 Ya se indicó que la Carta proscribe cualquier utilización de los recursos de las instituciones de seguridad social para fines diferentes a ella. En este sentido, no puede entenderse que es una prohibición en un estado final. Es decir, que el Estado puede usar esos recursos con otros propósitos — como para realizar operaciones crediticias temporales — , siempre y cuando al final se empleen en la seguridad social. Claramente, la norma constitucional tiene el objetivo de proteger estos recursos de cualquier riesgo y por ello constituye una prohibición ineludible.

En el presente caso, el riesgo de las operaciones comerciales y financieras es manifiesto. No debe olvidarse que el Decreto Legislativo 552 de 2020 modifica el Decreto Legislativo 444 de 2020. El parágrafo del artículo 4 del Decreto 444 preceptúa que con los recursos del FOME «se podrán efectuar operaciones aun cuando al momento de su realización se esperen resultados financieros adversos, o que tengan rendimientos iguales a cero o negativos » (negrilla fuera del texto original).

Sobre el alcance de lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 48 de la superior, es decir, sobre la destinación específica de los recursos de la seguridad social, la jurisprudencia ha indicado que la prohibición allí contenida se caracteriza por ser «una norma fundamental de indudable carácter imperativo y absoluto respecto del cual no se contemplan excepciones»

[184] . Igualmente, ha precisado que «el mandato de que los recursos de la seguridad social sean de destinación específica no puede ser desconocido por el Legislador en ningún caso, ni aun en aras de la reactivación económica »

[185] . Así mismo, ha indicado que en concordancia con el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, los recursos de la seguridad social son contribuciones parafiscales y, por tanto, solo pueden ser usados en beneficios del propio sector, así como sus rendimientos y excedentes financieros [186] (negrilla fuera del texto original).

1.2 Las razones expuestas en la Sentencia para sustentar la exequibilidad del préstamo de recursos del Fondo de Riesgos Laborales al FOME, además, constituyen una falacia argumentativa porque no tienen en cuenta el cambio de destinación implícito en el cambio de activos. La verdad es que los recursos monetarios del Fondo de Riesgos Laborales fueron destinados por el decreto a financiar el faltante de liquidez del Gobierno nacional para enfrentar la emergencia, y por ello se destinaron a un objetivo distinto al previsto en las normas que regulan la materia.

Si bien los recursos destinados al fin inconstitucional ahora han sido sustituidos por «pagarés suscritos por la Nación», el negocio subyacente, esto es, el préstamo de los recursos del Fondo de Riesgos Laborales, implica una destinación contraria a los

fines de la seguridad social. La Sentencia afirma que dado que los activos monetarios han sido sustituidos por pagarés, de ahí se debe concluir que no ha mediado un cambio en la destinación de dichos recursos monetarios, lo cual es una falacia de aquellas que la Lógica llama «Falacia de conclusión inatinente» o Falacia Ignoratio elenchi . Esta falacia consiste en presentar un argumento válido — los recursos han sido sustituidos por pagarés — , pero que prueba algo diferente a la afirmación que se pretendía demostrar — no hay cambio de la destinación de los recursos — .

1.3 En el razonamiento adoptado por la Sentencia se observa, por otra parte, un desconocimiento de la naturaleza de los actos jurídicos, el mutuo en este caso, los cuales son incomprensibles si se prescinde de su causa y su objeto. Existe un acto jurídico (un contrato de mutuo), pero ese acto jurídico no se entiende si no se pregunta ¿qué se prestó? — recursos del Fondo de Riesgos Laborales — y ¿para qué se realizó dicha operación? — para fines distintos a los que expresamente estaban señalados en la ley — . Que el fin y el objeto del acto jurídico deban ser tenidos en cuenta para dictaminar su licitud, además de ser uno de los principios rectores del derecho privado desde los romanos, es algo que se hace patente con un ejercicio de extrapolación de los argumentos presentados a escenarios claramente inaceptables. Basta pensar, por ejemplo, que si el préstamo de los recursos no fuese para los fines contemplados en el decreto — hacer frente a la emergencia — , sino para otros claramente excluidos, como por ejemplo, la financiación de una fiesta popular, la consideración del acto jurídico con prescindencia del objeto y el fin, aunada a la aceptación de la suficiencia de una sustitución de los activos, obligaría, también en este supuesto, a aceptar la licitud del acto jurídico. En efecto, en este caso, también cabría decir que lo que ha operado es una sustitución de activos y que lo que antes eran fondos ahora son acreencias.

2. No es cierto, como lo señala la Sentencia, que los recursos «serán reintegrados de manera indexada en el plazo establecido». Como bien lo establece la norma objeto de control, la tasa de interés del préstamo es del 0%. Además, el decreto no adopta ninguna medida en relación con la indexación de los recursos.

De hecho, la Sentencia falta a la verdad cuando sostiene que en la Sentencia C-194 de 2020 se determinó que los recursos prestados del FONPET y del FAE al FOME deberán ser pagados con la respectiva indexación.

3 La Sentencia de la referencia interpreta que el préstamo «no incluye los aportes mensuales que efectúan los empleadores y que constituyen una fuente de ingresos». No obstante, lo cierto es que el decreto no dispone nada sobre este aspecto. Solo establece que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá hacer uso del hasta el 80% «del saldo acumulado» en el Fondo de Riesgos Laborales. De esto no se puede inferir que el préstamo no incluya esos aportes.

De hecho, como bien lo destacó el Departamento de Derecho de la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia, un problema constitucional importante del Decreto Legislativo 552 de 2020 es que «el 80% de “saldo acumulado en dicho fondo” no es un límite material, ya que después de cada desembolso se puede volver a calcular el porcentaje sin ninguna limitación material».

4. No es cierto, como se sostiene en el juicio de incompatibilidad, que el decreto no suspenda una norma legal preexistente. Claro que lo hace. El parágrafo del artículo 12 de la Ley 1562 de 2012 dispone que los recursos del Fondo de Riesgos Laborales «no podrán ser destinados a gastos de administración y funcionamiento del Ministerio [de Trabajo] ni a objeto distinto del fondo previsto en la presente ley». Como se explicó anteriormente, el decreto cambia la destinación de tales recursos y por tanto es evidente que suspende la norma transcrita.

En estos términos dejo expresadas las razones de mi aclaración de voto a la Sentencia C-240 de 2020. Fecha ut supra CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada [1] Publicado en el diario oficial 51.286 del 15 de abril de 2020.

[2] Se solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que informara: (i) ¿Cuáles son los soportes técnicos, estadísticos, económicos y/o financieros que permiten inferir que los porcentajes o asignaciones de recursos para el FOME creado mediante el Decreto 444 del 2020, son insuficientes para atender las medidas de gasto público y generan la necesidad de adicionar los “ saldos acumulados” del Fondo de Riesgos Laborales?; (ii) ¿Cuáles son los soportes técnicos, estadísticos, económicos y/o financieros sobre los que se sustenta la decisión de “hacer uso de hasta el 80% de los recursos acumulados del FRL”, y que ello asegure la sostenibilidad y no genere un riesgo de desfinanciamiento del Fondo a mediano y/o largo plazo?; (iii) Teniendo en

cuenta la naturaleza y objeto del FRL ¿el Gobierno nacional previó si el 20% de los recursos excedentes acumulados sería suficiente para atender: (a) el incremento de las campañas y acciones de educación y prevención que serán necesarios con ocasión de la emergencia sanitaria; (b) la prima de seguro del artículo 87 de la Ley 1328 de 2009; (c) el Sistema de Información de Riesgos Laborales y (d) adelantar acciones de inspección, vigilancia y control sobre los actores del Sistema de Riesgos Laborales ?; (iv) ¿Cuál será la destinación particular de los recursos que serán tomados en calidad de préstamo del Fondo de Riesgos Laborales?; y (v) ¿Cuál es la justificación para que los préstamos que otorgue el FRL sean " remunerados a una tasa de interés del cero por ciento (0%) " y que su amortización se efectuará en las diez (10) vigencias fiscales subsiguientes a la fecha del primer desembolso y con cargo al rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación? [3] Comité Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y al Consejo Nacional de Riesgos Laborales para que, si a bien lo tuvieran, emitieran su opinión sobre el alcance y constitucionalidad del Decreto 552 de 2020. Con el mismo propósito, se invitó a la Federación de Aseguradores Colombianos -Fasecolda-, a las facultades o programas de derecho de las siguientes universidades:

Andes, Rosario, Pontificia Universidad Javeriana, Externado de Colombia y Nacional de Colombia. [4] La Secretaría Jurídica del DAPRE adjuntó varios documentos, a saber:

i) el reporte del Ministerio de Salud a 29 de abril de 2020 con 6207 casos confirmados, 278 muertes y 1411 recuperados de la COVID-19; ii) el reporte de la Organización Mundial de la Salud a 29 de abril de 2020 con 3.018.952 casos confirmados y 207.973 muertes; y (iii) informe técnico del Ministerio del Trabajo sobre el Decreto 552 de 2020. Los demás anexos se refieren a la representación legal del DAPRE, el acta de posesión de su representante, los decretos que establecen la planta de personal, la delegación y la supresión de cargos en el DAPRE y la resolución 0092 de 2019 que delega funciones.

[5] El anexo II reseña cada una de las intervenciones sintetizadas en el cuadro que se expone a continuación. [6] Con relación a la nula rentabilidad del préstamo, estimó que el Gobierno justificó dicha situación en la necesidad de atender la crisis de manera óptima sin aumentar la presión fiscal, pues este no es un préstamo adquirido en condiciones normales, y hay expectativas negativas respecto del recaudo tributario.

[7] Concluyó que las medidas bajo estudio están debidamente limitadas a la conjuración de la crisis, no tienen vocación de permanencia para satisfacer necesidades recurrentes, y se restringen a la finalidad que se pretende alcanzar.

[8] Citó la sentencia C-467 del 2017. [9] Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-136, C-145, C-224, C-225, y C-226 de 2009, C-911 de 2010 , C-223 y C-241 de 2011 , C-671 , y C-701 de 2015, C-465, C-466 y C-467 de 2017.

Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias. [10] Sentencia C-466 de 2017, citando a su vez la sentencia C-216 de 2011.

[11] Ibídem . [12] El carácter reglado, excepcional y limitado se refleja en varios requerimientos: (i) la Constitución prevé específicas causales para decretar los estados de excepción; (ii) la regulación de los estados de conmoción interior y de emergencia económica, social y ecológica, se funda en el principio de temporalidad (precisos términos para su duración); y (iii) la Constitución dispone limitaciones materiales estrictas para los estados de excepción, tales como que (a) los civiles no sean juzgados por autoridades militares (art. 213 de la CP), (b) los derechos humanos no puedan ser limitados (art. 93 de la CP) y (c) el derecho internacional humanitario debe ser respetado (art. 214 de la CP).

[13] El control judicial está a cargo de la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, según lo dispone el numeral 7 del artículo 241 de la Carta Política, y del Consejo de Estado, tal como lo dispone el numeral 8 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, al prescribir que le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado "[e]jercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción ".

[14] Sentencia C-216 de 1999. [15] La Corte ha aclarado que el estado de excepción previsto en el artículo 215 puede tener diferentes modalidades, dependiendo de los hechos que motiven su declaratoria. Así, se procederá a declarar la emergencia económica, cuando los hechos que dan lugar a la declaración se encuentren relacionados con la perturbación del orden

económico; social, cuando la crisis que origina la declaración se encuentre relacionada con el orden social; y ecológica, cuando sus efectos se proyecten en este último ámbito. En consecuencia, también se podrán combinar las modalidades anteriores cuando la crisis que motiva la declaratoria amenace con perturbar estos tres órdenes de forma simultánea, quedando, a juicio del Presidente de la República, efectuar la correspondiente valoración y plasmarla así en la declaración del estado de excepción.

[16] Decreto 333 de 1992. [17] Decreto 680 de 1992. [18] Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.

[19] Decreto 80 de 1997. [20] Decreto 2330 de 1998. [21] Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008. [22] Decreto 4975 de 2009. [23] Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011 [24] Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-465, C-466 y C-467 de 2017 .

Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias. [25] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-467, C-466, C-465, C-437 y C-434 de 2017.

[26] Ley 137 de 1994. Art. 10. “ Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

” [27] Sentencia C-724 de 2015. “ Las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia ”. Sentencia C-700 de 2015. El juicio de finalidad “(...) es una exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta ”.

[28] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-517, C-467, C-466, C-437 y C-409 de 2017, entre otras. [29] Constitución Política. Art. 215. “ Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes ”.

[30] Ley 137 de 1994. Art. 47. “ Facultades. 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 ”. [31] Sentencia C-409 de 2017. “ La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente ”.

En este sentido, ver, también, la sentencia C-434 de 2017. [32] Sentencia C-724 de 2015. “ La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron ”. En este sentido, ver, también, la sentencia C-701 de 2015.

[33] El juicio de motivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte en las sentencias C-467, C-466, C-434, y C-409 de 2017, C-241, C-227, C-224 y C-223 de 2011.

[34] Sentencia C-466 de 2017. En la providencia se reiteran las consideraciones de las sentencias C-722 de 2015 y C-194 de 2011. [35] Al respecto, en la sentencia C-753 de 2015, la Corte Constitucional sostuvo que “en el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique”.

[36] Ley 137 de 1994, “por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”, artículo 8. [37] Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las sentencias C-467, C-466, C-434, y C-409 de 2017, C-241, C-227 y C-224 de 2011.

[38] Sentencia C-466 de 2017, en la cual se reiteran las consideraciones de las sentencias C-723 y C-742 de 2015. [39] Artículo 7º de la Ley 137 de 1994. “Vigencia 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”.

[40] Sentencia C-149 de 2003. Reiterada, entre otras, en las sentencias C-224 de 2009, C-241 de 2011 y C-467 de 2017. [41] El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las Sentencias C-517, C-468, C-467, C-466, y C-409 de 2017, C-751, C-723 y C-700 de 2015, entre otras.

[42] Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-467, C-466, C-437, C-434, y C-409 de 2017 y C-723 de 2015. [43] Esta Corporación se ha referido a este juicio en las sentencias C-466, y C-43 de 2017, C-136 de 2009, C-409 de 2017 y C-723 de 2015.

[44] Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las sentencias C-517, C-467, C-466, C-465, C-437, y C-409 de 2017 y C-723 de 2015. [45] Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias: C-467 y C-466 de 2017, C-227, y C-225 de 2011, C-911 de 2010, C-224, C-145 y C-136 de 2009.

[46] Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-467, y C-466 de 2017, C-701, C-672, y C-671 de 2015, C-227 y C-224 de 2011 y C-136 de 2009.

[47] “Artículo 14. No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (…)” .

[48] Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo, pues de conformidad con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “ la ley prohibirá toda discriminación ”.

[49] En este sentido, en la Sentencia C-156 de 2011, esta Sala explicó que el juicio de no discriminación pretende hacer efectivo “el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas”.

[50] Cfr. Instrumentos Internacionales sobre la Seguridad Social, Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, p.p. 3. La anterior información fue consultada el 29 de mayo de 2020 y puede consultarse en el siguiente enlace:

https://oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/INSTRUMENTOS_INTERNACIONALES_EN_MATERIA_DE_SEG-SOCIAL-4_JULIO_2013.pdf [51] Cfr. Documento de política pública Instrumentos Internacionales que consagran el derecho a la previsión social, Comisión Económica y Política para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas –CEPAL-. La anterior información fue consultada el 29 de mayo de 2020 y puede consultarse en el siguiente enlace:

https://www.cepal.org/mujer/proyectos/pensiones/publicaciones/word_doc/instrumentos.pdf [52] V.g. Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), artículo 22; Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954), artículo 24; Pacto Internacional de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales (1966), artículo 9; Declaración sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (1967), artículo 10; Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social. Proclamada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969, artículo 11; y Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) CEDAW, artículo 11. En igual sentido, la Organización Internacional del Trabajo OIT, ha adoptado convenios y recomendación sobre la materia, por ejemplo: Convenio No. 35 relativo al seguro obligatorio de vejez de los asalariados en las empresas industriales y comerciales, en las profesiones liberales, en el trabajo a domicilio y en el servicio doméstico, 1933; Convenio No. 36 relativo al seguro obligatorio de vejez de los asalariados de empresas agrícolas, 1933; Convenio 37 relativo al seguro obligatorio de invalidez de los asalariados en las

empresas industriales y comerciales, en las profesiones liberales, en el trabajo a domicilio y en el servicio doméstico, 1933; Convenio 38 relativo al seguro obligatorio de invalidez de los asalariados de empresas agrícolas, 1933;

Convenio 39 relativo al seguro obligatorio de muerte de los asalariados en las empresas industriales y comerciales, en las profesiones liberales, en el trabajo a domicilio y en el servicio doméstico, 1933; Convenio 40 relativo al seguro obligatorio de muerte de los asalariados de empresas agrícolas; Convenio 48 relativo a la organización de un régimen internacional para la conservación de los derechos del seguro de invalidez, vejez y muerte; Recomendación No. 67 sobre la seguridad de los medios de vida; Convenio 102 relativo a la norma mínima de la seguridad social; Convenio 118 relativo a la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros en materia de seguridad social; Convenio 128 relativo a las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes; Recomendación 131 sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes; entre muchos otros.

[53] “ La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella (…)”.

[54] En concordancia con los artículos 44, 46 y 53 de la Constitución. Cfr. sentencias C-083 de 2019, T-222 de 2018, C-714 de 2008, C-1040 de 2003, T-481 de 2000 y C-635 de 1993. Cfr. Ley 100 de 1993, preámbulo: “ [l]a Seguridad Social Integral es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad ”.

[55] Cfr. sentencia C-083 de 2019, C-078 de 2017, C-020 de 2015, C-258 y C-262 de 2013, C-1041 de 2007 y C-107 de 2002. Ley 100 de 1993, artículo 3.

[56] Ib. Cfr. Ley 100 de 1993, artículos 2 y 4. [57] Cfr. sentencias T-148, C-089 y T-041 de 2019, C-313 y T-056 de 2014 y C-408 de 1994. [58] Funcionaba a través de la Dependencia de Salud Ocupacional del Instituto de Seguros Sociales –ISS- y se constituía del 3% de las cotizaciones que efectuaba el empleador, dicha figura desapareció con la Ley 100 de 1993.

[59] “ Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales .” [60] “ Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional”.

[61] Cfr. sentencia T-083 de 2019 y T-041 de 2019. [62] Sentencia T-056 de 2014. [63] Artículo 1º del Decreto – Ley 1295 de 1994, “ por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales ”.

[64] Actualmente Fondo de Riesgos Laborales. [65] “ Artículo 91. Sanciones. Le corresponde a los directores regionales y seccionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social imponer las sanciones establecidas a continuación, frente a las cuales opera el recurso de apelación ante el Director Técnico de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

a) para el empleador// 1. El incumplimiento de la afiliación al Sistema General de Riesgos Profesionales, le acarreará a los empleadores y responsables de la cotización, además de las sanciones previstas por el Código Sustantivo de Trabajo, la legislación laboral vigente y la Ley 100 de 1993, o normas que la modifiquen, incorporen o reglamenten, la obligación de reconocer y pagar al trabajador las prestaciones consagradas en el presente Decreto. La no afiliación y el no pago de dos ó más periodos mensuales de cotizaciones, le acarreará al empleador multas sucesivas mensuales de hasta quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.// 2. El incumplimiento de los programas de salud ocupacional, las normas en salud ocupacional y aquellas obligaciones propias del empleador, previstas en el Sistema General de Riesgos Laborales, acarreará multa de hasta quinientos (500) salarios mínimos mensuales legales vigentes, graduales de acuerdo a la gravedad de la infracción y previo cumplimiento del debido proceso destinados al Fondo de Riesgos Laborales. En caso de reincidencia en tales conductas o por incumplimiento de los correctivos que deban adoptarse, formulados por la Entidad Administradora de

Riesgos Laborales o el Ministerio de Trabajo debidamente demostrados, se podrá ordenar la suspensión de actividades hasta por un término de ciento veinte (120) días o cierre definitivo de la empresa por parte de las Direcciones Territoriales del Ministerio de Trabajo, garantizando el debido proceso, de conformidad con el artículo 134 de la Ley 1438 de 2011 en el tema de sanciones.// 3. Cuando la inscripción del trabajador no corresponda a su base de cotización real, o el empleador no haya informado sus cambios posteriores dando lugar a que se disminuyan las prestaciones económicas del trabajador, el empleador deberá pagar al trabajador la diferencia en el valor de la prestación que le hubiera correspondido, sin perjuicio de las sanciones a que hubiese lugar. // 4. En los casos previstos en el literal anterior o cuando en empleador no informe del traslado de un afiliado a un lugar diferente de trabajo, y esta omisión implique una cotización mayor al Sistema, la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, previa solicitud motivada de la entidad administradora correspondiente, podrá imponer al empleador una multa de hasta quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. // 5. La no prestación o extemporaneidad del informe del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional o el incumplimiento por parte del empleador de las demás obligaciones establecidas en este decreto, la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, podrá imponer multas de hasta doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales. // b) Para el afiliado a trabajar // El grave incumplimiento por parte del trabajador de las instrucciones, reglamentos y determinaciones de prevención de riesgos, adoptados en forma general o específica, y que se encuentren dentro de los programas de salud ocupacional de la respectiva empresa, que le hayan comunicado por escrito, facultan al empleador para la terminación del vínculo o relación laboral por justa causa, tanto para los trabajadores privados como para los servidores públicos, previa autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, respetando el derecho de defensa. c) Para la entidad administradora de riesgos profesionales // Las entidades administradoras de riesgos profesionales que incurran en conductas tendientes a dilatar injustificadamente el pago de las prestaciones de que trata el presente decreto, o impidan o dilaten la libre escogencia de entidad administradora, o rechacen a un afiliado, o no acaten las instrucciones u órdenes de la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, serán sancionadas por la Superintendencia Bancaria en el primer caso, o por la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales, en los demás, con multas sucesivas hasta de 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de las demás previstas en la ley o en este decreto.// Sin perjuicio de la aplicación de las demás sanciones que puede imponer la Superintendencia Bancaria en desarrollo de sus facultades legales, cuando las administradoras de riesgos profesionales incurran en defectos respecto de los niveles adecuados de patrimonio exigidos, la Superintendencia Bancaria impondrá, por cada incumplimiento, una multa por el equivalente al tres punto cinco por ciento (3.5%) del valor del defecto mensual, sin exceder, respecto de cada incumplimiento, del uno punto cinco por ciento (1.5%) del monto requerido para dar cumplimiento a tal relación.

En adición a lo previsto en los incisos anteriores, la Superintendencia Bancaria impartirá todas las órdenes que resulten pertinentes para el inmediato restablecimiento de los niveles adecuados de patrimonio o de la reserva de estabilización, según corresponda.

En caso de accidente que ocasione la muerte del trabajador donde se demuestre el incumplimiento de las normas de salud ocupacional, el Ministerio de Trabajo impondrá multa no inferior a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, ni superior a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes destinados al Fondo de Riesgos Laborales; en caso de reincidencia por incumplimiento de los correctivos de promoción y prevención formulados por la Entidad Administradora de Riesgos Laborales o el Ministerio de Trabajo una vez verificadas las circunstancias, se podrá ordenar la suspensión de actividades o cierre definitivo de la empresa por parte de las Direcciones Territoriales del Ministerio de Trabajo, garantizando siempre el debido proceso.

El Ministerio de Trabajo reglamentará dentro de un plazo no mayor a un (1) año contado a partir de la expedición de la presente ley, los criterios de graduación de las multas a que se refiere el presente artículo y las garantías que se deben respetar para el debido proceso ”.

[66] Las normas reseñadas se encuentran reglamentadas en el Decreto Nacional 1072 de 2015 “ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo ” que compiló lo dispuesto en el Decreto 1833 de 1994, “Por el cual se determina la administración y funcionamiento del Fondo de Riesgos Profesionales ". En esta norma de nivel reglamentario,

principalmente, se imponen deberes a las entidades fiduciarias que administran los recursos del Fondo y a la forma como se distribuyen los mismos.

[67] “ Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales ”. [68] “ Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional ”.

[69] “Artículo 43. Recursos del fondo de riesgos profesionales para prevención y promoción. Adiciónese un literal d) Modifíquese el parágrafo y créese un parágrafo transitorio al artículo 22 de la Ley 776 de 2002, así:

"d) Financiar la realización de actividades de promoción y prevención dentro de los programas de Atención Primaria en Salud. PARÁGRAFO. En ningún caso la aplicación de los recursos del fondo podrá superar el cuarenta por ciento (40%) en el objeto señalado en el literal a), ni el diez por ciento (10%) en el literal e), ni el quince por ciento (15%) en el literal d). Lo restante será utilizado en el literal b). PARÁGRAFO TRANSITORIO. Hasta el 15% de los recursos acumulados en el Fondo de Riesgos Profesionales a la entrada en vigencia de la presente Ley, podrán ser utilizados, por una única vez, para la financiación de las actividades de promoción y prevención de atención primaria en salud.” [70] Mediante una subcuenta de compensación que será financiada con el 50% del recaudo correspondiente a las cotizaciones a cargo de los empleadores y trabajadores independientes establecido en el artículo 89 del Decreto Ley 1295 de 1994 y las normas que lo modifiquen o adicionen.

[71] Cfr. http://fondoriesgoslaborales.gov.co/wp-content/uploads/2018/10/Res-6045-2014-Anexo-Plan-Nacional-1.pdf [72] Esta campaña que promueve el conocimiento por parte de los empleadores de los lineamientos diseñados en prevención del consumo de sustancias psicoactivas desde el ámbito laboral.

http://fondoriesgoslaborales.gov.co/documents/publicaciones/campanas/lineamientos.pdf [73] Tendiente a presentar recomendaciones generales orientadas a la implementación de prácticas seguras que favorezcan las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en los talleres de mantenimiento y reparación de vehículos automotores del ámbito nacional.

http://www.fondoriesgoslaborales.gov.co/wp-content/uploads/2019/05/Cartilla-prevenci%C3%B3n-riesgo-qu%C3%ADmico-en-talleres-de-mec%C3%A1nica-automotr%C3%ADz.pdf [74] Busca mitigar los riesgos en el trabajo asociados a la minería a pequeña escala.

http://fondoriesgoslaborales.gov.co/documents/publicaciones/cartillas/Cartilla_seguridad_mineria_artesanal.pdf [75] Conceptos básicos alrededor del servicio doméstico: jornada laboral, salario, trabajo en dominical y festivo, etc.

http://www.fondoriesgoslaborales.gov.co/wp-content/uploads/2018/09/CARTILLA-SERVICIO-DOMESTICO_2018.pdf [76] Propuesta para la comunidad educativa orientada al mejoramiento de las condiciones de las condiciones de salud y trabajo http://fondoriesgoslaborales.gov.co/documents/publicaciones/cartillas/cartilla-asegurando-la-salud-en-el-trabajo.pdf [77] http://www.fondoriesgoslaborales.gov.co/wp-content/uploads/2019/05/entorno-laboral-saludable-2018.pdf [78] Cfr.

http://www.fondoriesgoslaborales.gov.co/wp-content/uploads/2018/09/Protocolo-Estr%C3%A9s-Febrero-2019.pdf [79] Cfr. http://fondoriesgoslaborales.gov.co/documents/publicaciones/estudios/accidente-de-trabajo-mortal.pdf [80] Cfr.

http://www.fondoriesgoslaborales.gov.co/wp-content/uploads/2020/04/GIPG17-Minero-energetico.pdf [81] Cfr. http://www.fondoriesgoslaborales.gov.co/wp-content/uploads/2020/04/GPSG07-lineamientos-sst-7.pdf [82] Cfr.

http://www.fondoriesgoslaborales.gov.co/wp-content/uploads/2020/04/LINEAMIENTOS-CALL-CENTER-04-04-2020.pdf [83] Cfr. http://www.fondoriesgoslaborales.gov.co/wp-content/uploads/2020/04/lineamiento-gestion-muestras-COVID-19-t.pdf [84] De conformidad con la sentencia C-438 de 2017, los fondos especiales fueron creados con el fin de cubrir las erogaciones por los servicios públicos prestados al Estado. De esta manera, el artículo 30 de la Ley 225 de 1995 los delimita como “(…) ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador”.

En el mismo sentido, precisó que aunque no se especificara la naturaleza de los ingresos que hacen parte de estos fondos, sí se podía identificar dos modalidades de fondos:

fondo-entidad y fondo-cuenta . El FRL es un fondo cuenta, que según el artículo 30 del EOP son los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el Legislador, es decir, son un sistema de manejo de recursos sin personería jurídica y son fondos especiales .

Según lo estableció la Corte en las sentencias C-009 de 2002 y C-713 de 2008, los fondos especiales son categorías propias de rentas que se dirigen a l cumplimiento de determinados objetivos, que se indican en el acto de creación del mismo. Por lo tanto, en principio, con sus recursos no se solventarán las apropiaciones establecidas en el presupuesto general, sino aquellas determinadas en el objeto del fondo.

[85] De acuerdo con el artículo 29 del EOP son contrib uciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración".

[86] Cfr. Sentencia C-1067 de 2002. [87] Para efectos del estudio de constitucionalidad del Decreto 552 de 2020, esta providencia se referirá exclusivamente al FOME.

[88] " Artículo 1. Creación y naturaleza. Crease el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, como un fondo cuenta sin personería jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público".

[89] "Que, como resultado de los hechos que dieron lugar a la declaratoria de Emergencia , es previsible que se requiera contar con recursos adicionales a los disponibles a través de los mecanismos ordinarios , que puedan ejecutarse de forma ágil e inmediata, con el fin de destinarlos exclusivamente a implementar medidas, dirigidas entre otros, a fortalecer el sistema de salud para garantizar las condiciones necesarias de atención y prevención en el marco de la rápida propagación del nuevo coronavirus COVID-19, así como a contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que ello conlleva, en el marco de la coyuntura que actualmente experimenta el país." Considerando del Decreto Legislativo 444 de 2020.

[90] " Artículo 2. Objeto. El FOME tendrá́ por objeto atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, en el marco del Decreto 417 de 2020" .

[91] Por ejemplo, mediante el Decreto Legislativo 552 de 2020, se adicionaron los recursos del FRL. [92] "Artículo 10. Préstamo del Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE. El Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE del Sistema General de Regalías prestará a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, hasta el 80% de los recursos ahorrados en dicho Fondo, en la medida en que vayan siendo requeridos por el FOME a solicitud del Ministro de Hacienda y Crédito Público o alguno de los viceministros, para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020. // La operación se materializará en pagarés emitidos por la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los cuales podrán estar desmaterializados en el Depósito Central de Valores del Banco de la República en desarrollo del contrato de agencia fiscal. // Para el efecto, se autoriza al Banco de la República, en su calidad de administrador del FAE, a realizar las operaciones que requiera. // Los recursos de que trata el presente artículo serán transferidos en dólares de los Estados Unidos de América por el Banco de la República a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien a su vez los trasladará al FOME. // Parágrafo 1. A la entrada en vigencia del presente Decreto legislativo, el Banco de la República con la mayor celeridad posible transferirá a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público los recursos disponibles en el portafolio de liquidez y renta fija de corto plazo del FAE. // Parágrafo 2. Los préstamos de que trata el presente artículo se encuentran exceptuados del régimen de autorizaciones de crédito público contenido en el Decreto 1068 de 2015, y se entienden autorizados en el presente decreto legislativo. Artículo 11. Pago de las obligaciones de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE. Los préstamos que otorgue el FAE a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público en

virtud del artículo anterior, serán denominados en Dólares de los Estados Unidos de América, remunerados a una tasa de interés del cero por ciento (0%) y su amortización se efectuará a partir del año 2023 en cuotas en dólares de los Estados Unidos de América por el equivalente a un billón de pesos anuales, liquidado a la Tasa Representativa de Mercado vigente en cada pago, hasta que se extinga la obligación.// En todo caso, los pagarés en que se materialicen los préstamos se podrán redimir anticipadamente en los montos necesarios para atender faltantes del desahorro del FAE en los términos de los artículos 48 y 55 de la Ley 1530 de 2012, o las normas que los modifiquen o sustituyan y podrán ser pagaderos en la siguiente vigencia fiscal del Presupuesto General de la Nación. // Estas obligaciones se pagarán con cargo al rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 12. Préstamo de recursos sin distribuir del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET. Los siguientes recursos a favor del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET, que se encuentren sin distribuir a las cuentas individuales de las entidades territoriales, administrados tanto en la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional como en el patrimonio autónomo FONPET, podrán ser objeto de préstamo a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público con destino al FOME, con el único objeto de conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020: 1. El recaudo del impuesto de timbre nacional pendiente de distribuir en el FONPET a 31 de diciembre de 2019, y sus rendimientos. 2. El recaudo del impuesto de timbre nacional que deba girarse al FONPET en la presente vigencia. 3. El valor pendiente de distribuir en el FONPET por concepto de privatizaciones a 31 de diciembre de 2019, y sus rendimientos. 4. El valor proveniente de privatizaciones que se deba girar al FONPET para el año 2020. 5. El valor pendiente de distribuir en el FONPET por concepto de capitalizaciones a 31 de diciembre de 2019, y sus rendimientos.// El Gobierno nacional deberá reembolsar estos recursos al FONPET máximo durante las diez (10) vigencias fiscales subsiguientes a la fecha del desembolso. El pago de estas obligaciones se hará con cargo al rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación. // Parágrafo 1. En todo caso, se deberán mantener en el FONPET los recursos necesarios para garantizar su operación. // Parágrafo 2. Los préstamos de que trata el presente artículo se encuentran exceptuados del régimen de autorizaciones de crédito público contenido en el Decreto 1068 de 2015, y se entienden autorizados en el presente decreto legislativo.

Artículo 13. Operaciones con cargo a los recursos provenientes de la Nación de las vigencias 2020, 2021 y 2022 del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET. La Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá realizar operaciones de crédito utilizando como fuente de pago los recursos que serán girados en las vigencias 2020, 2021 y 2022 al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET, provenientes de la Nación, para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, en la medida en que vayan siendo requeridos por el FOME a solicitud del Ministro de Hacienda y Crédito Público o los viceministros. Los recursos que se obtengan en virtud de las operaciones de qué trata este artículo deberán ingresar al FOME. Cuando se hagan exigibles las obligaciones derivadas de estas operaciones, los recursos comprometidos se utilizarán para extinguir dichas obligaciones. El pago de las obligaciones de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el FONPET a que hace referencia este artículo, se hará con cargo al rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación. El Gobierno nacional deberá reembolsar estos recursos al FONPET máximo durante las diez (10) vigencias fiscales subsiguientes a la extinción de la obligación. Para optimizar el costo financiero, la celebración de las operaciones de las que trata el presente artículo deberán ajustarse a las necesidades de liquidez del FOME. // Parágrafo. Estas operaciones se encuentran exceptuadas del régimen de autorizaciones de crédito público contenido en el Decreto 1068 de 2015, y se entienden autorizados en el presente decreto legislativo.” [93] “ Artículo 6.. Administración del Fondo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Publico administrará el FOME, con plena observancia de los principios previstos en el artículo 209 de la Constitución Política y de forma independiente a los demás fondos y recursos administrados por el mismo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Publico adelantará los tramites contractuales, contables, presupuestales y demás propios de la administración del Fondo, a través de sus dependencias competentes. Los procesos de contratación que se realicen en la ejecución de estos recursos se regirán por el derecho privado” .

[94] “ Artículo 8.. Operaciones de transferencia temporal de valores” . [95] Sentencia C-466 de 2017. [96] Id. Cfr. Sentencia C-367 de 1994. [97] Id.

Cfr. Sentencia C-193 de 2011: “ las medidas adoptadas en la simplificación de los trámites contractuales del Fondo Nacional de Calamidades, se encuentran dirigidas a permitir la rápida atención de la ayuda humanitaria requerida y a evitar la extensión de sus efectos, dándose cumplimiento al requisito de finalidad ”. Sentencia C-218 de 1999: “ el legislador extraordinario puede, como en esta ocasión se ha hecho, disponer la creación de entidades de naturaleza especial, por causa de su objeto –que es muy peculiar en este caso– y por las modalidades de operación que le son señaladas, con el propósito de permitirle que cumpla sus fines con eficiencia ”.

[98] Sentencia C-466 de 2017. Cfr. Sentencia C-251 de 2011: “ la centralización de la administración de los recursos, de la toma de decisiones y de la gestión de los proyectos redunda en ahorro de tiempo y en la reducción de costos de transacción, lo que permite que la acción del Estado para responder a la emergencia sea más eficiente y eficaz ”.

[99] Sentencia C-251 de 2011: La creación del Fondo de Adaptación permite “ la adopción de decisiones coordinadas, eficientes y con vocación de integralidad en materia de identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, y disposición y transferencia de recursos ”.

[100] Decreto Legislativo 417 de 2020. [101] Cfr. sentencia C-194 de 2020. [102] MinHacienda. Informe presentado el 13 de abril de 2020. [103] Id.

[104] Id. [105] Sentencia C-241 de 2011. Asimismo, ver las sentencias C-466 de 2017, C-300 de 2011, C-251 de 2011 y C-240 de 2011. [106] Cfr. sentencia C-194 de 2020.

[107] Ley 1967 de 2019, artículo 17: “Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011, el cual quedará así: “ Artículo 17 . Número, denominación, orden y precedencia de los Ministerios . El número de ministerios es dieciocho. La denominación, orden y precedencia de los ministerios es la siguiente: 1.

Ministerio del Interior. 2. Ministerio de Relaciones Exteriores. 3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 4. Ministerio de Justicia y del Derecho. 5.

Ministerio de Defensa Nacional. 6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 7. Ministerio de Salud y Protección Social. 8. Ministerio de Trabajo. 9.

Ministerio de Minas y Energía. 10. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 11. Ministerio de Educación Nacional. 12. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 13. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 14. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 15. Ministerio de Transporte. 16. Ministerio de Cultura.17. Ministerio de la Ciencia, Tecnología e Innovación.

18. Ministerio del Deporte”. [108] MinHacienda. Informe presentado el 13 de abril de 2020. [109] Ver intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

[110] Ver intervención del Departamento Administrativo de Presidencia de la República. [111] Id. [112] Cfr. Sentencia C-194 de 2020. [113] Ib.

[114] SHARED RESPONSIBILITY, GLOBAL SOLIDARITY: Responding to the socio-economic impacts of COVID-19. Marzo 2020. ONU, Pág. 1. Traducción libre. Ver en https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_report_socio-economic_impact_of_covid19.pdf [115] COVID-19: cronología de la actuación de la OMS. Ver en https://www.who.int/es/news-room/detail/08-04-2020-who-timeline---covid-19 La OMS alertó que no se trata solo una crisis de salud pública, sino de “ una crisis que afectará a todos los sectores ”. Cfr.

COVID-19: cronología de la actuación de la OMS. Ver en https://www.who.int/es/news-room/detail/08-04-2020-who-timeline---covid-19 [116] “El Covid-19 y el mundo del trabajo.

Estimaciones actualizadas y análisis” . Observatorio de la OIT, 3ª edición. 29 de abril de 2020, p. 2. Consultar en https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS_740981/lang--es/index.htm “Crisis de empleos por COVID-19” https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_740920/lang--es/index.htm [117] La crisis del COVID-19 en Europa y la respuesta del FMI https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13107 [118] Tal como recoge el reciente informe especial de CEPAL, la economía mundial vive una crisis sanitaria, humana y económica sin precedentes en el último siglo. Ante la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), “ las economías se cierran y paralizan, y las sociedades entran en cuarentenas más o menos severas, medidas solo comparables a las de situaciones de guerra” . Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL Naciones Unidas- (2020). COVID-19 en América Latina y el Caribe. Recuperado de:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf . [119] Organización de las Naciones Unidas (PNUD América Latina y el Caribe). (2020). COVID-19. Serie de documentos de política pública. Recuperado de:

https://www.undp.org/content/dam/rblac/Policy%20Papers%20COVID%2019/UNDP-RBLAC-CD19-PDS-Number0-ES-final.pdf [120] Al respecto, consultar https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_741374/lang--es/index.htm [121] Ib.

[122] Por ejemplo la Unión Europea desplegó un paquete de respuestas económicas a la crisis, en virtud del cual se proporcionarán líneas de crédito a los Estados miembros de hasta el 2% del PIB, es decir, 240.000.000.000 de euros. Adicionalmente, el Banco Europeo de Inversiones trabaja en la creación de un fondo de garantía de 25.000.000.000 de euros para ampliar su apoyo a las empresas de la UE y la Comisión Europea proporcionará asistencia financiera en favor del empleo, para lo cual otorgará préstamos de hasta 100.000.000.000 de euros. Cfr. Comunicado del Gobierno de Francia del 10 de abril de 201, disponible en el siguiente enlace:

https://www.gouvernement.fr/en/eurogroup-a-substantial-deal-reached Las medidas adoptadas en los países mencionados se encuentran en el Anexo III de esta providencia.

[123] En igual sentido, se pronunció la Corte en la sentencia C-194 de 2020. [124] Ib. [125] Ib. [126] Ib. [127] Ib. [128] La Corte ha admitido la creación de fondos para atender situaciones excepcionales, v.g. sentencias C-194 de 2020, C-438 de 2017, C-251 de 2011, C-193 de 2011, C-218 de 1999 y C-367 de 1994.

[129] “ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público” . [130] Cfr. Consejo de Estado, concepto 2171 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, rad. 11001-03-06-000-2013-00419-00 (2171 y 2171).

[131] Los siguientes artículos que se refieren al empréstito enlistan los requisitos que deben cumplirse para celebrar válidamente su contratación (Arts.

2.2.1.2.1.2 al 2.2.1.2.1.7). [132] “Artículo 2.2.1.2.1.8. Créditos de presupuesto. Los empréstitos que celebren las entidades estatales con la Nación en los términos de la Ley 38 de 1989 o de las normas que la modifiquen o sustituyan, requerirán autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual se expedirá una vez se cuente con el concepto favorable del Departamento nacional de Planeación cuando tales empréstitos se efectúen para financiar gastos de inversión. (…)”.

[133] Arts. 2.2.1.5.1 al 2.2.1.5.3 del Decreto 1068 del 2015. [134] Ib. [135] El Decreto Reglamentario 2681 de 1993 previó la injerencia del Departamento Nacional de Planeación en relación con la expedición de conceptos previos, y la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a efectos de expedir las respectivas autorizaciones.

[136] ARENAS, Lorenzo. El contrato de empréstito interno como fuente de financiación de la nación, de sus entidades territoriales y de sus descentralizadas. 2000.

[137] Conforme lo estableció la Corte en la sentencia C-194 de 2020, al decidir la exequibilidad del Decreto Legislativo 444 de 2020. [138] El proceso de autorización de un empréstito conlleva agotar los siguientes trámites: ante el Departamento Nacional de Planeación, la solicitud de realización del CONPES, antes del cual se realiza un pre-CONPES. Ante la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, solicitud de concepto favorable para realizar el empréstito. Y ante el Ministerio de

Hacienda y Crédito Público, solicitud de autorización que solo se puede emitir en tanto se cuente con las anteriores autorizaciones.

[139] MinHacienda. Informe presentado el 13 de abril de 2020. [140] Id. [141] Id. [142] Sentencia C-241 de 2011. Asimismo, ver las sentencias C-466 de 2017, C-300 de 2011, C-251 de 2011 y C-240 de 2011.

[143] Decreto Legislativo 417 de 2020. [144] Id. [145] MinHacienda. Informe presentado el 13 de abril de 2020. [146] Artículo 11 del Decreto Legislativo 417 de 2020.

[147] MinHacienda. Informe presentado el 13 de abril de 2020. [148] Id. [149] Id. [150] Decreto Legislativo 417 de 2020. [151] Cfr. Artículo 2.12.3.8.1.4 del Decreto 1068 de 2015.

[152] Artículo 2.12.3.8.1.1 del Decreto 1068 de 2015. [153] Sentencia C-435 de 2017. [154] Sentencia C-435 de 2017. Cfr . gacetas de la Asamblea Nacional Constituyente No. 11, 72, 78 y 101.

[155] Sentencia C-435 de 2017. [156] Cfr. sentencia C-194 de 2020. [157] MinHacienda. Informe presentado el 13 de abril de 2020. [158] Ver considerando décimo octavo del Decreto Legislativo 444 de 2020.

[159] MinHacienda. Informe presentado el 13 de abril de 2020. [160] Id. [161] Id. [162] Cfr. sentencia C-194 de 2020. [163] Cfr. Instituto Internacional de Finanzas, Oxford Economics, Latin Consensus Forecast, consultado el 5 de junio de 2020, disponible en:

https://www.oxfordeconomics.com/coronavirus [164] Cfr. Comunicado del 16 de abril del 2020, Comité Consultivo para la Regla Fiscal, consultado el 5 de junio de 2020 disponible en:

http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2FWCC_CLUSTER-128327%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased . Anotaron también que en la actualidad predomina una alta incertidumbre con relación a las perspectivas de crecimiento de Colombia y el mundo, lo que podría significar márgenes de error más amplios de lo normal.

[165] Ib. [166] Cfr. Boletín Trimestral n.° 1 del 2020 (PIB) del DANE, consultado el 5 de junio de 2020, disponible en: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-trimestrales [167] Ib.

[168] Cfr. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), DANE, consultado el 5 de junio de 2020, disponible en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/CP_empleo_abr_20.pdf [169] Cfr. Encuesta de Confecámaras, consultado el 5 de junio de 2020, disponible en:

http://www.confecamaras.org.co/phocadownload/2020/Encuesta%20Empresarial%20C%C3%A1maras%20de%20Comercio%20-%20Emergencia%20Covid-19.pdf [170] Id.

[171] Id. [172] Banco de la República. Informe presentado el 3 de abril de 2020. [173] MinHacienda. Informe presentado el 13 de abril de 2020.

[174] Cfr. sentencia C-194 de 2020. [175] Banco de la República. Informe presentado el 3 de abril de 2020. [176] Se reitera lo decidido en la sentencia C-194 de 2020.

[177] Cfr. sentencia C-194 de 2020. [178] Ver intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. [179] Cfr. sentencia C-194 de 2020.

[180] Cfr. sentencia C-241 de 2011. [181] Cfr. Decreto Legislativo 552 de 2020, particularmente los partes en los cuales advierte que el FRL posee recursos “acumulados desde su creación de cuatrocientos doce mil seiscientos sesenta y seis mil millones ciento sesenta y cinco mil setecientos noventa mil pesos (S412.666.165.790). Que el presupuesto aprobado del Fondo de Riesgos Laborales para la vigencia 2020 es de treinta y seis mil novecientos cuarenta y seis millones cuatrocientos ochenta y un mil ciento siete pesos ($36.946.481.107). Que en este sentido, el uso de los recursos del Fondo de Riesgos Laborales puede ser viabilizado a título de préstamo, como fuente de financiamiento, para servir al exclusivo propósito de atender transitoriamente las necesidades económicas y sociales derivadas de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Que en el mismo

sentido, se propone hacer uso de hasta el 80% de los recursos acumulados en el Fondo de Riesgos Laborales, sin afectar su funcionamiento en el mediano y largo plazo, en la modalidad de préstamo, con el fin de obtener recursos adicionales para atender las necesidades que en el marco de la emergencia declarada en el Decreto Legislativo 417 de 2020, puedan presentarse".

[182] Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo, pues de conformidad con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos " la ley prohibirá toda discriminación ".

[183] Cfr. pág. 89 de la intervención. [184] Sentencias T-481 y T-696 de 2000. [185] Sentencia C-867 de 2001. [186] Sentencias C-607 de 2012 y C-824 de 2004

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.