COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/393/20

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/393/20
Expediente	—
Fecha	2020-06-04
Sala	Sala es
Magistrado ponente	—
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Estado De Emergencia Economica, Social Y Ecologica Derivado De La Pandemia Por Covid-19
- Precedente En Decretos Legislativos
- Decretos Expedidos Durante Estados De Excepcion
- Control De Constitucionalidad De Decreto Declaratorio De Estado De Emergencia Economica, Social Y Ecologica
- 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 EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 803 del 4 de junio de 2020 “ Por medio del cual se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, en el marco de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el Coronavirus COVID 19” , con excepción de las siguientes disposiciones: (i) El numeral 1º del parágrafo 5° del artículo 3° que se declara INEXEQUIBLE. (ii) La expresión “ La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes…

Texto completo

C-393-20 Sentencia C-393/20 DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE CREA EL PROGRAMA DE APOYO PARA EL PAGO DE LA PRIMA DE SERVICIOS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO- Exequibilidad parcial ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19- Juicio de constitucionalidad ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19- Exequibilidad del Decreto Legislativo 637 de 2020 PRECEDENTE EN DECRETOS LEGISLATIVOS- Pertinencia para resolver problema jurídico La Sentencia C-324 de 2020 efectuó la revisión constitucional del DL 770 de 2020. Teniendo en cuenta las similitudes entre los dos textos normativos, para la Sala es necesario reiterar el precedente aplicable cuando haya lugar a ello. Con todo, es importante destacar la especificidad de ciertas medidas que habrán de ser entendidas en consideración a las diferencias constitucionalmente relevantes determinadas, especialmente, por el carácter rural de los destinatarios del beneficio estatal que se analiza en esta ocasión. Por lo tanto, se hará mención especial a las distinciones que ameriten un

estudio particular, en lo demás, se seguirá la línea argumentativa de la precitada providencia, siempre con pleno acatamiento del mandato de control integral que le compete a esta Corporación, pues las semejanzas en algunos textos no excluyen el estudio completo del DL. En efecto, se trata de cuerpos normativos distintos que, por supuesto, serán analizados en su totalidad y en consideración a su entidad deóntica propia.

DECRETOS EXPEDIDOS DURANTE ESTADOS DE EXCEPCION- Sujetos a requisitos y limitaciones formales y materiales CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Elementos que deben verificarse CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Cumplimiento de requisitos formales y materiales CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA- Juicio formal CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA- Juicio material .

PRIMA DE SERVICIOS EN CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO- Jurisprudencia constitucional (…) la prima de servicios es una prestación que obliga a que los empleadores les paguen a sus trabajadores 30 días de salario por cada año laborado, y se paga la mitad, máximo el 30 de junio y la otra mitad a más tardar los primeros 20 días de diciembre. De acuerdo con la jurisprudencia esta prestación: i) se fundamenta en el transcurso del tiempo laborado; ii) tiene como objetivo recompensar a los trabajadores por los beneficios que causan sus servicios;

iii) debe ser reconocida sin importar el carácter temporal o permanente del empleador o de la duración del contrato laboral; y, iv) todo tipo de trabajador debe ser beneficiario de la misma.

AUXILIOS O DONACIONES- Requisitos generales para que asignación resulte ajustada a la carta política TRABAJADOR DEL CAMPO- Tratamiento diferente por la Constitución/ TRABAJADOR AGRARIO- Acceso progresivo a la propiedad y servicios /ACTIVIDAD AGROPECUARIA- Prioridad, apoyo y especial protección Respecto a los deberes que la Constitución consagra frente a algunos grupos poblacionales es necesario señalar sus previsiones sobre los trabajadores agrarios. En sus artículos 64, 65 y 66 señala que el Estado debe crear las condiciones necesarias que (i) permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito; (ii) prioricen el apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales y, a la construcción de obras de infraestructura física en el campo; y, (iii) establezcan la fijación de condiciones especiales en materia de crédito agropecuario.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA- Jurisprudencia constitucional en materia de subsidios (…) en el marco de los estados de emergencia los subsidios, incentivos económicos o auxilios son medidas usadas con frecuencia por el Legislador de excepción para conjurar las crisis. La definición de estas medidas está limitada por los requisitos generales de las normas proferidas en el marco del estado de excepción y, por ende, la libertad de configuración de las mismas es relativa, pues su diseño tiene como objetivo conjurar las circunstancias que motivaron la emergencia. Esta finalidad también delimita los beneficiarios e impide que se excluyan, sin justificación suficiente, sujetos que se encuentren en las mismas condiciones de afectación derivadas de la situación de excepcional.

LEGISLADOR EXTRAORDINARIO- Facultad para establecer nuevos tributos o modificar los existentes En relación con la competencia otorgada al Gobierno Nacional para la definición de medidas tributarias, la jurisprudencia ha reconocido el margen de configuración con respecto a su diseño, por cuanto implica la posibilidad de: (i) crear nuevos tributos, (ii) modificar tributos existentes y (iii) prever beneficios tributarios. A pesar de este margen de configuración, las medidas tributarias deben respetar tanto los límites generales a la facultad impositiva fijados por la Carta (principios

de equidad, eficiencia, progresividad, no retroactividad y legalidad), como los límites específicos de la facultad legislativa excepcional.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA- Medidas tributarias y exenciones DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE CREA EL PROGRAMA DE APOYO PARA EL PAGO DE LA PRIMA DE SERVICIOS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO- Alcance y contenido DECRETO LEGISLATIVO DICTADO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA - Requisitos formales DECRETO LEGISLATIVO DICTADO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA - Requisitos materiales Referencia: Expediente RE-330.

Revisión de constitucionalidad del Decreto 803 del 4 de junio de 2020 “ Por medio del cual se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, en el marco de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el Coronavirus COVID 19”.

Magistrada Sustanciadora: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO. Bogotá, D. C., septiembre nueve (9) de dos mil veinte (2020). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 7º del artículo 241 de la Constitución, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA I. ANTECEDENTES Por medio del Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional declaró, por segunda vez en el año, el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del mismo.

En desarrollo de dicha declaratoria de estado de excepción, fue expedido el Decreto Legislativo 803 del 4 de junio de 2020 “ Por medio del cual se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, en el marco de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el Coronavirus COVID 19 ”.

Esta normativa fue remitida a la Corte para su control automático de constitucionalidad, mediante oficio del 5 de junio de 2020, suscrito por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República [1] .

Mediante Auto del 19 de junio del presente año, este Tribunal asumió el conocimiento del asunto. Esta decisión ordenó comunicar el inicio de l proceso a las autoridades que pudieren tener interés en la decisión, a varias universidades y entidades para que intervinieran en el proceso si lo consideraban oportuno.

Finalmente, ordenó oficiar a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que aportara información precisa con respecto a la justificación de algunas de las medidas adoptadas en el decreto bajo examen [2] .

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, la Corte procede a decidir sobre el decreto de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA BAJO EXAMEN Por la extensión del decreto, se acompaña como anexo a la presente providencia, conforme a su publicación en el Diario Oficial No.

51.335 del 4 de junio de 2020, pero para su mejor comprensión se transcribirá toda la parte resolutiva de la normativa objeto de control constitucional.

“ DECRETO 803 de 2020 (4 junio) "Por medio del cual se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, en el marco de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el Coronavirus COVID 19".

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional", (…) En mérito de lo expuesto, DECRETA:

Artículo 1. Objeto. El presente Decreto tiene por objeto crear el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, en el marco de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el Coronavirus COVID 19, administrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 2. Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario. El Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el sector agropecuario, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, como un programa social del Estado, (sic) al beneficiario del mismo un único aporte monetario de naturaleza estatal, con el objeto de apoyar y subsidiar el primer pago de la prima de servicios de 2020, con ocasión de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

Artículo 3. Beneficiarios del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP para el Sector Agropecuario . Podrán ser beneficiarios del programa las personas naturales que sean trabajadoras y/o productoras del campo colombiano, que demuestren la necesidad del aporte estatal al que se refiere el artículo 2 del presente Decreto Legislativo, certificando una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos.

Parágrafo 1. Los beneficiarios deberán contar con un producto de depósito en una entidad financiera. Para efectos de este Programa se entenderán como entidades financieras aquellas entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o por la Superintendencia de Economía Solidaria, que tengan autorizado el ofrecimiento de productos de depósito.

Parágrafo 2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará el método de cálculo de la disminución en ingresos de que trata este artículo. Para el efecto, podrá hacer uso del método de cálculo del Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF.

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

Parágrafo 4. Para efectos del presente decreto, se tomará como referencia la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), con el fin de verificar efectivamente los trabajadores que se relacionen del sector agropecuario y que los pagos de los aportes parafiscales vienen desde antes del primero de febrero de 2020.

Parágrafo 5. No podrán acceder a este Programa las personas naturales que se encuentren en cualquiera de las siguientes condiciones: 1. Que tengan menos de tres (3) empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes-PILA correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero de 2020 a cargo de dicha persona natural, entendiéndose por empleados aquellos descritos en el parágrafo 7 del presente artículo.

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

Parágrafo 6. Los administradores de las contribuciones parafiscales, para efectos de la verificación de la identidad y calidad de productores y/o trabajadores del campo que suscriban los documentos, deberán certificar ante la UGPP y las

entidades financieras, cuando estas lo requieran.

Parágrafo 7 . Para efectos del presente Programa, se entenderán por empleados los trabajadores dependientes por los cuales el beneficiario haya cotizado al Sistema General de Seguridad Social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes-PILA, con un ingreso base de cotización desde un salario mínimo mensual legal vigente hasta un millón de pesos ($1.000.000).

Artículo 4. Cuantía del aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario. La cuantía del aporte estatal que recibirán los beneficiarios del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, corresponderá al número de empleados que cumplan con el requisito según lo establecido en el parágrafo 7 del artículo 3 multiplicado por doscientos veinte mil pesos ($220.000).

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

En cualquier caso, los empleados individualmente considerados que serán tenidos en cuenta en este cálculo deberán haber sido trabajadores reportados en las Planillas Integradas de Liquidación de Aportes - PILA desde antes del primero de febrero de 2020.

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

Artículo 5. Procedimiento de postulación para la obtención del aporte estatal del Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios - PAP para el Sector Agropecuario.

Las personas naturales que cumplan con los requisitos del artículo 3 del presente Decreto Legislativo, deberán presentar ante la entidad financiera en la que tengan un producto de depósito, los siguientes documentos:

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

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

2.1. La disminución de ingresos, en los términos del artículo 3 de este Decreto Legislativo. 2.2. El número de primas de servicios que se subsidiaron (sic) a través del aporte estatal objeto de este programa.

El cumplimiento del procedimiento descrito en el presente artículo permitirá la obtención de un único aporte estatal. Las entidades financieras deberán recibir los documentos de que trata este artículo, verificando que los mismos se encuentran completos y comprobando la identidad y calidad de productores y/o trabajadores del campo de quien realiza la postulación al Programa.

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 5. Temporalidad del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP para el Sector Agropecuario. El Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios- PAP para el sector agropecuario se aplicará únicamente para el primer pago de la prima de servicios del año 2020.

Parágrafo. En todo caso, la obligación de pagar la prima de servicios corresponde al empleador. Artículo 6. Pago del aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario.

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

Artículo 7. Suscripción de contratos. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá suscribir de manera directa convenios con la red bancaria y otros operadores para garantizar el pago y dispersión de los aportes de que trata el presente Decreto Legislativo.

Artículo 8. Obligación de restitución del aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago -de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario.

Sin perjuicio de la responsabilidad a que haya lugar, el aporte estatal de que trata este Decreto Legislativo deberá ser restituido al Estado por parte del beneficiario cuando:

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

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

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecerá, a través de resolución, el proceso de restitución del aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario. Para el efecto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá suscribir de manera directa convenios con las entidades financieras y otros operadores para garantizar dicha restitución. Este proceso de restitución podrá incorporarse al proceso establecido en el Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF.

Artículo 9. Tratamiento de la información. Durante los meses de junio y julio de 2020, las entidades públicas y privadas están autorizadas a recibir y suministrar los datos personales de los que trata la Ley 1581 de 2012 y la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países conforme a la Ley 1266 de 2008, que sea necesaria para la entrega del aporte estatal de que trata el artículo 2 del presente Decreto Legislativo.

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

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

Artículo 10. Exención del gravamen a los movimientos financieros - GMF Y exclusión del impuesto sobre las ventas - IVA . Estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros: (i) los traslados de los dineros correspondientes a los aportes de los que trata el artículo 2 del presente Decreto Legislativo, entre cuentas del Tesoro Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades financieras que dispersen los recursos; (ii) los traslados de los recursos correspondientes a los aportes de los que trata el artículo 2 del presente Decreto Legislativo, entre las entidades financieras y los beneficiarios del PAP para el Sector Agropecuario.

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

Artículo 11. Inembargabilidad de los recursos . Durante los treinta (30) días calendario siguientes a la entrega de los recursos en la cuenta de depósito del beneficiario, los recursos correspondientes al aporte estatal del PAP para el Sector Agropecuario serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se disperse el aporte. No obstante, en cualquier momento, se podrán aplicar los descuentos previamente autorizados por el beneficiario a terceros.

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

Artículo 12. Virtualidad y medios electrónicos. Las entidades financieras involucradas, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, y en general todos los actores que participen en este Programa deberán facilitar canales virtuales y, en la medida de lo posible, fomentarán el uso de los medios electrónicos para el cumplimiento de los requisitos y procesos de que trata este Decreto Legislativo y los actos administrativos que lo reglamenten.

Artículo 13. Utilización de procesos y formularios del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF en el Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios -PAP para el Sector Agropecuario.

Para efectos de la fiscalización y control del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, así como para efectos de la recepción de las postulaciones y demás procedimientos y certificaciones, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, las entidades financieras involucradas y en general todos los actores que participen en este Programa, podrán hacer uso de los procedimientos y documentos estandarizados del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF. Para dar cumplimiento a lo establecido en este artículo, la UGPP determinará, mediante circular, las modificaciones a los documentos y formularios que sean necesarias.

Artículo 14. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial. PUBLÍQUESE, Y CÚMPLASE. Dado en Bogotá D.C., a los (sic) 4 de junio de 2020 (Siguen firmas del señor Presidente de la República y todos los ministros) III.

INTERVENCIONES [3] Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República intervino en el presente proceso con el fin de solicitar a la Corte que declare la EXEQUIBILIDAD del Decreto Legislativo 803 de 2020 (en adelante DL 803).

La interviniente hizo referencia al contexto que motivó la segunda declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por medio del Decreto Legislativo 637 de 2020. En particular, destacó las consecuencias económicas generadas por las medidas de aislamiento social, especialmente se refirió a la contracción de la economía mundial, la reducción del Producto Interno Bruto del país, la disminución de las exportaciones, la afectación de las finanzas de las entidades territoriales, el aumento de la tasa de desempleo y la parálisis de algunos sectores de la economía como el turismo y el transporte aéreo. A partir de estas circunstancias reiteró la necesidad de adoptar medidas dirigidas a proteger la economía nacional, a evitar la destrucción masiva de plazas de trabajo, y a detener el cierre de las empresas.

Luego, describió el contenido de cada uno de los artículos incluidos en el DL 803 en el que se creó el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios para el Sector Agropecuario (en adelante PAP agropecuario) y se refirió a los requisitos fijados en la Carta Política y en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción (en adelante LEEE),

desarrollados en la jurisprudencia constitucional, para la expedición y el análisis de la constitucionalidad de los decretos legislativos.

Establecido el marco fáctico y jurídico, la Secretaría expuso las razones por las que considera que el DL 803 cumple los presupuestos formales y sustanciales exigidos para la validez de los decretos legislativos. En primer lugar, señaló que concurren los requisitos formales por cuanto la normativa fue: (i) expedida el 4 de junio de 2020 en desarrollo del Decreto Legislativo 637 de 2020 y durante el término de su vigencia; (ii) suscrita por el Presidente de la República y por todos los ministros del despacho; (iii) expuso las razones y causas que justifican su expedición; (iv) el ámbito de aplicación es en todo el territorio nacional; (v) las medidas tributarias previstas en el artículo 10, que corresponden a la exención del gravamen a los movimientos financieros y el impuesto sobre las ventas en favor del manejo de los recursos del PAP agropecuario, se aplicarán únicamente para el primer pago de la prima de servicios del año 2020 y por lo tanto se respeta el límite temporal derivado del artículo 215 superior.

En segundo lugar, señaló que se cumplen los requisitos materiales con fundamento en las siguientes razones: El presupuesto de conexidad interna porque la parte motiva del decreto expone los argumentos que justifican las medidas adoptadas, pues explicó que la crisis económica generada por la pandemia y sus efectos en el empleo justifican la creación de un programa de apoyo para el pago de la prima de servicios focalizado en el sector agropecuario. El requisito de conexidad externa porque las disposiciones se relacionan con algunos de los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia por medio del Decreto 637 de 2020, que expuso la necesidad de encontrar alternativas adicionales para hacer frente a la crisis económica y de desempleo que atraviesa el país por cuenta de la pandemia.

El juicio de finalidad , pues la creación del PAP agropecuario busca conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos. En concreto, se trata de un programa cuyo objetivo es compensar la disminución de ingresos en el sector productivo agropecuario y reducir la pérdida de empleos.

El presupuesto de necesidad fáctica, dado que las consideraciones del decreto explicaron ampliamente la urgencia de encontrar mecanismos para mitigar los efectos económicos negativos de la pandemia y, en particular, la afectación de los empleos en el sector agropecuario y del ingreso de los trabajadores. Por lo tanto, el PAP agropecuario, según la interviniente, contribuye a la reactivación responsable y gradual en las zonas rurales, lo que redunda en la reactivación económica y el empleo en el país [4] . Asimismo, la normativa cumple con el requisito de necesidad jurídica, pues en el ordenamiento jurídico no existe una disposición que contenga una medida similar a la prevista en este decreto y que contribuya a superar la crisis económica que padece el sector agropecuario a causa de la pandemia y de las medidas de distanciamiento social.

Sobre el criterio de proporcionalidad , indicó que el DL 803 no afecta disposiciones superiores y, por el contrario, persigue una finalidad constitucionalmente legítima, esto es, atender las necesidades económicas de los trabajadores agropecuarios afectados con la pandemia. En particular, pretende aliviar el flujo de caja de los pequeños y medianos productores del campo, asegurar el abastecimiento de alimentos en el país y proteger el mínimo vital de los trabajadores del sector agropecuario.

Supera el juicio de motivación de incompatibilidad debido a que el decreto no suspende, modifica ni deroga leyes, pues se trata de una medida dirigida a lograr la reactivación progresiva y gradual del sector agropecuario. Este instrumento es temporal y adiciona el marco jurídico ordinario, el cual es insuficiente para enfrentar las consecuencias económicas de la pandemia.

Las medidas no imponen una discriminación injustificada, ni tratos diferenciados por razón de la raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Bajo ese entendido, su aplicación se extiende a todos los actores

del mercado laboral que se encuentren en las condiciones y circunstancias previstas en las normas bajo estudio. En concreto, el subsidio se dirige a los trabajadores del sector agropecuario para brindar un alivio a los empleadores en el pago de la prima y proteger el empleo en el sector.

Asimismo, la interviniente explicó que como materialización del principio de igualdad se previó el mismo valor del subsidio previsto en el PAP creado en el Decreto Legislativo 770 de 2020 y tomó como referencia el reporte de los trabajadores en el sistema PILA desde el mes de febrero de 2020. Esta fecha corresponde al último hito de normalidad económica, pues los efectos de la pandemia empezaron a presentarse en el país en el mes de marzo.

Finalmente, las medidas del decreto acreditan los juicios de ausencia arbitrariedad e intangibilidad por cuanto no limitan, afectan, ni suspenden derechos humanos o libertades fundamentales, no alteran el normal funcionamiento de las ramas del poder público, no modifican o suspenden las funciones jurisdiccionales de acusación y juzgamiento, no afectan derechos intangibles y no conllevan desmejoras a los derechos sociales de los trabajadores.

Informe del Ministerio de Trabajo La Secretaría Jurídica de la Presidencia remitió a esta sede el informe rendido por el Ministerio de Trabajo. Esta entidad refirió las motivaciones específicas del DL 803, relacionadas con los efectos de la pandemia en el sector agrario, y respondió las preguntas formuladas por el despacho de la Magistrada sustanciadora.

En relación con la estimación del grupo de los beneficiarios de la medida destacó las cifras de desempleo en el mes de marzo de 2020, en el que se destruyeron cerca de 1.6 millones de empleos y se reportó una de la tasas más altas de desempleo registradas en el país. En atención a este panorama, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural consideró importante, para la preservación del empleo en el sector agrario, apoyar financieramente a las personas naturales productoras del sector cuyos ingresos resultaron afectados por las medidas dirigidas a superar y a contener los efectos de la pandemia. En concreto, el reintegro de parte de las sumas pagadas a los trabajadores por concepto de prima de servicios.

La entidad explicó que el programa creado en el DL 803 es complementario del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios -PAP- creado en el Decreto 770 de 2020, pues se enfoca en el grupo de personas naturales trabajadoras del sector agrario, que pudieron quedar por fuera del apoyo del PAP general, en atención a las exigencias formales que planteó el programa inicial.

Relató que para hacer un estimado de los posibles beneficiarios, el gobierno acudió a fuentes alternativas de información, pues la informalidad en el trabajo del campo se confirma por la ausencia de datos oficiales. En particular: (i) la cifra de 2.933.000 personas dedicada a labores de agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca registradas por el DANE para abril de 2020; (ii) los porcentajes sobre afiliación al sistema de seguridad social de acuerdo con los cuales sólo el 14,9% de la población rural cotiza a pensión, el 73,5% pertenece al Régimen Subsidiado de Salud y el 17,8% pertenece al Régimen Contributivo. A partir de estos datos se estimó que máximo 437.017 personas están vinculadas laboralmente de manera formal en el sector del campo. Sin embargo, el decreto prevé unas condiciones concurrentes que no permiten establecer con exactitud cuántas personas accederán al beneficio. Por lo tanto, el DL 803 creó un programa a demanda, de suerte que el universo real y definitivo de los beneficiarios será determinado a través de las solicitudes de reconocimiento y pago del subsidio.

En concordancia con las variables mencionadas, se calculó que en caso de que todos los posibles destinatarios accedieran al beneficio fijado en $220.000 por trabajador, el costo total del programa sería de $96.140.000.000 . No obstante, en atención a los requisitos adicionales que plantea el decreto esta cifra decrecería, pero no se puede anticipar de manera exacta el dato porque el acceso al subsidio está condicionado por la demanda y por otros factores [5] .

Por lo tanto, el Ministerio de Agricultura consideró necesario adelantar un registro previo de los interesados en acceder al aporte para verificar el cumplimiento de los requisitos y establecer el número real de beneficiarios.

Con respecto al requisito de una disminución de por lo menos el 20% de los ingresos para acceder al subsidio, adujo que este presupuesto se derivó del análisis del comportamiento de las ventas como indicativo de la reducción de los ingresos. En particular, el Ministerio de Hacienda construyó un modelo financiero unitario que simula la evolución del balance general, el estado de resultados y el estado de flujos de efectivo bajo una periodicidad mensual y un conjunto de supuestos de actividad económica, estructura de costos y distribución de empleados. El modelo arroja como resultado la caja de la que dispone la empresa luego del cumplimiento de sus obligaciones y determinó que la reducción permanente del 30% de las ventas llevaría a la caja a un nivel crítico. A partir de estas consideraciones, el Gobierno nacional, a través del Decreto Legislativo 639 de 2020, propuso fijar el valor de reducción en ventas en 20% como indicador de la disminución de ingresos. Asimismo, a través de la Resolución N° 1129 de 2020, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estableció el método de cálculo de la disminución del 20% en mención.

En relación con las exclusiones previstas en el DL 803 para acceder al subsidio, el Ministerio indicó que constituyen herramientas de focalización de los recursos. En primer lugar, se utilizó como criterio de acceso el número de empleados , el cual está asociado con la antigüedad laboral. Lo anterior porque se advierte que los trabajadores en empresas que tienen entre 1 y 3 empleados presentan, en promedio, una menor antigüedad que aquellos en empresas de mayor tamaño. Por ejemplo, alrededor del 20% de los empleados de estas empresas llevan laborando de manera continua, en promedio, un mes. En contraste, este mismo porcentaje de empleados en una empresa que tiene entre 4 y 50 personas llevaba trabajando, en promedio, al menos 3 meses y en una empresa con más de 51 trabajadores, alrededor del 20% de los empleados tienen al menos 5 meses de antigüedad. Por lo tanto, en la medida en que el PAP pretende aliviar las cargas de los empleadores, personas naturales, que apoyan el empleo formal y que realizan un esfuerzo por mantener las plazas de empleo, se ha dado prevalencia -por la necesidad de focalización de los recursos- a los empleadores que mantienen por más tiempo sus empleados. En tal sentido, el número de empleados es un indicador asociado a la permanencia en el empleo.

Finalmente, sobre el criterio fundado en el número de empleados, precisó que es razonable enfocar los subsidios en las personas naturales que tengan al menos 3 empleados, toda vez que el eventual despido de uno de sus trabajadores, puede generar efectos adversos comparativamente mayores a los ocasionados en empleados con mayor rotación laboral.

En segundo lugar, en relación con la exclusión fundada en la exposición política, adujo que el Gobierno Nacional consideró constitucionalmente válido el tratamiento diferenciado de las personas con exposición política porque se encuentran en una posición disímil a la del resto de potenciales beneficiarios, debido a: (i) su nivel de riesgo e influencia política; y (ii) su estabilidad financiera y capacidad económica, asociada a la seguridad que genera la naturaleza pública de sus ingresos.

Por una parte, las PEP son personas consideradas de alto riesgo debido a sus funciones públicas y, por lo tanto, suponen peligro para la debida focalización de los recursos en la asignación de los aportes estatales. Por otra parte, estos sujetos tienen cargos de alta dignidad, a los cuales se encuentra asociado un alto nivel de ingreso. Aunque este no sea más alto que el de otros potenciales beneficiarios, está respaldado por el Estado y por ende tiene mayor estabilidad que el de otros sujetos. En síntesis, las PEP, al derivar sus ingresos del Estado, cuentan con una fuente de recursos asegurada en tiempos de crisis y, por ende, se encuentran en una posición ventajosa frente a quienes derivan sus ingresos de actividades privadas, y, por lo tanto, pueden asumir sus cargas laborales y económicas.

En relación con el requisito de que los trabajadores estuvieran reportados mediante el sistema PILA por lo menos desde el mes de febrero de 2020, el Ministerio del Trabajo explicó que, en la medida en que el PAP agropecuario busca subsidiar el primer pago de la prima de servicios del año, se tomó como referente el mes de febrero de 2020 como parámetro de normalidad económica y laboral, ya que los efectos de la pandemia empezaron a evidenciarse en marzo y

la medida de aislamiento preventivo obligatorio empezó a regir el 22 de ese mes. En consecuencia, febrero es el hito que sirve como referencia para corroborar la destrucción o mantenimiento de los puestos de trabajo.

Finalmente, precisó que los administradores de las contribuciones parafiscales serán los encargados de adelantar la verificación y certificación de la calidad de trabajadores y productores del campo de los peticionarios . Por su parte, las entidades financieras únicamente verificarán que se presenten los documentos necesarios.

Universidad Externado de Colombia El Departamento de Derecho Laboral solicitó a la Corte que declare la EXEQUIBILIDAD del DL 803 y que se haga énfasis en los destinatarios del subsidio creado en la norma bajo examen. Por su parte, el Departamento de Derecho Fiscal presentó la misma petición, salvo en lo relacionado con el parágrafo del artículo 11 con respecto al cual solicitó que se declare su INEXEQUIBILIDAD.

De forma inicial se presentarán los argumentos que comparten los departamentos en mención y, por último, se describirán los argumentos particulares con respecto al parágrafo del artículo 11.

En primer lugar, los intervinientes establecieron el alcance de la norma y destacaron que el decreto bajo examen es un complemento al PAP creado en el Decreto Legislativo 770 de 2020, pues se enfoca en el sector agropecuario y está dirigido exclusivamente a las personas naturales productoras y trabajadoras del campo colombiano. En consecuencia, solicitaron que en el análisis de constitucionalidad se plantee con claridad el alcance de la norma bajo examen para que no sea utilizada para evadir las mayores exigencias y formalidades impuestas a las personas jurídicas en la mencionada normativa.

En segundo lugar, indicaron que el DL 803 cumple los requisitos formales establecidos por la jurisprudencia constitucional. En particular, (i) cuenta con una motivación específica que da cuenta de los efectos económicos y sociales generados por la pandemia, la situación del campo colombiano, la reducción de los ingresos en el sector agrícola y la consecuente afectación del flujo de caja; (ii) fue suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros;

(iii) se expidió durante la vigencia y como desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica decretada en el Decreto 637 proferido el 6 de mayo de 2020; y (iv) su ámbito de aplicación es todo el territorio nacional.

En tercer lugar, adujeron que la normativa bajo examen cumple los requisitos sustanciales desarrollados para los decretos legislativos. Sobre los presupuestos de conexidad y finalidad, manifestaron que las medidas que prevé la normativa guardan relación con los hechos que motivaron la declaratoria del estado de excepción y responden a los considerandos del decreto. También, supera los juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y motivación suficiente , debido a que no viola las prohibiciones establecidas para el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias en el marco de los estados de excepción, no suspende y, finalmente, no afecta ni limita derechos.

En cuarto lugar, señalaron que el DL 803 no contradice disposiciones de la Carta ni de la LEEE, y no suspende leyes ni garantías constitucionales.

Igualmente, cumple el juicio de necesidad porque prevé requisitos específicos para acceder al PAP –sector agropecuario- que atienden a la realidad del país y a la situación de informalidad de los trabajadores del campo.

En quinto lugar, explicaron que, revisados los requisitos y beneficiarios del subsidio, las medidas son proporcionales y no prevén distinciones fundadas en criterios sospechosos.

En particular, la normativa establece un trato diferenciado y preferencial para el sector agropecuario, pues plantea requisitos más laxos para acceder al PAP que los establecidos en el Decreto 770 de 2020. Esta distinción materializa el mandato de igualdad que le ordena al Estado adoptar medidas para promover la igualdad en favor de grupos marginados.

En este caso, existe una situación de desigualdad e informalidad en el sector agropecuario que justifica las medidas diferenciadas. Finalmente, en relación con el parágrafo del artículo 11, el Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia indicó que la obligación de abonar los recursos del subsidio a los créditos respaldados por el Fondo Nacional de Garantías cuando la suma total recibida por estos beneficiarios en el mismo mes, por concepto de los créditos garantizados y el aporte estatal del PAP supere el valor total de las primas de servicio de su respectiva nómina no cumple con los requisitos de conexidad y finalidad . Lo anterior, porque que el Gobierno Nacional no expuso alguna justificación para esta medida y esta disposición no está dirigida a superar los efectos de la pandemia. De igual forma, resaltó que estos argumentos también fueron presentados con respecto a una norma similar prevista en el Decreto 677 de 2020.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO El Procurador General de la Nación, en concepto recibido el 31 de julio del año en curso, solicitó a la Corte declarar EXEQUIBLES la mayoría de las disposiciones del DL 803 con algunas excepciones. En concreto, pidió lo siguiente: (i) la INEXEQUIBILIDAD del numeral 1º del parágrafo 5° del artículo 3º y de la expresión "(…) No obstante, en cualquier momento, se podrán aplicar los descuentos previamente autorizados por el beneficiario a terceros" prevista en el inciso 1º del artículo 11; y (ii) la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA de las siguientes normas:

(i) La expresión "[l]a configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa" contenida en el parágrafo 3º del artículo 5º en el entendido de que lo allí establecido "no constituye una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad para los servidores públicos, sino que alude a la necesidad de que la valoración de la conducta se atenga a los estándares de dolo o culpa grave y que para ello es preciso tener en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarcan las transferencias de los aportes del PAP para el sector agropecuario." (ii) El artículo 8º en el entendido de que esta disposición se debe interpretar de manera armónica con los principios y derechos constitucionales y, en concreto, con las exigencias asociadas al debido proceso de los beneficiarios.

(iii) La expresión " Durante los treinta (30) días calendario siguientes a la entrega de los recursos en la cuenta de depósito del beneficiario, los recursos correspondientes al aporte estatal del PAP serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se disperse el aporte" contenida en el inciso 1º del artículo 11, en el entendido de que la regla sobre inembargabilidad que se aplica a los recursos que excedan el término previsto en este inciso será la prevista en el artículo 344 del Código Sustantivo del Trabajo.

La Procuraduría General de la Nación –en adelante PGN- indicó que el DL 803 cumple con los requisitos formales establecidos para la validez de los decretos legislativos. En particular destacó que: (i) está firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros; (ii) cuenta con motivación expresa, pues explicó las razones que justifican la creación del PAP agropecuario como una medida dirigida a aliviar las cargas y el flujo de caja de los productores del sector; (iii) cumplió el requisito de temporalidad, ya que fue expedido el 4 de junio de 2020, es decir, dentro del término de vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en el Decreto 637 de 2020; (iv) satisfizo el requisito de territorialidad porque las medidas adoptadas rigen en todo el país; y (v) aunque no se trata de un requisito formal, el 5 de junio de 2020 el Gobierno Nacional remitió a la Corte Constitucional copia auténtica del decreto objeto de estudio, como lo dispone el parágrafo del artículo 215 superior.

Luego, el Ministerio Público describió el contenido del DL 803 y desarrolló las consideraciones sobre su revisión material de la siguiente manera:

Indicó que cumple el requisito de conexidad externa porque se comprueba el vínculo de la normativa bajo examen con los motivos expuestos en el Decreto 637 de 2020 para declarar el estado de emergencia, principalmente con los argumentos relacionados con la protección del empleo. Igualmente, acredita la conexidad interna debido a que las medidas están sustentadas en los argumentos expuestos en la parte considerativa del DL 803. Aquellas, pretenden conjurar la afectación económica generada en el sector agropecuario como consecuencia de la pandemia y evitar la extensión de sus efectos.

Adujo que supera los juicios de prohibición de arbitrariedad y el de intangibilidad . En tal sentido, el decreto no tiene incidencia en el núcleo esencial de los derechos que pueden ser limitados y no impone restricciones a garantías intangibles. Por el contrario, la normativa está dirigida a preservar la vida digna, el trabajo y la igualdad, a través del apoyo y la protección del empleo en el sector agropecuario afectado por la pandemia.

Señaló que la mayoría de las disposiciones del DL 803 superan el juicio de contradicción específica , pues no desconoce las prohibiciones particulares para los estados de emergencia, ni contiene regulaciones que desmejoren los derechos sociales de los trabajadores. Sin embargo, precisó que algunas de las medidas deben analizarse de forma individual para determinar si desconocen normas superiores.

En particular, indicó que el parágrafo 3º del artículo 5 º prevé las responsabilidades fiscales y penales a cargo de las personas que reciban aportes estatales del PAP agropecuario sin cumplir con los requisitos o de forma fraudulenta. De igual manera, en la determinación de esta responsabilidad señaló que:

“[l]a configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa” . Para la Vista Fiscal esta disposición desconoce el régimen de responsabilidad de los servidores públicos previsto en el artículo 6º de la Carta y la forma en la que ejercen sus funciones de acuerdo con los artículos 121 y 123 ibidem .

En consecuencia, para que la norma citada no se interprete como una medida de exención de responsabilidad para los servidores públicos debe ser condicionada en el sentido de precisar que “ no constituye una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad para los servidores públicos, sino que alude a la necesidad de que la valoración de la conducta se atenga a los estándares de dolo o culpa grave y que para ello es preciso tener en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarcan las transferencias de los aportes del PAP para el sector agropecuario” Expuso que la norma en estudio cumple el requisito de finalidad , ya que las medidas adoptadas están relacionadas con la superación de la crisis que dio lugar a la emergencia e impiden la posible extensión de sus efectos. En concreto, la creación del PAP agropecuario pretende aliviar las cargas económicas que la pandemia causó en la economía y el empleo de los pequeños y medianos productores del campo.

Manifestó que la mayoría de disposiciones del DL 803 cuentan con motivación suficiente . En ese sentido, destacó que el Gobierno presentó los argumentos que justifican la creación del PAP agropecuario a través de la descripción de las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, los efectos adversos del confinamiento obligatorio, la inactividad económica y la importancia de los instrumentos para atender la crisis generada en el empleo.

No obstante, para el Ministerio Público las siguientes medidas no fueron justificadas: El numeral 1º del parágrafo 5° del artículo 3 del DL 803 excluye como beneficiarios del PAP agropecuario a los empleadores que sean personas naturales y que tengan menos de 3 trabajadores.

Esta medida no fue justificada en el decreto y no es coherente con su finalidad. En efecto, refirió que, si el programa busca contribuir a la preservación del trabajo, esta exclusión desconoce que todos los empleadores –con independencia del número de trabajadores a su cargo- son generadores de empleo y que tanto empleadores como trabajadores resultaron

afectados por las circunstancias excepcionales de confinamiento y de inactividad económica provocadas por la pandemia. En consecuencia, solicitó que se declare la inexequibilidad de la exclusión referida.

En contraste, aclaró que la exclusión de las Personas Expuestas Políticamente y su núcleo familiar más cercano está suficientemente justificada por: (i) su nivel de riesgo e influencia política;

y (ii) su estabilidad financiera y capacidad económica. En concreto, señala que estos individuos cuentan con un alto grado de influencia que pueden emplear en beneficio propio y con altos ingresos respaldados por el Estado.

El artículo 11 previó la inembargabilidad de los recursos correspondientes al aporte estatal PAP durante los 30 días calendario siguientes a la consignación en la cuenta de depósito del beneficiario. No obstante, permite que se apliquen los descuentos previamente autorizados por el beneficiario a terceros y prevé el abono de un valor equivalente al del aporte recibido a las líneas de crédito para nómina garantizadas por el Fondo Nacional de Garantías, cuando proceda.

Para esa entidad, es claro que los recursos deben destinarse exclusivamente a la finalidad del PAP. En consecuencia, considera que el DL 803 no explicó: (i) porqué no previó de forma expresa la inmodificabilidad del destino de los recursos del PAP, (ii) el límite temporal de 30 días para la inembargabilidad; y (iii) la autorización de descuentos a terceros sin especificar el origen o designación de los mismos.

En particular, considera que el PAP agropecuario está dirigido a apoyar el pago de la primera prima de servicios del 2020, por lo que debe entenderse en concordancia con los derechos de los trabajadores y con las condiciones para realizar descuentos autorizados de acuerdo con los artículos 149 a 153 del Código Sustantivo del Trabajo -en adelante CST-. Por lo tanto, la posibilidad de efectuar descuentos a terceros sin limitar su destinación puede desmejorar los derechos de los trabajadores y desconoce el objetivo del programa, razón por la que solicita que se declare la inexequibilidad de esa previsión.

Adicionalmente, en atención a la destinación de los recursos del PAP solicitó que el límite temporal de inembargabilidad de los recursos se condicione para que, superado ese término, se observen las reglas previstas en el artículo 344 del CST. En concreto, solicitó declarar exequible la expresión “ Durante los treinta (30) días calendario siguientes a la entrega de los recursos en la cuenta de depósito del beneficiario, los recursos correspondientes al aporte estatal del PAP para el sector agropecuario serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se disperse el aporte.

”, bajo el entendido que la regla sobre inembargabilidad, que se aplica a los recursos que excedan el término previsto en el inciso 1º del artículo 11 en la cuenta de depósito del beneficiario será la prevista en el artículo 344 del CST [6] .

Finalmente, la autorización de compensar los recursos que el beneficiario reciba como aporte estatal del PAP para el sector agropecuario y las líneas de crédito para nómina garantizadas del Fondo Nacional de Garantías responde adecuadamente a la finalidad del programa, ya que esta medida opera cuando la suma total de recursos recibida por el beneficiario en el mismo mes por estos conceptos supere el valor total de las primas de servicio de su respectiva nómina.

De otra parte, refirió que cumple el presupuesto de necesidad fáctica . El DL 803 expuso los datos económicos que dan cuenta de la afectación del sector agropecuario y las consecuentes dificultades para el cumplimiento de las obligaciones por parte de los productores. El programa prevé un apoyo para el pago de la prima de servicios por empleado, lo que significa una ayuda para los afectados por las consecuencias del aislamiento y la inactividad económica en el sector agropecuario. En este sentido, el PAP constituye una medida razonable e idónea para superar la crisis.

El DL 803 cumple el juicio de necesidad jurídica debido a que explicó las razones por las que las disposiciones ordinarias resultaban insuficientes para la adopción de la medida y, en concreto, destacó la inexistencia de mecanismos

que le permitan al Gobierno realizar un aporte monetario estatal destinado a los particulares del sector agrario para aliviar la crisis económica que atraviesan como consecuencia de la pandemia y las medidas de aislamiento.

El DL 803 supera el juicio de incompatibilidad , debido a que no suspende la aplicación de las leyes. Por el contrario, respeta la normativa laboral en el marco de las condiciones particulares del estado de emergencia económica, pues al adoptar una medida urgente y extraordinaria consistente en un aporte monetario estatal temporal para el pago de la prima de servicios facilita la preservación del empleo, resguarda los ingresos de los trabajadores y promueve la reactivación de la economía.

Las previsiones del DL 803 cumplen, en términos generales, el requisito de proporcionalidad , pues son razonables, no implican limitaciones a los derechos fundamentales, responden a la gravedad de los hechos que motivaron el estado de excepción y pretenden la realización de intereses constitucionalmente importantes como el pleno empleo, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y el bienestar general.

Precisó que es un beneficio de carácter social que no es incompatible con los previstos por la legislación laboral, está limitado temporalmente y se financia con los recursos del FOME, creado para atender los efectos adversos generados a la actividad productiva y preservar el empleo y el crecimiento. Por tales razones, se ajusta a la Constitución.

Con respecto al artículo 7 º, que autoriza al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a suscribir de manera directa convenios con la red bancaria y con otros operadores para la dispersión de los recursos, consideró que se trata de una medida adecuada para lograr el pago y la entrega efectiva de los aportes.

En relación con el artículo 8º, que establece las causales de restitución del aporte estatal y asigna al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la competencia para regular el proceso de devolución, la Procuraduría expuso la necesidad de que se condicionen estas medidas en el sentido de precisar que las causales y el proceso de restitución deben observar las garantías del debido proceso de los beneficiarios.

Sobre el artículo 9º , que autoriza a las entidades públicas y privadas para recibir y suministrar los datos personales, la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países que sea necesaria para la entrega del aporte estatal, precisó que se trata de una medida proporcionada, en cuanto limita de manera razonable la utilización de los datos e información sólo para los fines del PAP y con la obligación de garantizar su seguridad, circulación restringida y confidencialidad. Por lo tanto, no se transgrede el derecho de habeas data .

De otra parte, señaló que las exenciones tributarias previstas en el artículo 10º resultan proporcionales frente a la finalidad del programa, su temporalidad, y los destinatarios de la medida.

En tal sentido, está justificado el uso de canales virtuales y de los medios electrónicos establecido en el artículo 12 para el cumplimiento de los requisitos y procesos atinentes al PAP agropecuario en aras de facilitar el acceso a los recursos.

Finalmente, indicó que el DL 803 supera el juicio de no discriminación , debido a que no prevé distinciones fundadas en criterios sospechosos como raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Competencia 1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 7° de la Carta [7] , la Corte Constitucional es competente para ejercer el control automático de constitucionalidad de que trata el parágrafo del artículo 215 superior, ya que el Decreto Legislativo 803 de 4 de junio de 2020 fue adoptado al amparo de la declaratoria previa de emergencia económica, social y ecológica.

Asunto bajo revisión y problema jurídico 2. Mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario. Esto con ocasión de los efectos socioeconómicos generados por la pandemia por el COVID-19 y otras circunstancias asociadas, en particular la caída en los precios internacionales de los

minerales e hidrocarburos. Esta normativa fue declarada exequible por la Corte mediante la Sentencia C-307 de 2020 [8] .

3. En desarrollo de dicha declaratoria de estado de excepción, fue expedido el Decreto Legislativo 803 de 4 de junio de 2020 " Por medio del cual se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, en el marco de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el Coronavirus COVID 19".

Las consideraciones del decreto reconocen los efectos de la pandemia en el mundo laboral por la pérdida de empleos y la reducción de los ingresos y de las garantías de los trabajadores. Igualmente, hicieron énfasis en las consecuencias para los trabajadores agrarios, ya que la crisis económica derivada de la pandemia afecta su flujo de caja, reduce los mercados de algunos sectores agrarios, disminuye los ingresos de los pequeños y medianos productores, y contrae la economía de las regiones. De tal manera, explicó la necesidad de atender la situación a través de distintas medidas. De hecho, alude a las consideraciones del Decreto 637 de 2020, que resaltan, entre otros, el objetivo de evitar " una destrucción masiva del empleo " a través de la protección a los empleos y a las empresas. Por lo tanto, la parte considerativa indica que el Gobierno adoptará herramientas que logren mantener y proteger el empleo, incluida la contribución del " Estado en el financiamiento y pago de parte de las obligaciones laborales a cargo de los empleadores ".

Para lograr los objetivos citados, el decreto analizado adopta una única medida que es crear el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios para el Sector Agropecuario. Se trata de un programa social del Estado, administrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, financiado con recursos del FOME; y, cuyo objetivo es apoyar el primer pago de la prima de servicios de 2020. Es definido como un subsidio dirigido a los empleadores del sector agrario para el pago de la prima de servicios de los trabajadores a su cargo. La normativa regula varios aspectos que precisan y organizan el programa objeto de estudio (en adelante PAP agropecuario) en los siguientes términos: identifica los beneficiarios, esto es, las personas naturales trabajadoras y/o productoras del campo que cumplan condiciones desarrolladas en la normativa; fija la cuantía del aporte estatal ($220.000 por cada trabajador a cargo del beneficiario cuyo salario oscile entre 1 SMLMV y $1.000.000); regula el procedimiento de postulación a través de las entidades del sector financiero y las condiciones que deben ser acreditadas; establece la temporalidad del programa y la forma de pago del aporte. Igualmente, determina las medidas operativas para implementar las medidas; el diseño de los mecanismos de fiscalización a cargo de la UGPP, la obligación de restitución de los recursos en caso de haber sido obtenidos de manera irregular; el tratamiento de la información requerida para la entrega del aporte estatal; las exenciones tributarias; las medidas dirigidas a asegurar la destinación de los recursos a la finalidad para la que se creó el programa; la utilización de procesos y formularios del Programa de Apoyo al Empleo Formal –PAEF- en el PAP agropecuario con fines de fiscalización y control; y su vigencia.

La mayoría de los intervinientes coinciden en solicitar la declaratoria de exequibilidad del decreto. Solamente el departamento de derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia solicita la declaratoria de inexequibilidad del artículo 11, por considerar que la obligación de abonar los recursos del subsidio a los créditos respaldados por el Fondo Nacional de Garantías (cuando la suma total recibida por estos beneficiarios en el mismo mes, por concepto de los créditos garantizados y el aporte estatal del PAP agropecuario supere el valor total de las primas de servicio de su respectiva nómina) no cumple con los requisitos de conexidad y finalidad.

El Procurador General estima que la mayor parte de las disposiciones del DL 803 de 2020 debe declararse exequible. Sin embargo, considera que el numeral 1° del parágrafo 5° del artículo 3 es inconstitucional por falta de motivación suficiente y por incumplir el estándar de finalidad y que son necesarios condicionamientos en los artículos 5°, parágrafo 3°, 8º (aunque lo explicado corresponde al artículo 9º) y 11.

4. Una vez planteado el asunto, el problema jurídico consiste en establecer si la previsión de un subsidio focalizado en empleadores del sector agropecuario, cuyo objeto es apoyar parcialmente el primer pago de la prima de servicios del presente año de los trabajadores a cargo del empleador beneficiario, siempre que sus salarios oscilen entre 1 SMLMV y $1.000.000, así como las disposiciones que lo hacen operativo, se ajustan a la Carta.

Para decidir sobre la constitucionalidad de la normativa bajo control, la Sala adoptará la siguiente metodología, previa comparación entre los Decretos 770 y 803 de 2020, en tanto que el primero creó el Programa de Apoyo para el pago de la prima de todos los sectores en general: (i) reiterará el precedente sobre el parámetro de control judicial y los requisitos exigibles a los decretos adoptados al amparo de la emergencia económica, social y ecológica; (ii) hará una exposición sobre la normativa ordinaria y la jurisprudencia constitucional sobre (iii) la prima de servicios, (iv) los subsidios y (v) las exenciones tributarias. Finalmente, (vi) la Corte evaluará si el decreto en mención es compatible con la Constitución.

Identidad de algunos textos normativos de los Decretos Legislativos 770 y 803 de 2020 y el alcance de este último 5. En el marco del segundo estado de emergencia económica, social y ecológica provocado por la pandemia de COVID-19 y declarado mediante el Decreto 637 de 2020 se adoptaron diversas medidas dirigidas a contribuir y aliviar las cargas económicas de los empleadores derivadas del pago de los salarios y prestaciones sociales de los trabajadores a su cargo. El artículo 7º del Decreto 770 de 2020 creó el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP, como un programa social del Estado, con cargo a los recursos del FOME, a través del que se otorga un único aporte monetario de naturaleza estatal por el valor de $220.000 por cada trabajador que reúna las condiciones fijadas en el programa, con el fin de apoyar el primer pago de la prima de servicios del año 2020. El PAP se dirigió a las personas jurídicas, personas naturales, consorcios y uniones temporales que demuestren la necesidad del aporte por la reducción de sus ingresos en 20% o más y tengan a su cargo por lo menos 3 trabajadores con las condiciones descritas en la normativa. Además, dispuso varias medidas para hacerlo operativo.

Por su parte, el DL 803 de 2020 bajo examen creó el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP para el sector agropecuario , administrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que prevé el mismo aporte del PAP, pero focalizado en los empleadores del sector agrícola. Esta normativa sólo está dirigida a personas naturales trabajadoras y productoras del campo y replicó algunos requisitos previstos en el Decreto 770.

La normativa es bastante similar, como puede verse en el siguiente cuadro: Decreto 770 de 2020 Decreto 803 de 2020 Artículo 1. Objeto. El presente Decreto tiene por objeto adoptar medidas en el ámbito laboral, del Mecanismo de Protección al Cesante, y crear programas de apoyo al empleo, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada por el Gobierno nacional por medio del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020.

Articulo 1. Objeto. El presente Decreto tiene por objeto crear el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, en el marco de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el Coronavirus COVID 19, administrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

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

Artículo 2. Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario . El Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el sector agropecuario, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, como un programa social del Estado, al beneficiario del mismo un único aporte

monetario de naturaleza estatal, con el objeto de apoyar y subsidiar el primer pago de la prima de servicios de 2020, con ocasión de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

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

1. Que hayan sido constituidos antes del 1° de enero de 2020. 2. Que cuenten con una inscripción en el registro mercantil. En todo caso, esta inscripción deberá haber sido realizada o renovada por lo menos en el año 2019.

3. Que demuestren la necesidad del aporte estatal al que se refiere el artículo 7 del presente Decreto Legislativo, certificando una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos.

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

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

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

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

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

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

Parágrafo 7. No podrán acceder a este Programa las personas naturales que se encuentren en cualquiera de las siguientes condiciones: 1. Que tengan menos de tres (3) empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero de 2020 a cargo de dicha persona natural, entendiéndose por empleados aquellos descritos en el parágrafo 10 del presente artículo.

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

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

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

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

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

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

Artículo 3. Beneficiarios del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP para el Sector Agropecuario. Podrán ser beneficiarios del programa las personas naturales que sean trabajadoras y/o productoras del campo colombiano, que demuestren la necesidad del aporte estatal al que se refiere el artículo 2 del presente Decreto Legislativo, certificando una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos.

Parágrafo 1. Los beneficiarios deberán contar con un producto de depósito en una entidad financiera. Para efectos de este Programa se entenderán como entidades financieras aquellas entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o por la Superintendencia de Economía Solidaria, que tengan autorizado el ofrecimiento de productos de depósito.

Parágrafo 2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará el método de cálculo de la disminución en ingresos de que trata este artículo. Para el efecto, podrá hacer uso del método de cálculo del Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF.

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

Parágrafo 4. Para efectos del presente decreto, se tomará como referencia la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), con el fin de verificar efectivamente los trabajadores que se relacionen del sector agropecuario y que los pagos de los aportes parafiscales vienen desde antes del primero de febrero de 2020.

Parágrafo 5. No podrán acceder a este Programa las personas naturales que se encuentren en cualquiera de las siguientes condiciones: 1. Que tengan menos de tres (3) empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero de 2020 a cargo de dicha persona natural, entendiéndose por empleados aquellos descritos en el parágrafo 7 del presente artículo.

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

Parágrafo 6. Los administradores de las contribuciones parafiscales, para efectos de la verificación de la identidad y calidad de productores y/o trabajadores del campo que suscriban los documentos, deberán certificar ante la UGPP y las

entidades Financieras, cuando estas lo requieran.

Parágrafo 7. Para efectos del presente Programa, se entenderán por empleados los trabajadores dependientes por los cuales el beneficiario haya cotizado al Sistema General de Seguridad Social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA, con un ingreso base de cotización desde un salario mínimo mensual legal vigente hasta un millón de pesos ($1.000.000).

Artículo 9. Cuantía del aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP . La cuantía del aporte estatal que recibirán los beneficiarios del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP corresponderá al número de empleados que cumplan con el requisito según lo establecido en el parágrafo 10 del artículo 7 multiplicado por doscientos veinte mil pesos ($220.000).

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

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

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

Artículo 4. Cuantía del aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario. La cuantía del aporte estatal que recibirán los beneficiarios del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, corresponderá al número de empleados que cumplan con el requisito según lo establecido en el parágrafo 7 del artículo 3 multiplicado por doscientos veinte mil pesos ($220.000).

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

En cualquier caso, los empleados individualmente considerados que serán tenidos en cuenta en este cálculo deberán haber sido trabajadores reportados en las Planillas Integradas de Liquidación de Aportes - PILA desde antes del primero de febrero de 2020.

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

Artículo 10. Procedimiento de postulación para la obtención del aporte estatal del Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios – PAP.

Las personas jurídicas, personas naturales, consorcios y uniones temporales que cumplan con los requisitos del artículo 7 del presente Decreto Legislativo, deberán presentar ante la entidad financiera en la que tengan un producto de depósito, los siguientes documentos:

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

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

2.1. La disminución de ingresos, en los términos del numeral 3 del artículo 7 de este Decreto Legislativo. 2.2. El número de primas de servicios que se subsidiarán a través del aporte estatal objeto de este programa.

El cumplimiento del procedimiento descrito en el presente artículo permitirá la obtención de un único aporte estatal. Las entidades financieras deberán recibir los documentos de que trata este artículo, verificando que los mismos se encuentran completos y comprobando la identidad y calidad de quien realiza la postulación al Programa.

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

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

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

Parágrafo 3. Aquellas personas que reciban el aporte estatal de que trata el presente Decreto Legislativo, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin y no lo informen a la autoridad competente; o lo reciban de forma fraudulenta; o lo destinen a fines diferentes a los aquí establecidos, incurrirán en las responsabilidades 'fiscales y penales a las que hubiere lugar.

Para los efectos de la responsabilidad penal, en todo caso, se entenderá que los documentos presentados para la postulación al Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP, así como los recursos del aporte estatal que reciban los beneficiarios, son de naturaleza pública, La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este Programa.

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

Parágrafo 4. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP podrá determinar la información a solicitar a los potenciales beneficiarios a través de un formulario estandarizado que reúna los documentos aquí establecidos o que sea adicional a los mismos, el cual deberá ser

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

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

Artículo 5. Procedimiento de postulación para la obtención del aporte estatal del Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios – PAP para el Sector Agropecuario.

Las personas naturales que cumplan con los requisitos del artículo 3 del presente Decreto Legislativo, deberán presentar ante la entidad financiera en la que tengan un producto de depósito, los siguientes documentos:

1. Solicitud firmada por la persona natural empleadora, en la cual se manifiesta la intención de ser beneficiario del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios – PAP para el Sector Agropecuario.

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

2.1. La disminución de ingresos, en los términos del artículo 3 de este Decreto Legislativo. 2.2. El número de primas de servicios que se subsidiaron a través del aporte estatal objeto de este programa.

El cumplimiento del procedimiento descrito en el presente artículo permitirá la obtención de un único aporte estatal. Las entidades financieras deberán recibir los documentos de que trata este artículo, verificando que los mismos se encuentran completos y comprobando la identidad y calidad de productores y/o trabajadores del campo de quien realiza la postulación al Programa.

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

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

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

Parágrafo 3. Aquellas personas que reciban el aporte estatal de que trata el presente Decreto Legislativo, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin y no lo informen a la autoridad competente; o lo reciban de forma fraudulenta; o lo destinen a fines diferentes a los aquí establecidos, incurrirán en las responsabilidades fiscales y penales a las que hubiere lugar.

Para los efectos de la responsabilidad penal, en todo caso, se entenderá que los documentos presentados para la postulación al Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP para el Sector Agropecuario, así como los recursos del aporte estatal que reciban los beneficiarios, son de naturaleza pública. La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este Programa.

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

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

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

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

Parágrafo. En todo caso, la obligación de pagar la prima de servicios corresponde al empleador. Artículo 5. Temporalidad del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP para el Sector Agropecuario.

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

Parágrafo. En todo caso, la obligación de pagar la prima de servicios corresponde al empleador. Artículo 12. Pago del aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios – PAP.

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

Artículo 6. Pago del aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario. El aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario será pagado a aquellos beneficiarios que cumplan con los requisitos y procedimientos establecidos en el presente Decreto Legislativo.

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

Artículo 7. Suscripción de contratos . El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá suscribir de manera directa convenios' con la red bancaria y otros operadores para garantizar el pago y dispersión de los aportes de que trata el presente Decreto Legislativo.

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

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

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

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

Artículo 8. Obligación de restitución del aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario.

Sin perjuicio de la responsabilidad a que haya lugar, el aporte estatal de que trata este Decreto Legislativo deberá ser restituido al Estado por parte del beneficiario cuando:

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

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

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecerá, a través de resolución, el proceso de restitución del aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario. Para el efecto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá suscribir de manera directa convenios con las entidades financieras y otros operadores para garantizar dicha restitución. Este proceso de restitución podrá incorporarse al proceso establecido en el Programa de Apoyo al Empleo Formal-PAEF.

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

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

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

Artículo 9. Tratamiento de la información. Durante los meses de junio y julio de 2020, las entidades públicas y privadas están autorizadas a recibir y suministrar los datos personales de los que trata la Ley 1581 de 2012 y la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países conforme a la Ley 1266 de 2008, que sea necesaria para la entrega del aporte estatal de que trata el artículo 2 del presente Decreto Legislativo.

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

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

Artículo 16. Exención del gravamen a los movimientos financieros - GMF Y exclusión del impuesto sobre las ventas - IVA. Estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros:

(i) los traslados de los dineros correspondientes a los aportes de los que trata el artículo 7 del presente Decreto Legislativo, entre cuentas del Tesoro Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades financieras que dispersen los recursos;

(ii) los traslados de los recursos correspondientes a los aportes de los que trata el artículo 7 del presente Decreto Legislativo, entre las entidades 'financieras y los beneficiarios del PAP.

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

Artículo 10. Exención del gravamen a los movimientos financieros - GMF Y exclusión del impuesto sobre las ventas - IVA. Estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros:

(i) los traslados de los dineros correspondientes a los aportes de los que trata el artículo 2 del presente Decreto Legislativo, entre cuentas del Tesoro Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades financieras que dispersen los recursos;

(ii) los traslados de los recursos correspondientes a los aportes de los que trata el artículo 2 del presente Decreto Legislativo, entre las entidades financieras y los beneficiarios del PAP para el Sector Agropecuario.

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

Artículo 17. Inembargabilidad de los recursos. Durante los treinta (30) días calendario siguientes a la entrega de los recursos en la cuenta de depósito del beneficiario, los recursos correspondientes al aporte estatal del PAP serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la

cual se disperse el aporte. No obstante, en cualquier momento, se podrán aplicar los descuentos previamente autorizados por el beneficiario a terceros.

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

Artículo 11. Inembargabilidad de los recursos. Durante los treinta (30) días calendario siguientes a la entrega de los recursos en la cuenta de depósito del beneficiario, los recursos correspondientes al aporte estatal del PAP para el Sector Agropecuario serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se disperse el aporte. No obstante, en cualquier momento, se podrán aplicar los descuentos previamente autorizados por el beneficiario a terceros.

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

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

Artículo 12. Virtualidad y medios electrónicos. Las entidades financieras involucradas, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, y en general todos los actores que participen en este Programa deberán facilitar canales virtuales y, en la medida de lo posible, fomentarán el uso de los medios electrónicos para el cumplimiento de los requisitos y procesos de que trata este Decreto Legislativo y los actos administrativos que lo reglamenten.

Artículo 19. Utilización de procesos y formularios del Programa de apoyo al empleo formal- PAEF en el Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios –PAP.

Para efectos de la fiscalización y control del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP, así como para efectos de la recepción de las postulaciones y demás procedimientos y certificaciones, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP, las entidades financieras involucradas y en general todos los actores que participen en este Programa, podrán hacer uso de los procedimientos y documentos estandarizados del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF. Para dar cumplimiento a lo establecido en este artículo, la UGPP determinará, mediante circular, las modificaciones a los documentos y formularios que sean necesarias.

Artículo 13. Utilización de procesos y formularios del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF en el Programa de apoyo para el pago de ~a prima de servicios -PAP para el Sector Agropecuario.

Para efectos de la fiscalización y control del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuarios, así como para efectos de la recepción de las postulaciones y demás procedimientos y

certificaciones, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, las entidades financieras involucradas y en general todos los actores que participen en este Programa, podrán hacer uso de los procedimientos y documentos estandarizados del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF. Para dar cumplimiento a lo establecido en este artículo, la UGPP determinará, mediante circular, las modificaciones a los documentos y formularios que sean necesarias.

6. La Sentencia C-324 de 2020 [9] efectuó la revisión constitucional del DL 770 de 2020 [10] . Teniendo en cuenta las similitudes entre los dos textos normativos, para la Sala es necesario reiterar el precedente aplicable cuando haya lugar a ello.

Con todo, es importante destacar la especificidad de ciertas medidas que habrán de ser entendidas en consideración a las diferencias constitucionalmente relevantes determinadas, especialmente, por el carácter rural de los destinatarios del beneficio estatal que se analiza en esta ocasión. Por lo tanto, se hará mención especial a las distinciones que ameriten un estudio particular, en lo demás, se seguirá la línea argumentativa de la precitada providencia, siempre con pleno acatamiento del mandato de control integral que le compete a esta Corporación, pues las semejanzas en algunos textos no excluyen el estudio completo del DL. En efecto, se trata de cuerpos normativos distintos que, por supuesto, serán analizados en su totalidad y en consideración a su entidad deóntica propia.

7 . Como puede verse entonces, en particular, el Decreto 803 de 2020 bajo examen creó el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP para el sector agropecuario , administrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que replicó el mismo aporte del PAP al que se hizo referencia previamente, pero para los empleadores agrícolas. Sus beneficiarios son personas naturales trabajadoras y/o productoras del campo, además esta normativa reprodujo, con adaptaciones algunos requisitos previstos en el Decreto 770 para hacerlos compatibles con las actividades agropecuarias.

Al igual que el PAP regulado en el DL 770, el del programa que se estudia entrega un subsidio que consiste en un aporte único de $220.000 por cada trabajador cuyo salario oscile entre 1 SMLMV y $1.000.000 y que esté a cargo del empleador beneficiario (artículos 2°, 3° y 4°) siempre que este cumpla todos los requisitos y procedimientos fijados por la normativa (art. 6° que corresponde al 7 [11]). En este punto es importante anotar que el beneficiario es definido como un trabajador y/o productor del campo colombiano que reúne ciertas condiciones, por eso a lo largo del decreto, es posible entender que una parte importante de la normativa se refiere al beneficiario como el empleador, obligado a pagar la prima, sin embargo otras disposiciones claramente hacen referencia al trabajador como beneficiario directo de la prestación social que el Estado pretende subsidiar.

Adicionalmente, el decreto reguló diversos elementos del programa en mención, los cuales pueden clasificarse en la determinación de los beneficiarios (art. 3°), el procedimiento de postulación (art. 5°), y las medidas y estrategias dirigidas a lograr la debida destinación de los recursos (arts. 10 y 11 que en una correcta numeración corresponderían a 11 y 12), la utilización de procesos y formularios del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF en el PAP agropecuario con fines de fiscalización y control (art. 13 que corresponde al 14).

8. Con respecto a los beneficiarios del programa estableció varias condiciones concurrentes que focalizan el subsidio en beneficiarios distintos a los del PAP [12] (artículo 3°). En efecto, exigió que: (i) sean personas naturales trabajadoras o productoras del campo colombiano; (ii) demuestren la necesidad del aporte estatal mediante la certificación de una reducción de los ingresos del el 20% o más para cuya determinación se puede hacer uso del método de cálculo del PAEF (par. 2°); (iii) cuenten con un producto de depósito en una entidad financiera; (iv) tengan 3 o más trabajadores a su cargo (par. 5° núm.

1°)–con salarios entre 1 SMLMV y $1.000.000- reportados en la Planilla Integrada para Liquidación de Aportes –PILA- en el periodo de cotización que vaya, por lo menos, desde febrero de 2020 y hasta junio del presente año (pars.

4° y 7°); (v) que no sean Personas Expuestas Políticamente –PEP- o sus cónyuges, compañeros permanentes o parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil (par. 5° núm. 2°).

9. En relación con el procedimiento de postulación (artículo 5°) precisó aspectos particulares del proceso y defirió a reglamentación administrativa otros elementos. Acerca de los aspectos definidos directamente señaló que: (i) el trámite se adelanta ante las entidades financieras [13] ; (ii) las personas que pretendan acceder al beneficio deben presentar la solicitud de postulación, la certificación sobre la reducción de los ingresos, el formulario de postulación definido por la UGPP e indicar el número de primas a subsidiar;

(iii) la postulación implica la aceptación, por parte del beneficiario, de las condiciones bajo las cuales se otorga el aporte estatal; (iv) las entidades financieras verifican los documentos requeridos, así como la identidad y calidad de productores y/o trabajadores del campo de los postulantes ;

(v) las entidades financieras reportan cada postulación a la UGPP quien, a su vez, verifica que el solicitante no hubiere presentado la postulación al programa mediante otra entidad financiera. Asimismo, (vi) precisa que la simple postulación no implica el derecho a recibir el aporte; (vii) establece la obligación de facilitar canales virtuales para el procedimiento; y (viii) aclara que el subsidio se otorgará a las personas que cumplan con los requisitos y procedimientos establecidos en el decreto.

Igualmente, respecto a los asuntos que no están expresamente regulados la normativa asigna competencias de reglamentación para su definición. En concreto, determina las siguientes competencias: (i) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público define el método de cálculo de la disminución de ingresos, (ii) el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamenta aspectos del procedimiento como la forma de participación de los actores del programa, los periodos para el cumplimiento de los requisitos, el plazo para el pago de los aportes y el proceso de restitución del aporte; y (iii) la UGPP define el formulario de postulación al programa y la forma de intercambio de información con las entidades financieras. Para el ejercicio de estas competencias se autoriza a las entidades a usar los procedimientos y documentos estandarizados del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF [14] (artículo 13, cuya correcta numeración sería 14).

10. Las medidas dirigidas a asegurar el cumplimiento de la finalidad PAP agropecuario se extienden desde la postulación hasta escenarios posteriores a la entrega del subsidio. En concreto, el DL 803 señala que: (i) la UGPP, dentro de las labores de fiscalización que adelante durante los 3 años siguientes a la finalización del programa, podrá verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos para el acceso al mismo y solicitar información a la DIAN para el efecto; (ii) los administradores de las contribuciones parafiscales tienen la obligación de atender los requerimientos de las entidades financieras y de la UGPP para la verificación de los requisitos del subsidio; (iii) la UGPP registra los postulantes, beneficiarios y trabajadores subsidiados; (iv) la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de Economía Solidaria supervisan a las entidades que dispersan los recursos en el cumplimiento de la obligaciones asociadas al PAP agropecuario; (v) se configura responsabilidad fiscal y penal por la apropiación del subsidio sin el cumplimiento de los requisitos, la recepción fraudulenta, o la destinación a fines diferentes para los que se creó el programa; (vi) la configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa (art. 5° par. 3°); (vii) los documentos presentados para la postulación y los recursos del subsidio tienen carácter público para efectos penales; (viii) la UGPP tiene la obligación de adelantar el cobro coactivo, en contra de los beneficiarios que recibieron el subsidio sin el cumplimiento de los requisitos, bajo el procedimiento y las sanciones establecidas en el Estatuto Tributario para las devoluciones improcedentes;

(ix) la obligación de restitución del aporte estatal cuando el beneficiario no cumplió con los requisitos (art. 8° que correctamente numerado corresponde al 9° núm. 1°) o se compruebe que existió falsedad en los documentos presentados.

Para la determinación de la falsedad basta la comunicación de la entidad que expide dichos documentos que contradiga el contenido de los mismos (art. 8° -9°- núm. 2°); y (x) las entidades públicas y privadas tienen la obligación de suministrar la información requerida para la identificación y certificación de los beneficiarios, y la entrega efectiva del subsidio (art. 9° que correspondería en la numeración correcta al 10).

Asimismo, para asegurar que los recursos del subsidio se dirijan a las finalidades para las que se creó el PAP agropecuario se dispone (i) la inembargabilidad de los recursos del subsidio por el término de 30 días siguientes al depósito en la cuenta del beneficiario, (ii) la prohibición de que los recursos del subsidio se abonen a obligaciones del beneficiario con la entidad financiera dispersora, y (iii) la obligación del beneficiario de abonar los recursos del subsidio al crédito para nómina garantizado a través del Fondo Nacional de Garantías-FNG, cuando la suma total de recursos recibida en el mismo mes por concepto de los créditos garantizados y el aporte estatal del PAP agropecuario, supere el valor total de las primas de servicio de su respectiva nómina (art. 11 que correctamente numerado es el 12).

11. Adicionalmente, el decreto toma 2 medidas tributarias (art. 10 que correspondería al 11). La primera, corresponde a la exención del gravamen a los movimientos financieros de los traslados de los recursos públicos de los subsidios desde las cuentas del tesoro nacional hacia las entidades financieras, y de estas entidades a los beneficiarios. La segunda, es la exención del IVA sobre las comisiones que eventualmente cobren las entidades financieras por la dispersión de los recursos.

Finalmente, el artículo numerado como 14, que corresponde al 15, establece que el DL 803 de 2020 rige a partir de la fecha de su publicación .

Visto el alcance de la normativa bajo examen, a continuación, se presenta el marco jurídico ordinario aplicable. Alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica.

Reiteración jurisprudencial 12. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción y en aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo.

Estos requisitos y condiciones son los que justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos con la Constitución, ya que, a pesar de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios que surgen de valoraciones que efectúa el Presidente de la República como Jefe de Gobierno y de Estado, deben someterse a las condiciones de validez tanto formales como materiales exigidas por la Carta.

13. Sobre la caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica, social y ecológica, su fundamento y alcance del control judicial en los decretos expedidos a su amparo, se ha pronunciado esta Corporación en múltiples oportunidades y, en especial, en el marco de la primera declaratoria de emergencia económica, social y cultural adoptada mediante el Decreto 417 de 2020, para proferir decretos con fuerza de ley dirigidos a conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos y consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19. Por esa razón, la Sala reitera su jurisprudencia y se remite a dichas sentencias [15] , no sin antes insistir en los puntos centrales del estudio que ocupará la Sala en esta oportunidad.

14. Es pertinente recordar que el examen formal de los decretos exige verificar el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación.

15. El examen material comprende un conjunto de requisitos que surgen de la Constitución y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, que la jurisprudencia constitucional ha denominado juicios y sistematizado así: (i) el juicio de finalidad , de acuerdo con el cual toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos; (ii) el juicio de conexidad material , que pretende determinar si las medidas adoptadas en los decretos legislativos guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con las consideraciones expresadas por el Gobierno para motivar los decretos de desarrollo correspondientes; (iii) el juicio de motivación suficiente , que busca establecer si las razones presentadas por el gobierno nacional resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas; (iv) el juicio de ausencia de arbitrariedad , el cual tiene por objeto comprobar que en los decretos legislativos no se establezcan medidas que vulneren el núcleo esencial de los derechos fundamentales, que interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado o que supriman o modifiquen los organismos y las funciones de acusación y juzgamiento; (v) el juicio de intangibilidad , que verifica que los decretos legislativos no restrinjan los derechos que han sido caracterizados como “intocables” ni los mecanismos judiciales para su protección; (vi) el juicio de no contradicción específica , que tiene por objeto determinar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos no se opongan a la Constitución; (vii) el juicio de incompatibilidad , según el cual la suspensión de nomas ordinarias debe estar fundamentada en las razones por las cuales estas son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción; (viii) el juicio de necesidad , que implica que las medidas que se adopten en los decretos legislativos sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción; (ix) el juicio de proporcionalidad , que exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas con respecto a la gravedad de los hechos que causaron la crisis; y (x) el juicio de no discriminación , que examina que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no impongan tratos diferentes injustificados [16] .

La prima de servicios 16. La prima de servicios es una prestación social consistente en que el empleador pague al trabajador 30 días de salario por cada año trabajado.

El artículo 306 del Código Sustantivo del Trabajo (en adelante CST) la define de la siguiente manera: “Artículo 306. De la prima de servicios a favor de todo empleado.

El empleador está obligado a pagar a su empleado o empleados, la prestación social denominada prima de servicios que corresponderá a 30 días de salario por año, el cual se reconocerá en dos pagos, así: la mitad máximo el 30 de junio y la otra mitad a más tardar los primeros veinte días de diciembre. Su reconocimiento se hará por todo el semestre trabajado o proporcionalmente al tiempo trabajado.

Parágrafo. Se incluye en esta prestación económica a los trabajadores del servicio doméstico, choferes de servicio familiar, trabajadores por días o trabajadores de fincas y en general, a los trabajadores contemplados en el Título III del presente código o quienes cumplan con las condiciones de empleado dependiente.” El artículo 307 del CST establece que esta prima no es salario ni factor salarial, por lo tanto, no puede ser incluida para el pago de ningún concepto de nómina.

17. La jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en múltiples oportunidades sobre la naturaleza, obligatoriedad y finalidad de la prima de servicios. La Sentencia C-710 de 1996 [17] decidió un expediente acumulado de demandas contra diferentes normas del CST. Entre las disposiciones impugnadas se encontraba el mencionado artículo 307. A juicio de los peticionarios esta disposición, al establecer que la prima de servicios no constituye factor salarial, desconocía el derecho del trabajador a recibir remuneración por su servicio debido a que la prima anual es producto de la relación laboral. La Corte resolvió declarar exequible esta disposición porque:

“el elemento esencial para determinar la naturaleza salarial de ciertas sumas que recibe el trabajador, es si ellas tienen por fin retribuir la labor prestada por el trabajador. Carácter retributivo del que carece la prima anual de servicios, pues su creación por parte del legislador, tuvo una finalidad distinta a la señalada.” Resaltó que la prima de servicios se introdujo en la reforma laboral de 1950 para sustituir la obligación que tenían los empleadores de dar a sus trabajadores una participación en las utilidades de la empresa. Por lo tanto, afirmó que el Legislador creó esta prestación con la finalidad de establecer una forma alternativa para retribuir la generación de utilidades.

L a Sentencia C-100 de 2005 [18] reiteró que la prima se fundamenta en el transcurso del tiempo trabajado. Afirmó que el carácter permanente o temporal de la empresa no determina si los trabajadores tienen derecho a esta prestación, pues el requisito del tiempo laborado es suficiente para acceder a la misma. De la misma manera ocurre con el carácter temporal o indefinido del contrato de trabajo (Sentencia C-825 de 2006 [19]) que es irrelevante para acceder a la prestación.

La Sentencia C-871 de 2014 [20] representó un cambio significativo en la jurisprudencia. Afirmó que, si bien la prima de servicios se inspiró en la idea de distribuir entre los empleados parte de los beneficios económicos generados por una empresa, en la actualidad debe entenderse “como un medio para compensar a los trabajadores por los beneficios generados de la prestación del servicio” [21] por lo que ningún trabajador puede ser excluido de este beneficio.

18. En conclusión, la prima de servicios es una prestación que obliga a que los empleadores les paguen a sus trabajadores 30 días de salario por cada año laborado, y se paga la mitad, máximo el 30 de junio y la otra mitad a más tardar los primeros 20 días de diciembre. De acuerdo con la jurisprudencia esta prestación: i) se fundamenta en el transcurso del tiempo laborado; ii) tiene como objetivo recompensar a los trabajadores por los beneficios que causan sus servicios; iii) debe ser reconocida sin importar el carácter temporal o permanente del empleador o de la duración del contrato laboral; y, iv) todo tipo de trabajador debe ser beneficiario de la misma.

Los subsidios al sector agrario 19. Tal y como se indicó previamente, a partir de los artículos 1º, 13 y 95 de la Carta resulta claro que el principio de solidaridad constituye un fundamento del Estado Social de Derecho y en ese sentido, la Constitución identifica los subsidios como un instrumento para su materialización y para el amparo de sujetos de especial protección constitucional [22] . Por su parte, el artículo 355 superior establece que “[n]inguna de las ramas u órganos del poder público, podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”.

Las disposiciones constitucionales descritas han sido leídas de forma armónica e integral por la jurisprudencia de la Corte. De esta manera, ha señalado que los subsidios se ajustan a la Carta cuando: (i) se fundamentan en una disposición de rango superior que los prevé directamente (artículos 43, 46 y 367 de la Carta); (ii) promueven o fomentan actividades o sectores que la Constitución señala que deben ser apoyados tales como la ciencia y la tecnología, los servicios públicos y la producción agropecuaria [23] ;

(iii) resulten imperiosos para realizar una finalidad esencial del Estado y contribuyan a realizar la igualdad material [24] ; y (iv) se expiden en cumplimiento de la función benéfica del Estado a través de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad [25] .

20. Por otro lado, respecto a los deberes que la Constitución consagra frente a algunos grupos poblacionales es necesario señalar sus previsiones sobre los trabajadores agrarios. En sus artículos 64, 65 y 66 señala que el Estado debe crear las condiciones necesarias que (i) permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito; (ii) prioricen el apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales y, a la construcción de

obras de infraestructura física en el campo; y, (iii) establezcan la fijación de condiciones especiales en materia de crédito agropecuario.

21. De este modo, en múltiples oportunidades la jurisprudencia ha resaltado que los trabajadores agrarios deben tener un tratamiento diferente al de otros sectores, justificado en la función que cumplen dentro de la sociedad y en la necesidad de materializar su igualdad jurídica, económica y social. En ese sentido, la Sentencia C-1006 de 2005 [26] dijo que "[El] fomento de esta actividad [agrícola] trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social." Asimismo, la Sentencia C-077 de 2017 [27] señaló que:

"[…] nuestro sistema jurídico establece a favor de la (sic) los campesinos y trabajadores agrarios, en tanto sujetos de especial protección constitucional, una serie de derechos de los que gozan de manera preferente, buscando así superar la situación de vulnerabilidad y marginalización en la que se encuentran, [28] la cual responde, como lo entrevió el constituyente primario, a la explotación irracional e inequitativa de la tierra, entre otras razones.

La singularidad de este conjunto de derechos, por lo tanto, atiende a la relación de dependencia que guarda la población campesina con la tierra, y se justifica en la permanencia de las condiciones de pobreza y exclusión que afecta a la población campesina, de una parte y, de la otra, en los cambios profundos que se están produciendo en materia de producción de alimentos y en los usos y en la explotación de los recursos naturales." Por último, la Sentencia C-028 de 2018 [29] reiteró que la Constitución reconoce:

"(i) la importante función que cumplen las actividades desarrolladas en el campo, (ii) la necesidad de asegurar condiciones de igualdad real para el trabajador agrario, (iii) la configuración constitucional compleja que prevé, no solo el acceso a la propiedad y otros derechos de los campesinos sino también la protección de los intereses generales. Se encuentra igualmente (iv) el carácter programático de los mandatos allí incorporados y, en esa medida, (v) la importancia de la ley en la realización, concreción y cumplimiento de la Constitución como fuente normativa de configuración de los derechos constitucionales económicos y sociales de los campesinos." 22. De este modo, en virtud del principio de solidaridad que establece el artículo 1° de la Constitución, así como de las prerrogativas fijadas en los artículos 64, 65 y 66 superiores, los trabajadores agrarios tienen un tratamiento particular en el orden constitucional que los hace acreedores de beneficios económicos cuyo propósito sea apoyar sus actividades y facilitar la función social que cumplen.

23. Es importante resaltar que la normativa o la jurisprudencia vigentes no hacen alusión precisa a los mecanismos a través del cual los empleadores agrarios puedan acceder a un subsidio para el pago de la prima de servicios. En desarrollo de dichas obligaciones constitucionales, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto Legislativo 770 de 2020 creó el PAP. De conformidad con el artículo 7º, este programa social otorgará a los beneficiarios un único aporte monetario de naturaleza estatal, con el objeto de apoyar y subsidiar el primer pago de la prima de servicios de 2020 con ocasión de la pandemia ocasionada por el COVID-19 para todos los sectores económicos.

Este decreto fue declarado exequible en su mayoría mediante la Sentencia C-324 de 2020 . En ese sentido, los auxilios previstos en el DL bajo examen corresponden a una normativa específica inspirada en el PAP y destinada exclusivamente a las personas naturales del sector agropecuario, razón por la que esta providencia reiterará la aproximación que tuvo la sentencia precedente respecto de la creación de este tipo de programas, pero hará énfasis en la especial protección constitucional que se exige para los trabajadores del sector agropecuario.

El otorgamiento de subsidios en estados de emergencia económica, social y ecológica 24. Identificadas las reglas generales en materia de subsidios es necesario destacar que en el marco de los estados de emergencia económica, social y ecológica el Legislador de excepción ha acudido a estas medidas como una forma de conjurar la crisis. La

jurisprudencia constitucional ha reconocido que el Gobierno Nacional puede conceder subsidios más allá de lo previsto en la legislación ordinaria y focalizarlos en la población afectada por los hechos que dieron lugar a la emergencia.

25. Con base en estas consideraciones, la Corte ha establecido en diferentes oportunidades la constitucionalidad de la concesión de subsidios, apoyos económicos o subvenciones en el marco de estados de emergencia. Por ejemplo, la Sentencia C-703 de 2015 [30] estudió el decreto que incluyó la asignación prioritaria de subsidios de vivienda a la población afectada por la crisis fronteriza con Venezuela, la Sentencia C-465 de 2017 [31] declaró la exequibilidad de un subsidio temporal para los servicios públicos de energía eléctrica y gas por redes, a favor de los usuarios afectados por la avalancha del 31 de marzo de 2017 en Mocoa, la Sentencia C-150 de 2020 [32] avaló la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor-Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, y la Sentencia C-174 de 2020 [33] declaró exequible el Programa Ingreso Solidario mediante el cual se asignan transferencias monetarias no condicionadas en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad.

En las providencias en mención, la Corte evaluó los requisitos establecidos en la Constitución y en la LEEE para la expedición de normas de excepción, desarrollados en los fundamentos jurídicos 12 a 15 de esta sentencia. Para el examen de estos presupuestos, hizo énfasis en la relación de las medidas con la causa de la emergencia y, en general, se comprobó que se trataba de medidas dirigidas a aliviar la situación de la población afectada con la emergencia social, económica y ecológica.

26. En el desarrollo de subsidios diseñados para afrontar las situaciones de emergencia, la definición de los beneficiarios tiene que estar estrechamente vinculada con el fenómeno que dio origen a la emergencia y no puede excluir arbitrariamente sujetos afectados con la situación. Por ejemplo, la Sentencia C-300 de 2011 [34] , en la que se examinaron una serie de medidas dirigidas a lograr la recuperación de los productores del campo afectados con el fenómeno de la Niña, advirtió que se destinaban recursos públicos para aliviar la deuda únicamente de los agricultores afectados y de esta forma se discriminó a otros sectores, como el ganadero, que también resultó damnificado con la emergencia invernal.

En consecuencia, encontró que la exclusión sin justificación de las actividades de ganadería desconoció los principios de proporcionalidad y razonabilidad. Por lo tanto, condicionó la constitucionalidad de la norma en el entendido de que le medida cobijaba a todo el sector agropecuario, esto es, tanto las actividades agrícolas como las ganaderas.

Recientemente, la Sentencia C-218 de 2020 [35] determinó la constitucionalidad de diversas medidas de apoyo económico y financiero, que incluyeron incentivos, alivios económicos y subsidios, dirigidos a los trabajadores agropecuarios afectados por la pandemia. La providencia evaluó cada uno de los presupuestos que se exigen de las normas emitidas con base en la facultad legislativa de excepción otorgada en el artículo 215 superior e hizo énfasis en la relación con la situación de emergencia. La Corte consideró que las medidas examinadas se ajustaban a la Carta por cuanto estaban dirigidas a los trabajadores agropecuarios, en su condición de sujetos de especial protección constitucional. Además, desarrollan el artículo 66 superior que establece el deber de fomentar el acceso al crédito agropecuario; prevén estímulos económicos a los trabajadores agropecuarios para que mantengan su actividad productiva y, de esta forma, contribuyan a la garantía de la seguridad alimentaria. En relación con la focalización del incentivo económico previsto en el artículo 1º [36] , dirigido a los trabajadores agropecuarios mayores de 70 años, este Tribunal encontró que ese criterio se justificaba porque se trataba de personas en situación de vulnerabilidad sanitaria y económica mayor que el resto de la población.

27. Con base en las consideraciones descritas se advierte que en el marco de los estados de emergencia los subsidios, incentivos económicos o auxilios son medidas usadas con frecuencia por el Legislador de excepción para conjurar las

crisis. La definición de estas medidas está limitada por los requisitos generales de las normas proferidas en el marco del estado de excepción y, por ende, la libertad de configuración de las mismas es relativa, pues su diseño tiene como objetivo conjurar las circunstancias que motivaron la emergencia. Esta finalidad también delimita los beneficiarios e impide que se excluyan, sin justificación suficiente, sujetos que se encuentren en las mismas condiciones de afectación derivadas de la situación de excepcional.

Las exenciones tributarias en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica 28. De conformidad con los artículos 150.12, 154 y 338 superiores, el Congreso de la República tiene competencia para crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales. El alcance de esta potestad se extiende sobre todos los elementos del tributo, esto es, su tiempo y vigencia;

los sujetos activos y pasivos; los hechos y las bases gravables; y las tarifas. La asignación de esta competencia al Legislador y los límites que la misma Constitución previó con respecto a su delegación garantizan que la imposición de las cargas tributarias se efectúe en un escenario de representación política y bajo la garantía de la discusión democrática.

Por su parte, el artículo 215 Constitucional, de manera excepcional y en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, concede al Gobierno Nacional la facultad para establecer nuevos tributos o modificar los existentes. Como quiera que esta autorización sacrifica las garantías de representación política y discusión democrática en la imposición de tributos, la competencia está limitada a que las medidas tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y su vigencia temporal es restringida, pues dejan de regir a la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente.

29. En relación con la competencia otorgada al Gobierno Nacional para la definición de medidas tributarias, la jurisprudencia ha reconocido el margen de configuración con respecto a su diseño, por cuanto implica la posibilidad de:

(i) crear nuevos tributos, (ii) modificar tributos existentes y (iii) prever beneficios tributarios. A pesar de este margen de configuración, las medidas tributarias deben respetar tanto los límites generales a la facultad impositiva fijados por la Carta (principios de equidad, eficiencia, progresividad, no retroactividad [37] y legalidad [38]), como los límites específicos de la facultad legislativa excepcional [39] .

30. En cuanto a los límites generales de las medidas tributarias, la jurisprudencia constitucional ha señalado que: (i) el principio de equidad , como manifestación concreta del principio de igualdad, se refiere a la prohibición de imponer obligaciones excesivas o beneficios desbordados con respecto a la capacidad económica de los sujetos pasivos [40] .

Como un principio de control del exceso se reconocen dos dimensiones de la equidad, la horizontal, que hace referencia a los contribuyentes que se encuentran en una misma situación fáctica y, por ende, deben contribuir de manera equivalente [41] ;

y la vertical , que implica una mayor carga contributiva sobre aquellas personas que tienen más capacidad económica [42] ; (ii) el principio de eficiencia, evalúa la relación costo beneficio, desde una perspectiva económica, persigue el logro del mayor recaudo de tributos con el menor costo de operación; y desde una perspectiva social privilegia el menor costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal [43] ;

(iii) el principio de progresividad, en virtud del cual quienes tienen mayor patrimonio y perciben mayores ingresos deben aportar en mayor proporción al financiamiento de los gastos del Estado [44] ; (iv) el principio de legalidad exige una norma con fuerza de ley para la imposición de cargas tributarias y la definición previa de los elementos esenciales del tributo [45] , y (v) prohibición de retroactividad de la ley tributaria establecida en el artículo 363 Superior debe ser respetada.

Los límites específicos al ejercicio del poder impositivo del Estado en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica corresponden a: (i) la relación de conexidad directa y específica con las causas que motivaron el estado de emergencia [46] ;

(ii) la consecuente destinación de los recursos para conjurar la crisis [47] , y (iii) la transitoriedad de las medidas tributarias, las cuales dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal [48] .

31. Ahora bien, identificado el margen de configuración del Legislador de excepción para la definición de medidas tributarias en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, la Sala hará referencia a las consideraciones expuestas por la jurisprudencia constitucional en relación con las exclusiones o beneficios tributarios .

32. En primer lugar, la Corte ha señalado de manera reiterada que las exclusiones o beneficios tributarios hacen parte de las medidas a las que puede acudir el Gobierno Nacional para afrontar los fenómenos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia [49] .

En particular, ha reconocido que se trata de medidas que permiten, de un lado, aliviar el impacto económico sufrido por ciertos sectores de la sociedad [50] y, de otro, sirven para estimular el desarrollo de actividades económicas en sectores o regiones afectados por las circunstancias que dieron lugar a la declaración de emergencia [51] .

33. En segundo lugar, además de destacar que se trata de medidas limitadas por la restricción material fijada en el artículo 215 superior, la jurisprudencia ha evaluado cada uno de los requisitos de validez de la normativa de excepción fijadas en la LEEE.

34. En tercer lugar, en tanto los beneficios tributarios y exenciones generan un trato diferenciado, el examen de los beneficiarios de estas medidas en el marco de estados de emergencia se ha concentrado en el principio de igualdad y no discriminación. En particular, la evaluación de los destinatarios del beneficio tributario ha considerado: (i) la relación de la medida con la situación que dio origen a la crisis, (ii) la justificación de la distinción y (iii) la forma en que contribuye a conjurar el fenómeno que motivó la situación de anormalidad institucional.

En suma, la Sala reconoce que la determinación de los destinatarios de beneficios fiscales está amparada por un margen de configuración relativo , en la medida en que está limitada por las finalidades que activaron las competencias excepcionales. Por lo tanto, el Gobierno puede adoptar las medidas que, a su juicio, resulten más convenientes para enfrentar la situación de emergencia incluida la definición de los destinatarios de los alivios tributarios siempre que responda a las causas de la crisis y no genere un trato evidentemente injustificado [52] .

En concordancia con lo expuesto, la definición de los beneficiarios y la eventual exclusión de sujetos que son comparables deben perseguir el cumplimiento de la finalidad de la norma. De lo contrario, la distinción resulta injustificada y, por lo tanto, la medida impositiva debe ampliarse para incluir a los sujetos que se requieran para el cumplimiento de las finalidades de la medida tributaria [53] .

Finalmente, a partir de estas consideraciones, se exige que el Gobierno Nacional, en ejercicio de la facultad Legislativa de excepción, tiene el deber de cumplir la carga argumentativa a través de la exposición de las razones que justifican la distinción de trato en los beneficios tributarios con respecto a grupos asimilables o comparables. En ese sentido, la jurisprudencia no ha avalado argumentaciones generales dirigidas a demostrar la diferencia entre los sujetos sino que ha exigido una justificación concreta de la exclusión que se relacione con la finalidad de la norma [54] .

35. De acuerdo con las reglas expuestas, recientemente esta Corporación estableció la constitucionalidad de exenciones y beneficios tributarios relacionados con el estado de emergencia derivado de la pandemia por COVID-19, y que se dirigieron a conjurar los efectos de la crisis. Por ejemplo, la Sentencia C-159 de 2020 [55] declaró exequible la exención

transitoria del impuesto IVA en la importación y en las ventas en un listado de bienes de uso hospitalario, determinados mediante especificaciones técnicas [56] ;

la Sentencia C-197 de 2020 [57] estudió la exención del IVA por el término de 4 meses para los servicios de conexión y acceso a voz e Internet móviles cuyo valor no supere 2 UVT [58] , y la Sentencia C-202 de 2020 [59] estableció la constitucionalidad de dos beneficios tributarios en favor del Fondo Agropecuario de Garantías, la exención del impuesto sobre las ventas IVA con respecto a las comisiones por el servicio de garantías otorgadas para créditos dirigidos a enfrentar las consecuencias generadas por la pandemia y la reducción de la tasa de retención en la fuente al 4%, a título de impuesto sobre la renta, con respecto a las comisiones cobradas por el mismo servicio.

El examen de constitucionalidad del Decreto 803 de 2020 Requisitos formales 36. La Corte advierte que la normativa objeto de examen cumple los requisitos formales exigidos a los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica. En primer lugar, el DL 803 de 2020 fue adoptado el 4 de junio del mismo año, esto es, dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria del estado de excepción, que tuvo lugar el 6 de mayo de 2020, mediante el Decreto 637 de esa fecha. En segundo lugar, fue suscrito por el Presidente de la República y por todos los Ministros. En tercer lugar, la normativa analizada cuenta con 33 párrafos de consideraciones que conforman la motivación del mismo respecto de su justificación y necesidad.

Requisitos materiales 37. A fin de determinar la validez sustantiva del decreto estudiado, la Sala adoptará la metodología de los juicios que ha previsto la jurisprudencia constitucional antes sintetizada.

38. En cuanto al juicio de finalidad, la Corte encuentra que las medidas adoptadas por este decreto legislativo están directa y específicamente encaminadas a impedir la extensión o agravación de la crisis económica y laboral generada por el COVID-19. Efectivamente, se crea el PAP agropecuario para subsidiar una parte del primer pago de la prima de este año que les corresponde a los trabajadores agrarios. Esta medida requiere de otras más para su funcionamiento que son: (i) la determinación de los beneficiarios, (ii) el procedimiento de postulación, (iii) las previsiones dirigidas a asegurar el cumplimiento de la finalidad del programa, (iv) las medidas y estrategias para lograr la debida destinación de los recursos, (v) las disposiciones tributarias, y (vi) la utilización de procesos y formularios del Programa de apoyo al empleo formal-PAEF en el PAP agropecuario con fines de fiscalización y control.

La creación de este programa social del Estado tiene como fin conjurar los efectos de la crisis económica y laboral derivada de las medidas adoptadas para contener la pandemia y evitar la extensión de sus efectos en el campo colombiano .

Por esta razón, el decreto contiene disposiciones excepcionales con el fin de brindar apoyos económicos al sector productivo agropecuario y reducir la pérdida de empleos por medio de un programa que busca compensar la disminución de ingresos que sufre este grupo . En particular, las consideraciones 32 y 33 del decreto objeto de estudio se refieren al impacto generado por “ las variaciones en los procesos de comercialización de productos agropecuarios, particularmente a pequeños y medianos productores” lo que “aminora el normal flujo de liquidez en los circuitos económicos regionales, ya que, al ver reducido o interrumpido [sic] sus ingresos, tanto productores agropecuarios como sus trabajadores, se ven restringidos para realizar (…) [entre otros el] pago de salarios y primas (…) lo que configura un escenario económico adverso, que suscita la actuación en la atención y reactivación de la economía en el campo colombiano.” A tal efecto, el propósito del programa estatal es subsidiar el primer pago de la prima que le corresponde a los trabajadores agrarios, situación no prevista en el ordenamiento ordinario. E n el marco de los estados de emergencia, los subsidios son medidas usadas con frecuencia por el Legislador de excepción para conjurar las crisis. Estos deben estar relacionados con la emergencia y buscar conjurar las circunstancias que la motivaron. Así lo ha reiterado recientemente esta Corporación en las Sentencias C-150 [60] , C-174 [61] y C-218 [62] , todas de 2020 [63] , en las que ha reconocido que la creación de

este tipo de programas pretende atender la problemática que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica y social. Bajo esta perspectiva, debido a las órdenes gubernamentales de aislamiento adoptadas para contener la pandemia, una parte significativa de la población está imposibilitada para ejercer sus actividades productivas y así satisfacer sus necesidades básicas. Por lo tanto, el Estado tiene el deber de adoptar medidas especiales para suplir esta carencia que compromete directamente los derechos al mínimo vital [64] y al trabajo, como ocurre en este caso.

De tal suerte, es posible afirmar que la mayoría de medidas cumple con el requisito. Sin embargo, una de las intervenciones y el Ministerio Público plantearon sus objeciones con respecto a varias disposiciones por considerar que no cumplieron con esta exigencia.

39.1. En primer lugar, la Procuraduría consideró que el numeral 1º del parágrafo 5° del artículo 3° del DL 803 , que excluye como beneficiarios del PAP agropecuario a los empleadores que sean personas naturales y que tengan menos de 3 trabajadores no cumple con el requisito de finalidad ni de motivación suficiente. En efecto, la medida no fue justificada en el decreto y no es coherente con su finalidad, pues si el programa busca contribuir a la preservación del empleo por medio de un subsidio que representa un alivio para el pago de la primera cuota de la prima de este año, la exclusión desconoce que todos los empleadores –con independencia del número de trabajadores a su cargo- son generadores de empleo y que tanto empleadores como trabajadores resultaron afectados por las circunstancias excepcionales de confinamiento y de inactividad económica provocadas por la pandemia. En consecuencia, solicitó que se declare la inexequibilidad de la exclusión.

La Sala considera que le asiste razón al Procurador, pues, como fue mencionado al reconstruir la línea jurisprudencial sobre subsidios en estados de emergencia (fundamentos 24 a 27 de esta providencia) las disposiciones deben ajustarse al objetivo de la declaratoria y del DL, en este caso conjurar los efectos de la crisis económica y laboral derivada de las medidas adoptadas para contener la pandemia y evitar la extensión de sus efectos. En ese orden de ideas, la jurisprudencia ha reconocido que esta finalidad también delimita los beneficiarios e impide que se excluyan, sin justificación suficiente, sujetos que se encuentren en las mismas condiciones de afectación derivadas de la situación de emergencia. Esto no implica que se trate de un juicio de no discriminación, pues se mantiene el centro del análisis en el objetivo de la distinción que debe estar directa y específicamente encaminada a impedir la extensión o agravación de la crisis económica y laboral generada por el COVID-19. Como puede verse, es un argumento compuesto que analiza de manera conjunta el cumplimiento de la finalidad del DL y la motivación de la exclusión.

En este caso, la motivación no fue presentada en la parte considerativa del DL bajo examen. Sin embargo, fue solicitada en la etapa probatoria de este proceso. En efecto, la Magistrada Sustanciadora requirió razones precisas y concretas para la exclusión de productores o trabajadores del campo que tengan menos de 3 empleados del subsidio a la prima.

El Ministerio de Trabajo refirió datos predicables del PAP, sin distinguir las especificidades del trabajo rural y de las personas naturales empleadoras, para concluir que el número de empleados está asociado con la antigüedad y la continuidad laboral. Además, explicó la necesidad de focalización de los recursos hacia los empleadores que mantienen por más tiempo sus trabajadores, pues el número de empleados es un indicador asociado a la permanencia en el empleo. Por eso, el Ministerio afirmó que es razonable enfocar los subsidios en las personas naturales que tengan al menos 3 empleados, pues el eventual despido de uno de sus trabajadores, puede generar efectos adversos comparativamente mayores a los ocasionados en empleados con mayor rotación laboral.

Sin embargo, esta motivación no toma en cuenta las dinámicas rurales, que el mismo Ministerio menciona en otros apartados: (i) Por tratarse de personas naturales empleadoras en el sector agrícola, es probable que un sector importante no tenga la capacidad de dar empleos permanentes, por lo que el criterio de permanencia es irrelevante para el argumento de focalización. De acuerdo con ello, en el escenario rural, el número de empleados no necesariamente es un indicador

asociado a la permanencia del empleo como lo afirma el Ministerio, que incurre en el error de trasladar la información sobre empresas –al parecer urbanas porque no es claro el argumento- a personas naturales empleadoras en el sector rural.

(ii) Debido a las características de algunos ciclos de producción rural, los empleos no suelen ser permanentes en el campo, pues responden a la necesidad de cada período. En efecto, el Ministerio afirma que " (…) por el carácter cíclico y estacional de los procesos productivos agropecuarios no todos los trabajadores han tenido vinculación continua desde febrero hasta junio de 2020 " [65] .

En ese orden de ideas, nuevamente aparece irrelevante la permanencia en el empleo como criterio de exclusión, pues una parte importante del mercado laboral rural es de alta rotación por su carácter cíclico, razón por la cual no es posible afirmar que haya un mayor impacto al subsidiar el pago de la prima en el caso de quienes tengan al menos 3 empleados.

Además, como lo indicó el Ministerio del Trabajo, la informalidad en el empleo en el sector rural es una constante. Sin embargo, no destacó las consecuencias de la misma, entre ellas la pobreza, marginalidad y exclusión [66] .

Estos elementos, sumados a los bajos ingresos y menor acceso a mecanismos de mitigación del riesgo de contagio hacen que las personas tengan que recurrir a distintas fuentes de ingreso. Además, concurren fenómenos de violencia, desplazamiento y migración, lo que claramente afecta la estabilidad del empleo.

Por lo tanto, la medida no podría sustentarse en la permanencia en el empleo, sino en su formalidad. De hecho, ese diseño sería un incentivo para mantener el bajo índice de formalización del trabajo rural.

[67] (iii) Si esta medida pretende verificar la antigüedad de los trabajadores, no como empleados del mismo patrono sino como pertenecientes al sector formal, a fin de otorgar mayor protección a quienes han gozado de empleo de manera regular, el método más adecuado es usar los datos de la PILA [68] .

En efecto, se trata de un formulario que busca hacer más eficiente el recaudo de los aportes que debe hacer el empleador al Sistema General de Pensiones y al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Asimismo, este debe realizar los aportes parafiscales mencionados, y vincular y pagar a sus trabajadores al Sistema General de Riesgos Profesionales.

[69] Además, la PILA es usada ya sea que se trate de trabajadores dependientes o independientes [70] . Con base en esos datos y, dado que la norma exige que el empleador acredite que los trabajadores estén cotizando al menos desde febrero, no sería necesario imponer un requisito que no tiene relación con la permanencia en el empleo –como el número de empleados- y que sí puede generar exclusiones que vayan contra la finalidad de la norma.

(iv) De los precedentes sobre subsidios en estados de emergencia surge la regla según la cual, si la finalidad es apoyar a sectores afectados, toda exclusión debe tener una justificación indiscutible, lo que no ocurre en este caso. De hecho, la fundamentación de la medida, tal y como la expone el Gobierno, es débil, irrelevante y no tiene relación con la realidad del campo colombiano.

Adicionalmente, es importante distinguir esta norma de una disposición similar analizada recientemente en la Sentencia C-324 de 2020 que adelantó la revisión de preceptos similares sobre el PAP dirigido a empresas. En este caso, se trata del PAP agropecuario, por lo que es determinante considerar las características del trabajo rural en Colombia para entender las razones por las cuales la medida incumple la finalidad del DL y carece de motivación. En términos generales, esta disposición ignora 2 características del trabajo rural en Colombia que son constitucionalmente relevantes y se relacionan entre sí: (i) su marginalidad histórica y (ii) el mayor impacto de la pandemia que sufrirá el agro, derivado de su específica vulnerabilidad.

Con respecto al primer punto, los estudios económicos son claros en que la desigualdad en Colombia tiene sus raíces en lo rural, escenario que sufre distintas formas de la segregación. Varios autores han constatado que el desarrollo económico rural en Colombia es significativamente menor en comparación al crecimiento del PIB y es uno de los más bajos de la región [71] .

Además, históricamente, la intervención del Estado para abordar el asunto no ha sido exitosa. En efecto, algunos conceptos especializados han concluido que las transferencias económicas terminan en la población más rica [72] .

La precaria situación del campo también ha sido reconocida de manera constante por la jurisprudencia de esta Corporación (Sentencias C-028 de 2018 [73] , C-077 de 2017 [74] , C-1006 de 2005 [75]).

En particular, la Sentencia C-073 de 2018 [76] reiteró que "(i) los campesinos son sujetos de especial protección, que han permanecido invisibilizados históricamente y que viven en condiciones de vulnerabilidad; (ii) el campo es un bien jurídico especialmente protegido por la Constitución" . De hecho, insiste en lo dicho en la Sentencia C-077 de 2017 [77] que sostuvo que las medidas encaminadas a mejorar la calidad de vida de los campesinos de escasos recursos son necesarias y acertadas para solucionar las problemáticas históricas del campo.

Por lo tanto, el tratamiento especial al sector agropecuario con respecto a otros sectores de la sociedad encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los agricultores. Además, reconoce que el fomento de esta actividad contribuye a la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social.

En cuanto al segundo punto, derivado de las reconocidas circunstancias de vulnerabilidad del sector agrícola, es evidente que se ha visto afectado de una manera especialmente gravosa debido a la crisis causada por el COVID-19, por lo que se impone una interpretación específica de las medidas que ha adoptado este DL y que no logra superar el juicio de finalidad, pues excluye a una parte importante de los beneficiarios con la restricción fijada por el número mínimo de empleados .

Aunque los efectos de la pandemia aún deben ser analizados a mayor profundidad, algunos ya han sido estudiados y han demostrado, por ejemplo q ue los trabajadores del sector agrícola están en el grupo de los trabajadores más expuestos al COVID-19 en su trabajo [78] y que, en el largo plazo el costo de la enfermedad será mayor para los trabajadores rurales que los urbanos, en efecto, " el incremento en los costos de las importaciones encarece la producción de estos bienes y el cierre de restaurantes y hoteles reduce la demanda de bienes agrícolas. Además, la vulnerabilidad de la población rural se debe a un menor nivel de ingreso y a la escasez de la infraestructura en salud.

Así mismo, las áreas rurales tienen una mayor prevalencia de condiciones de vivienda que aumentan el riesgo de contagio y el riesgo de enfermedades que se puede exacerbar con la exposición a este virus (riesgo crónico). Esto implica que el costo económico del contagio sería mayor para un trabajador rural que uno urbano, si bien la probabilidad de contagio es inferior.

" [79] Estos elementos explican la importancia de analizar esta medida de manera específica [80] y las razones por las cuales no serían aplicables los criterios de la Sentencia C-324 de 2020 que recientemente analizó el PAP.

Por lo tanto, el numeral 1º del parágrafo 5° del artículo 3 del DL 803 será declarado inexequible. En el caso de las PEP, por el contrario, aunque la norma genera una exclusión para el acceso a un beneficio, existen suficientes justificaciones que muestran su constitucionalidad. En efecto, las PEP tienen un nivel importante de influencia política que pueden usar en beneficio propio, mayores posibilidades de estabilidad financiera y de capacidad económica, razones robustas para que no sean considerados beneficiarios de este subsidio a la prima.

39.2. En segundo lugar, el Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia solicitó la declaratoria de inexequibilidad del parágrafo del artículo 11 , por considerar que la obligación de abonar los recursos del subsidio a los créditos respaldados por el Fondo Nacional de Garantías (cuando la suma total recibida por estos beneficiarios en el mismo mes, por concepto de los créditos garantizados y el aporte estatal del PAP agropecuario supere el valor total de las primas de servicio de su respectiva nómina) no cumple con los requisitos de finalidad y conexidad.

Como ya ha sido reiterado, la finalidad de este DL es conjurar los efectos de la crisis económica y laboral derivada de las medidas adoptadas para contener la pandemia y evitar la extensión de sus efectos y, específicamente, (i) brindar apoyos económicos al sector productivo agropecuario, que a raíz de la pandemia y las medidas para contenerla ha resultado particularmente afectado y (ii) reducir la pérdida de empleos por medio de un programa que busca compensar la disminución de ingresos que sufre este grupo.

La Sala concuerda con el Ministerio Público cuando afirma que la autorización de compensar los recursos que el beneficiario reciba como aporte estatal del PAP agropecuario y las líneas de crédito para nómina garantizadas del Fondo Nacional de Garantías responde adecuadamente a la finalidad del DL, ya que esta medida solo opera cuando la suma total de recursos recibida por el beneficiario en el mismo mes por estos conceptos supere el valor total de las primas de servicio de su respectiva nómina, con lo que no se afecta el objetivo de programa, por lo tanto cumple con el requisito de finalidad. Además, teniendo en cuenta que el objetivo es atender las consecuencias de la crisis económica y del mundo del trabajo que se han generado por las disposiciones para contener el COVID-19, la disposición mantiene esta finalidad y pretende optimizar el uso de los recursos excedentes para encauzarlos de manera celera en un fondo que, sin duda, es del interés público. Por lo tanto, la Corte encuentra que la medida pretende lograr su estabilidad económica en medio de la crisis. De tal suerte, la norma supera el juicio de finalidad.

4 0 . La normativa bajo examen cumple con la conexidad material requerida por la Constitución y por la LEEE. En efecto, las medidas que contempla se relacionan con las causas que dieron lugar a la segunda declaratoria del estado de excepción: el impacto económico y laboral del COVID-19 en el país, en particular en la pérdida de empleos y la necesidad de que el Estado subsidie ciertas obligaciones de los empleadores a fin de aliviar su carga económica para promover el mantenimiento de los puestos de trabajo y de su actividad productiva.

40.1. Desde el punto de vista interno de la conexidad material es claro el vínculo entre las medidas adoptadas y las consideraciones del decreto , pues el objetivo central de la normativa es brindar apoyo financiero a las personas naturales trabajadoras y/o productoras del sector agropecuario cuyos ingresos resultaron afectados por las medidas dirigidas a superar y a contener los efectos de la pandemia, con lo cual, busca también la protección de los empleos existentes. Para hacerlo dispuso el reintegro de parte de las sumas pagadas a los trabajadores por concepto de prima de servicios. Para lograr esa finalidad el decreto adoptó las siguientes medidas:

(i) la determinación de los beneficiarios, (ii) el procedimiento de postulación, (iii) las previsiones dirigidas a asegurar el cumplimiento de la finalidad del programa, (iv) las medidas y estrategias dirigidas a lograr la debida destinación de los recursos, (v) las disposiciones tributarias, y (vi) la utilización de procesos y formularios del programa de apoyo al empleo formal-PAEF en el PAP agropecuario con fines de fiscalización y control.

Estas medidas tienen un vínculo directo con las consideraciones del decreto. En efecto, sus párrafos 29 y 30 exponen: “Que según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, durante el año 2019, en los centros poblados y zonas rurales dispersas se ocuparon en promedio 4.746.000 personas, de las cuales 2.870.610 (60,5%) se dedicaron a labores de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; estas personas actualmente son objeto de riesgos de comercialización, así como de ver disminuida su rentabilidad ante escenarios de distorsión en las dinámicas habituales del mercado.

Que a partir de información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares también del DANE, se identifica que sólo el 14,9% de la población rural cotiza a pensión y que el 73,5% de las personas residentes en la ruralidad pertenece al Régimen Subsidiado de Salud, mientras que solo 17,8% pertenece al Régimen Contributivo; hecho que evidencia la alta dependencia de flujos de caja permanentes por parte de los trabajadores rurales, tanto de los que viven del desarrollo independiente de actividades agropecuarias, como de los que actualmente no pueden desplazarse entre veredas o hacia sus lugares de trabajo a costos normales." Por su parte, el párrafo 32 de las consideraciones enfatiza en la reducción e interrupción de los ingresos de los pequeños y medianos productores que dificulta, entre otros, el pago de primas, al respecto afirma:

"Que las variaciones en los procesos de comercialización de productos agropecuarios, particularmente a pequeños y medianos productores, aminora el normal flujo de liquidez en los circuitos económicos regionales, ya que, al ver reducido o interrumpido [sic] sus ingresos, tanto productores agropecuarios como sus trabajadores, se ven restringidos para realizar pagos como arriendos y servicios, pago de salarios y primas, compra de agroinsumos e incluso alimentos en sus localidades; lo que configura un escenario económico adverso, que suscita la actuación en la atención y reactivación de la economía en el campo colombiano." Para la Sala, es evidente el vínculo entre las medidas adoptadas por el DL 803 de 2020 y sus consideraciones, pues crea un programa de subsidio para el primer pago de la prima y establece las medidas operativas para apoyar a personas naturales dedicadas al agro.

De otro lado, para la Corte no es de recibo el argumento d el Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia que solicitó la declaratoria de inexequibilidad del parágrafo del artículo 11 (que correctamente numerado sería el artículo 12), por considerar que la obligación de abonar los recursos del subsidio a los créditos respaldados por el Fondo Nacional de Garantías (cuando la suma total recibida por estos beneficiarios en el mismo mes, por concepto de los créditos garantizados y el aporte estatal del PAP agropecuario supere el valor total de las primas de servicio de su respectiva nómina) no cumple con el requisito de conexidad. Contrario a lo expresado por el interviniente, sí existe un vínculo entre la medida y las consideraciones del DL porque la justificación para la misma también consiste en la búsqueda de dispositivos normativos para evitar el cierre total de empresas (eventuales beneficiarias de los servicios del FNG) y el consecuente impacto para la economía, así como la protección a los empleos rurales a través de la defensa a las empresas de ciertos empleadores agrarios que eventualmente también sean empresarios.

Además, como lo resaltó la Sentencia C-324 de 2020 , esta medida responde a un objetivo general permanente y constitucionalmente relevante que es la protección de los recursos públicos, que cobra especial importancia por el contexto y por las funciones del Fondo Nacional de Garantías.

Finalmente, varios párrafos de las consideraciones del decreto se refieren a la necesidad de que el Gobierno adelante acciones para afrontar la crisis social mundial (párr. 7), pues la afectación al sistema económico es de magnitudes impredecibles (párr. 10), por lo que se deben tomar medidas legislativas para evitar la destrucción masiva del empleo y el cierre total de las empresas (párr. 20).

Esta disposición sí está dirigida a superar los efectos de la pandemia al mantener la posibilidad de pagos al Fondo Nacional de Garantías a pesar de la iliquidez de algunos beneficiarios que, gracias el subsidio estatal, han logrado obtener recursos para cumplir con sus obligaciones frente a dicho fondo . De tal forma, se mantiene el objetivo específico del decreto –subsidiar el pago de las primas- sin perder el propósito general de aliviar la iliquidez de los empleadores rurales que son personas naturales. Además, no puede perderse de vista que el FNG facilita el acceso al crédito de micro, pequeñas y medianas empresas mediante el otorgamiento de garantías, por lo que contribuye a la dinamización económica que tanto se requiere en un momento de crisis estructural como el que atraviesan el país y el mundo por cuenta de la pandemia por COVID-19 y de las medidas para su contención. Adicionalmente, el FNG respalda

préstamos destinados a financiar la adquisición de viviendas de interés social [81] por lo que es fundamental proteger sus recursos en tanto sea posible.

Con esta disposición se mantiene el objetivo general del DL que es aliviar la iliquidez de este sector con el subsidio del pago de la primera cuota de la prima de este año y, sólo si el beneficiario no lo requiriera para ese fin, podrá ser destinado a los pagos que tenga pendientes con el FNG. Por lo tanto, la Corte considera que la norma supera el requisito de conexidad interna.

40.2. El análisis desde la perspectiva externa de la conexidad también se supera , pues la normativa estudiada muestra el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del segundo estado de emergencia del año. Esta declaratoria de emergencia se hizo con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del COVID-19. La justificación para la adopción de dicha medida incluyó razones fácticas y valorativas sobre la economía y el empleo. En efecto, la motivación del decreto bajo examen remite a los efectos negativos en materia económica y laboral, que son descritos ampliamente por el Decreto 637 de 2020, en particular los párrafos 20 y siguientes se refieren el aumento del desempleo en Colombia en los siguientes términos:

“[...] Que el aumento del desempleo en Colombia genera una perturbación grave y extraordinaria en el orden económico, así como en su Producto Interno Bruto [...]” Por otra parte, esas mismas consideraciones remiten al apartado "

Justificación de la declaratoria del estado de excepción " del Decreto 637, que indicó lo siguiente: “... Que se debe permitir al Gobierno nacional la adopción de medidas en aras de mantener y proteger el empleo, entre otras, el establecimiento de nuevos tumos de trabajo, la adopción de medidas que permitan contribuir al Estado en el financiamiento y pago de parte de las obligaciones laborales a cargo de los empleadores.” Todas esas motivaciones remiten al decreto declaratorio, de tal suerte que las medidas adoptadas se dirigen a implementar acciones efectivas para conjurar la emergencia y mitigar sus efectos, en especial, proteger los empleos rurales y mantener el flujo de caja de los trabajadores del campo.

Esta consecuencia también aplica al parágrafo del artículo 11, pues en el apartado anterior ya fueron descritas las consideraciones del decreto declaratorio que muestran el vínculo entre las razones que dieron lugar a esa normativa y esta medida. Por lo tanto, la Corte considera cumplido el requisito.

41. Esta Sala encuentra que la mayoría de las medidas del decreto supera el juicio de motivación suficiente . En efecto, fue fundamentado y, como ya fue expuesto, explicó los objetivos de la normativa, pues se trata de un programa que busca compensar la disminución de ingresos en el sector productivo agropecuario y reducir la pérdida de empleos a través de un subsidio al primer pago de la prima y de otras medidas operativas como (i) la determinación de los beneficiarios, (ii) el procedimiento de postulación, (iii) las previsiones dirigidas a asegurar el cumplimiento de la finalidad del programa, (iv) las medidas y estrategias dirigidas a lograr la debida destinación de los recursos, (v) las disposiciones tributarias, y (vi) la utilización de procesos y formularios del PAEF en el PAP agropecuario con fines de fiscalización y control.

De otro lado, las razones presentadas por el Presidente son suficientes, pues el impacto económico, laboral y social de la pandemia es indiscutible y de público conocimiento. De hecho, la normativa se basa en los informes de la OMS, la OIT y el DANE que muestran los efectos adversos de la pandemia sobre el mercado laboral, la economía y el sector agrario en particular.

Con base en estos fundamentos y excluido el análisis de numeral 1º del parágrafo 5° del artículo 3°, que fue realizado previamente, la Corte encuentra cumplido el estándar que, en este caso, es más flexible porque las medidas adoptadas no limitan derechos constitucionales.

42. El decreto supera el juicio de ausencia de arbitrariedad ya que no establece medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades excepcionales reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. Efectivamente, las disposiciones consisten en crear y hacer operativo un programa del Estado que subsidia el primer pago de la prima de este año de los trabajadores agrarios. En ese sentido, (i) no suspenden o vulneran el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales, pues ni siquiera se refieren directamente a ellos, únicamente pretenden apoyar al sector agrario para proteger los empleos; (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado porque no hacen mención a ellas ni tienen un vínculo directo con su operación y, (iii) no suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento por no tener relación con ellos.

En este punto, la Procuraduría consideró que el artículo 8º del decreto bajo examen (cuya numeración correcta sería 9) debe ser declarado exequible en el entendido que se debe interpretar de manera armónica con los principios y derechos constitucionales y, en concreto, con las exigencias asociadas al debido proceso de los beneficiarios.

Para la Sala, la disposición no contiene proposiciones que lleven a la violación de las garantías del debido proceso. En efecto, establece varios supuestos para la restitución y ordena al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que establezca el procedimiento a través de resolución. De la literalidad del precepto no se sigue amenaza cierta a las garantías procesales de los involucrados, pues los detalles al respecto habrán de ser determinados por el citado ministerio y, en caso de que incurra en algún exceso, proceden las vías jurídicas de defensa o, en situaciones concretas, el ordenamiento dispone distintas posibilidades procesales. Efectivamente, las autoridades están sometidas al artículo 29 superior que establece que “ El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas ”, por lo que existe una cláusula de protección constitucional que se puede activar en diversas sedes en caso de ser necesario.

Por lo tanto, la Corte no considera procedente lo solicitado por la Vista Fiscal, por las siguientes razones: (i) del texto de la norma no se deriva directamente amenazas o violaciones ciertas a las garantías del debido proceso, (ii) las especificidades del trámite de restitución del aporte estatal han sido definidas mediante resolución, (iii) este acto es susceptible de medios de control en caso de violar las mentadas garantías, y (iv) el ordenamiento prevé acciones en caso de que un particular estime que la administración ha violado sus prerrogativas procesales en el trámite de restitución.

43. En cuanto al juicio de intangibilidad , esta Corte encuentra que la normativa bajo examen no se refiere a los derechos intangibles a los que hacen alusión los artículos 93 y 214 de la Constitución [82] y tampoco tiene que ver con los mecanismos judiciales indispensables para su protección . En efecto, se ocupa de crear el PAP agropecuario y adoptar todas las medidas que lo hagan operativo.

44. Las medidas adoptadas por la normativa analizada también superan parcialmente el juicio de no contradicción específica por las siguientes razones:

(i) La mayoría n o contrarían de manera concreta la Constitución o los tratados internacionales La Procuraduría solicita que la Corte declare la exequibilidad condicionada de la expresión “[l]a configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa” contenida en el parágrafo 3º del artículo 5º, en el entendido de que lo allí establecido “(…) no constituye una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad para los servidores públicos, sino que alude a la necesidad de que la valoración de la conducta se atenga a los estándares de dolo o culpa grave y que para ello es preciso tener en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarcan las transferencias de los aportes del PAP para el sector agropecuario.” Argumenta que este apartado desconoce el régimen de responsabilidad de los servidores públicos previsto en el artículo 6º de la Carta y la forma en la que ejercen sus funciones de acuerdo con los artículos 121 y 123 ibidem .

En las Sentencias C-174 [83] , C-238 [84] y C-324 [85] , todas de 2020 , la Corte juzgó contenidos normativos prácticamente idénticos al que se encuentra bajo examen. En esos casos, la Corte estimó que la expresión “ La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa ” era constitucional en el entendido de que la misma no constituye una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad para los servidores públicos encargados de la implementación, sino que es un llamado a que la valoración del dolo o culpa grave, presupuesto de la eventual responsabilidad, tenga en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca la realización del programa.

Para el efecto, consideró que la expresión no contiene una cláusula de inmunidad ni deja sin efectos las funciones disciplinarias, fiscales, jurisdiccionales y penales ejercidas por las autoridades competentes, de ahí que deba entenderse que el régimen constitucional y legal de responsabilidad de servidores públicos y de particulares se mantiene en su integridad. Las sentencias explicaron que la sola circunstancia de que alguna persona haya recibido una transferencia monetaria no condicionada sin el cumplimiento de las exigencias legales y no haya informado de esta irregularidad a la autoridad competente, o de que haya ocurrido una transferencia fraudulenta, no hace responsables automáticamente a todas las personas que hayan hecho parte de la cadena operativa que antecedió a la respectiva operación de transferencia, pues en caso de no entenderlo de esa manera podría paralizar los programas que buscan adoptar medidas rápidas y eficientes para proteger personas en situación de vulnerabilidad.

En consecuencia, las decisiones adoptadas en las sentencias citadas constituyen precedente aplicable a este caso. En todos los casos se trata de medidas dirigidas a facilitar la implementación de programas de transferencias monetarias no condicionadas, en el marco de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19, lo que exige actuaciones céleres y eficaces de la administración, pero indudablemente exponen a los servidores públicos a cargo a equivocaciones o a aceptación de condiciones falsas o fraudulentas de personas que quieren aprovecharse de las circunstancias. Es por eso que la Corte consideró desproporcionado imponer a los servidores involucrados en la implementación de estos programas un régimen de responsabilidad automático que no tenga en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca la ejecución no condicionada de estos recursos.

En consecuencia, la Sala declarará la exequibilidad condicionada de la expresión “ La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa ” contenida en el artículo 5° parágrafo 3° del decreto sub examine , en el entendido de que la misma no constituye una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad para los servidores públicos, sino que alude a la necesidad de que la valoración del dolo o culpa grave, presupuesto de la eventual responsabilidad en los casos allí previstos, debe tener en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca la implementación del programa.

(ii) No desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia (artículos 47, 49 y 50 de la LEEE) (iii) El decreto no desmejora los derechos sociales de los trabajadores, siempre que las normas sean interpretadas desde una perspectiva sistemática Efectivamente, la normativa pretende apoyar a los empleadores agropecuarios y mantener los empleos ante la grave crisis económica, además atendió las recomendaciones de la OIT sobre el empleo en estos momentos.

No obstante, la Procuraduría expuso varios reproches frente al artículo 11 (que correctamente numerado sería el 12), que llevaron a solicitar la declaratoria de exequibilidad de la expresión “ Durante los treinta (30) días calendario siguientes a la entrega de los recursos en la cuenta de depósito del beneficiario, los recursos correspondientes al aporte estatal del PAP serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se disperse el aporte”, contenida en el inciso 1º de dicho artículo, en el entendido de que la regla sobre inembargabilidad que se aplica a los recursos que excedan el término previsto en este inciso será la prevista en el artículo 344 del CST, de lo contrario podrían desmejorarse los derechos de los trabajadores.

El artículo 344 del CST dispone: “1. Son inembargables las prestaciones sociales, cualquiera que sea su cuantía. 2. Exceptúanse de lo dispuesto en el inciso anterior los créditos a favor de las cooperativas legalmente autorizadas y los provenientes de las pensiones alimenticias a que se refieren los artículos 411 y Concordantes del Código Civil, pero el monto del embargo o retención no puede exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor de la prestación respectiva.” Antes de analizar los argumentos de la Procuraduría, es importante anotar, en primer lugar, que el estudio de esta primera parte de la norma se realizará con base en el entendimiento según el cual los beneficiarios del subsidio son los productores/trabajadores del campo colombiano que a la vez son empleadores que reciben el subsidio para cumplir con su deber legal de pagar la prima a sus trabajadores, tal y como se estableció en esta sentencia al evaluar el alcance de la norma. Efectivamente, este DL se refiere a los recursos correspondientes al aporte estatal, que recibe directamente el empleador, por lo que es evidente que se refiere a él y no al trabajador. En segundo lugar, cabe destacar que, de acuerdo con lo dicho, el estudio parte de que no se trata de la hipótesis en que la suma de dinero es un reembolso, pues si se tratara de un reembolso –que es una posibilidad-, la cláusula operaría sin reparo alguno porque ya se ha pagado la prima de los trabajadores y el subsidio opera para aligerar las cargas económicas del empleador que ya ha cumplido con sus obligaciones laborales, con lo que se dinamiza la economía y se mantiene la confianza entre deudores y acreedores.

Para la Sala, no le asiste razón al Ministerio Público, pues su interpretación –que no es explícita- parece suponer que la norma indica que, vencido el plazo de los 30 días, surge la habilitación para embargar los recursos correspondientes al aporte estatal del PAP agropecuario sin mayor miramiento. Esta habilitación podría ser general: con respecto a cualquier acreedor, o particular: frente a la entidad bancaria encargada de dispersar los recursos. Por eso solicita que se condicione para que la habilitación sea entendida en los términos del artículo 344 del CST.

Sin embargo, no es evidente que del texto normativo, entendido como parte de un sistema jurídico complejo, se derive la hermenéutica propuesta. Efectivamente, que se haya adoptado este decreto que tiene fuerza de ley no implica que otras normas aplicables hayan sido derogadas. El término de 30 días, como bien lo indica la disposición excepcional, se refiere a la inembargabilidad general y, en particular, frente a las entidades bancarias que dispersan los recursos. El vencimiento del plazo previsto por la norma no hace que surja una norma completamente nueva sobre embargabilidad de prestaciones sociales, simplemente indica que fenece la proposición especial excepcional, por lo que sería aplicable la regla general de inembargabilidad laboral prevista en el CST. De hecho, no hay derogatoria expresa ni tácita del CST, simplemente se impone la necesidad de acudir a una interpretación sistemática para que se concluya que no hay desmejora en los derechos de los trabajadores cuando expire ese término, pues forzosamente ellos deben ser los destinatarios finales de los recursos que recibe el beneficiario del PAP sin importar cuánto tiempo haya pasado, razón por la cual se trata de recursos protegidos por la legislación laboral. En efecto, el subsidio no siempre opera como un reembolso, cuando esos dineros lo son, ya no tendrían la específica destinación que cualifica su naturaleza y que pretende ser protegida.

En segundo lugar, la Procuraduría solicitó la declaratoria de inexequibilidad de la expresión “(…) No obstante, en cualquier momento, se podrán aplicar los descuentos previamente autorizados por el beneficiario a terceros” prevista en el inciso 1º del artículo 11 (que correctamente numerado sería el 12). En particular, considera que el PAP agropecuario está dirigido a apoyar el primer pago de la prima de servicios del 2020, por lo que debe entenderse en concordancia con los derechos de los trabajadores y con las condiciones para realizar descuentos autorizados de acuerdo con los artículos 149 a 153 del CST.

En tal sentido, la posibilidad de efectuar descuentos a favor de terceros sin limitar su destinación puede desmejorar los derechos de los trabajadores y desconoce el objetivo del programa, razón por la que solicita que se declare la inexequibilidad de esa previsión.

Sobre este argumento, la Corte considera que debe distinguirse entre el beneficiario directo del PAP y el beneficiario de la prima, que es el destinatario final del subsidio estatal. El primero es el empleador, el segundo, el trabajador. Con

fundamento en que, de manera excepcional, la prima es subsidiada con recursos estatales que tienen un único fin (pagar la primera cuota del año de la prima de los trabajadores del campo) no es posible admitir que puedan ser destinados por el receptor inicial de los recursos (el empleador) a otro propósito que beneficie a particulares, pues ello iría en contravía no sólo de la finalidad del programa (que no es subsidiar cualquier acreencia de los trabajadores/productores del campo sin más) sino de los derechos de los titulares de la prestación laboral.

En este caso podría pensarse que caben dos interpretaciones de la norma, pues de acuerdo con la definición del artículo 2° y de la proposición bajo examen podría pensarse que el beneficiario es el empleador o que es el trabajador. Sin embargo, la interpretación sistemática de la disposición impide concluir que el beneficiario es el empleador, pues una comprensión diferente desfiguraría completamente el programa y convertiría al Estado en patrocinador de pagos de cualquier acreencia, cuando el subsidio no opera como un reembolso, lo cual siempre es una posibilidad. Esta interpretación de la norma haría que la misma materializara un exceso frente al objetivo del DL y además puede afectar los derechos de los trabajadores que la normativa quiere proteger con el subsidio al primer pago de la prima de este año. En efecto, si los recursos son destinados a otros pagos en los que el empleador sea el deudor, los trabajadores no los recibirían. Por lo tanto, se impone entender que esta regla sólo admite una interpretación: se refiere al trabajador que ya ha recibido su prima, no al empleador que aún no ha cumplido con su obligación de pagarla y, en todo caso, en esa primera hipótesis, habrá de hacerse una interpretación sistemática que permita articular este enunciado con la normativa laboral, en particular con el artículo 344 del CST. Por lo tanto, la interpretación integral de la normativa aplicable lleva a concluir que la expresión “ No obstante, en cualquier momento, se podrán aplicar los descuentos previamente autorizados por el beneficiario a terceros.” contenida en el primer inciso del artículo 11 evidentemente se refiere al beneficiario-trabajador que ha autorizado los descuentos como un acto de su autonomía de la voluntad privada.

45. El decreto analizado cumple con el juicio de incompatibilidad porque no suspende, modifica ni deroga leyes. En efecto, crea medidas dirigidas a lograr la reactivación del sector agropecuario. Además, adiciona el marco jurídico ordinario temporalmente, pues la normativa propia de la normalidad institucional es insuficiente para enfrentar las consecuencias económicas de la pandemia.

46. Para la Sala Plena, la normativa objeto de control supera el juicio de necesidad [86] ya que las medidas adoptadas (creación del PAP agropecuario para subsidiar una parte del primer pago de la prima que le corresponde a los trabajadores agrarios y disposiciones operativas como: (i) la determinación de los beneficiarios, (ii) el procedimiento de postulación, (iii) las previsiones dirigidas a asegurar el cumplimiento de la finalidad del programa, (iv) las medidas y estrategias dirigidas a lograr la debida destinación de los recursos, (v) las disposiciones tributarias, y (vi) la utilización de procesos y formularios del PAEF en el PAP agropecuario con fines de fiscalización y control) son indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción relacionados con el mantenimiento y protección del empleo a través de un subsidio estatal que apoye el pago de obligaciones laborales a cargo de los empleadores.

Como ya ha sido explicado, el artículo 9° de la LEEE indica que el uso de las facultades derivadas de la declaratoria de estado de excepción está condicionado, entre otros, al principio de necesidad que el artículo 11 del mismo cuerpo normativo define en función de los fines perseguidos por la declaratoria. La Sentencia C-179 de 1994 [87] , que declaró exequible ese mandato, destacó su importancia al señalar que busca “ impedir que se cometan abusos o extralimitaciones en la adopción de las medidas ”, y que por ello estas “ deben ser las estrictamente indispensables para retornar a la normalidad ”. Lo anterior se explica porque el régimen de excepción implica un sacrificio del equilibrio de poderes entre las Ramas del Poder Público, un claro impacto en la institucionalidad usual y una mayor posibilidad de limitación de los derechos de las personas.

El desarrollo jurisprudencial de este principio ha llevado a que, de manera pacífica y uniforme, se considere que tiene dos facetas: fáctica y jurídica.

46 .1. En cuanto a la necesidad fáctica o idoneidad, es posible verificar que estas medidas permiten evitar la extensión de los efectos de la crisis. Efectivamente, el gobierno nacional no incurrió en un error manifiesto respecto de la utilidad de estas previsiones para contenerla . Para esta Corporación es claro que las previsiones del decreto bajo examen sí permiten evitar la extensión de los efectos de la crisis, pues las medidas adoptadas pretenden preservar el empleo en el sector agrario por medio de un apoyo financiero a las personas naturales productoras y/o trabajadoras del sector, cuyos ingresos resultaron afectados por las medidas dirigidas a superar y a contener los efectos de la pandemia.

La gravedad de la pérdida de empleos es destacada por la OIT, según la cita del decreto bajo examen en el párrafo 17 de las consideraciones. De tal suerte, no cabe duda de la utilidad de estas previsiones. Además, el Ministerio del Trabajo y la Protección Social aportó datos acerca de la necesidad de preservar el empleo en el sector agrario por medio del apoyo financiero a las personas naturales productoras y/o trabajadoras, cuyos ingresos resultaron afectados por las medidas dirigidas a superar y a contener los efectos de la pandemia.

46.2. L a necesidad jurídica o subsidiariedad , implica que la Corte verifique si dentro del ordenamiento jurídico ordinario existen previsiones legales que sean suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, caso en el cual, la legislación de emergencia no sería necesaria. El concepto incluye tanto las previsiones legales de competencia, como las sustantivas, es decir, este Tribunal debe constatar dos elementos [88] :

(i) si es requerido el uso de los poderes legislativos excepcionales para afrontar la emergencia ; y (ii) si es apremiante agregar ciertos contenidos a la legislación para enfrentar la crisis . El primero consiste en determinar si la normativa bajo análisis requiere que el gobierno nacional despliegue sus atribuciones legislativas excepcionales, ya que en caso de que no lo fuera, no superaría este paso del escrutinio. El segundo implica establecer si el contenido sustancial de la norma es indispensable por tratarse de un tema inexistente en el ordenamiento, o por estar reglado de manera insuficiente, o inadecuada para atender la emergencia. De lo contrario, la disposición sería innecesaria.

En este caso, el decreto demuestra su necesidad jurídica, es decir, cumple con el requisito de subsidiariedad, ya que el ordenamiento jurídico ordinario no cuenta con previsiones legales suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

Efectivamente, no hay otra posibilidad jurídica para subsidiar parte de las sumas pagadas a los trabajadores por concepto de prima de servicios y así, preservar el empleo en el sector agrario a través de un apoyo financiero a las personas naturales trabajadoras y/o productoras del sector cuyos ingresos resultaron afectados por las medidas dirigidas a superar y a contener los efectos de la pandemia.

47. Las demás medidas adoptadas superan el juicio de proporcionalidad porque guardan equilibrio con respecto a la gravedad de los hechos que causaron la crisis y, tal y como lo afirma la Procuraduría (i) no implican limitaciones a los derechos fundamentales, (ii) responden a la gravedad de los hechos que motivaron el estado de excepción, (iii) pretenden la realización de intereses constitucionalmente importantes como el pleno empleo rural, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y el bienestar general.

En efecto, como lo dijo el Ministerio de Trabajo, las medidas pretenden aliviar el flujo de caja de los pequeños y medianos productores del campo, asegurar el abastecimiento de alimentos en el país y proteger el mínimo vital y el empleo de los trabajadores del campo. El medio escogido para lograrlo fue la creación de un beneficio de carácter social, que no es incompatible con los previstos por la legislación laboral, está limitado temporalmente y se financia con los recursos del FOME, creado para atender los efectos adversos generados a la actividad productiva y preservar el empleo y el crecimiento.

Frente a otros artículos del DL cabe anotar lo siguiente: Con respecto al artículo 7 º, que autoriza al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a suscribir de manera directa convenios con la red bancaria y con otros operadores para la

dispersión de los recursos, la Corte concuerda con la Vista Fiscal que consideró que se trata de una medida adecuada para lograr el pago y la entrega efectiva de los aportes, especialmente por el apremio actual.

Sobre el artículo 9º , que autoriza a las entidades públicas y privadas para recibir y suministrar los datos personales, la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países que sea necesaria para la entrega del aporte estatal, esta Sala acoge el argumento del Ministerio Público que consideró que se trata de una medida proporcionada, en cuanto limita de manera razonable la utilización de los datos e información sólo para los fines del PAP agropecuario y con la obligación de garantizar su seguridad, circulación restringida y confidencialidad, de conformidad con los principios que guían el derecho al habeas data , adicionalmente, la Sentencia C-324 de 2020 analizó el PAP e hizo varias consideraciones sobre el tema que se reiteran en este caso.

De otra parte, tal y como lo señaló la PGN, la Corte estima que las exenciones tributarias previstas en el artículo 10º resultan proporcionales a la finalidad del programa, su temporalidad, y los destinatarios de la medida. Esta conclusión reitera la jurisprudencia en la materia y, en particular lo dicho por la Sentencia C-217 de 2020 , que estudió una norma similar y concluyó que las exenciones tributarias y los beneficios financieros aplicados al apoyo económico excepcional son proporcionales, pues garantizan que los recursos lleguen de manera integral a los destinatarios y puedan ser aprovechados en su totalidad [89] .

Asimismo, la Sala concuerda con la PGN en que se justifica el uso de canales virtuales y de los medios electrónicos para el cumplimiento de los requisitos y procesos atinentes al PAP agropecuario, establecido en el artículo 12 . Esta medida facilita el acceso a los recursos de manera sencilla y rápida.

48. La Corte encuentra que el decreto cumple con lo exigido por el juicio de no discriminación ya que las medidas adoptadas no entrañan segregación alguna, fundada en sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o cualquier otra categoría sospechosa. Tampoco impone tratos diferentes injustificados, aunque se focaliza en el sector agrario, no existe discriminación alguna por dos razones: no se trata de una categoría sospechosa y la especificidad de lo agrario que motivó la creación del PAP agropecuario está debidamente justificada, tal y como fue expuesto previamente.

Finalmente, esta Sala concluye que el artículo 14 (que correctamente numerado sería el 15) que se refiere a la vigencia no presenta problema constitucional alguno.

49. De acuerdo con estos argumentos, la Corte declarará la exequibilidad del Decreto Legislativo 803 del 4 de junio de 2020 “ Por medio del cual se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, en el marco de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el Coronavirus COVID 19” , con excepción de las siguientes disposiciones:

(i) El numeral 1º del parágrafo 5° del artículo 3° que se declarará INEXEQUIBLE. (ii) La expresión “ La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa ” contenida en el artículo 5° (numeración original y correcta) parágrafo 3° inciso 1° se declarará EXEQUIBLE EN EL ENTENDIDO de que la misma no constituye una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad para los servidores públicos, sino que alude a la necesidad de que la valoración del dolo o culpa grave, presupuesto de la eventual responsabilidad en los casos allí previstos, debe tener en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca la implementación del programa.

Conclusiones 50. La Corte debía establecer si las siguientes medidas, adoptadas por el decreto bajo examen, se ajustan a la Constitución: i) la creación del PAP agropecuario para subsidiar una parte del primer pago de la prima de este año que le corresponde a los trabajadores agrarios y las disposiciones necesarias para su funcionamiento; (ii) la determinación de los beneficiarios; (iii) el procedimiento de postulación; (iv) las previsiones dirigidas a asegurar el cumplimiento de la

finalidad del programa; (v) las instrumentos y estrategias para lograr la debida destinación de los recursos; (vi) las disposiciones tributarias; y (vii) la utilización de procesos y formularios del Programa de apoyo al empleo formal-PAEF.

Para decidir los asuntos, la Sala abordó los siguientes temas: (i) reiteró el precedente sobre el parámetro de control judicial y los requisitos exigibles a los decretos adoptados al amparo de la emergencia económica, social y ecológica; (ii) expuso el contenido y alcance de la normativa objeto de análisis, apartado en el que contrastó el texto con las disposiciones previstas en el DL 770 que creó el PAP para todos los sectores de la economía, iii) recordó la legislación ordinaria y la jurisprudencia constitucional sobre la prima de servicios, los subsidios y las exenciones tributarias. Finalmente, (iv) evaluó la compatibilidad del DL con la Constitución.

Esta Corporación reiteró las reglas sobre estas materias: la prima de servicios es una prestación que deben cancelar los empleadores a sus trabajadores y consiste en 30 días de salario por cada año laborado, y se paga la mitad máximo el 30 de junio y la otra mitad dentro de los primeros 20 días de diciembre. De acuerdo con la jurisprudencia esta prestación: i) se fundamenta en el transcurso del tiempo laborado; ii) tiene como objetivo recompensar a los trabajadores por los beneficios que causan sus servicios;

iii) debe ser reconocida sin importar el carácter temporal o permanente del empleador o de la duración del contrato laboral; y, iv) todo tipo de trabajador debe ser beneficiario de la misma.

En el marco de los estados de emergencia, los subsidios, incentivos económicos o auxilios son medidas usadas con frecuencia por el Legislador de excepción para conjurar las crisis. La definición de estas medidas se encuentra limitada por los requisitos generales de las normas proferidas en el marco del estado de excepción y, por ende, la libertad de configuración de las mismas es relativa.

Bajo tal perspectiva, su diseño busca conjurar las circunstancias que motivaron la emergencia. Esta finalidad también delimita los beneficiarios e impide que se excluyan, sin justificación suficiente, sujetos que se encuentran en las mismas condiciones de afectación derivadas de la situación de emergencia.

En cuanto a las exenciones tributarias, la definición de los beneficiarios y la eventual exclusión de sujetos que son comparables, deben perseguir el cumplimiento de la finalidad de la norma. De lo contrario, la distinción resulta injustificada y, por lo tanto, la medida impositiva debe ampliarse para incluir a los sujetos que se requieran y cumplir con el objetivo de la medida tributaria. La jurisprudencia no ha avalado argumentaciones generales dirigidas a demostrar la diferencia entre los sujetos sino que ha exigido una justificación concreta de la exclusión que se relacione con la finalidad de la norma.

51. En el estudio de la normativa objeto de examen, la Corte concluyó que cumplió con los requisitos formales exigidos a los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica porque: (i) fue adoptado el 4 de junio, esto es, dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria del estado de excepción, que tuvo lugar el 6 de mayo de 2020. (ii) La normativa fue suscrita por el Presidente de la República y por todos los Ministros. (iii) El decreto analizado cuenta con 33 párrafos de consideraciones que conforman la motivación del mismo respecto de su justificación y necesidad.

52. En cuanto al análisis de fondo, este Tribunal concluyó: (i) El juicio de finalidad demostró que la mayor parte de las medidas adoptadas por el decreto legislativo están directa y específicamente encaminadas a impedir la extensión o agravación de la crisis económica y laboral generada por el COVID-19. La normativa crea el PAP agropecuario para subsidiar una parte del primer pago de la prima de este año que le corresponde a los trabajadores agrarios. Esta medida requiere de los siguientes instrumentos para su funcionamiento: (i) la determinación de los beneficiarios;

(ii) el procedimiento de postulación; (iii) las previsiones para asegurar el cumplimiento de la finalidad del programa; (iv) las medidas y estrategias para lograr la debida destinación de los recursos; (v) las disposiciones tributarias;

y, (vi) la utilización de procesos y formularios del Programa de apoyo al empleo formal-PAEF con fines de fiscalización y control. Sin embargo, encontró que el numeral 1º del parágrafo 5° del artículo 3 (que excluye del subsidio a trabajadores y/o productores que tengan menos de 3 empleados) no cumple con el requisito. Esa disposición excluye, sin justificación suficiente, sujetos que se encuentren en las mismas condiciones de afectación derivadas de la situación de emergencia. Por lo tanto, el apartado se declarará inexequible.

(ii) La normativa bajo examen cumple con la conexidad material. Desde el punto de vista interno, es claro el vínculo entre las medidas adoptadas y las consideraciones de este decreto, pues su objetivo central es brindar apoyo financiero a las personas naturales trabajadoras y/o productoras del sector agropecuario cuyos ingresos resultaron afectados por las medidas dirigidas a superar y a contener los efectos de la pandemia. También busca proteger los empleos existentes. Para lograrlo, crea el PAP y dispone de normas operativas para su funcionamiento.

El análisis desde la perspectiva externa de la conexidad también lo supera. L a normativa muestra el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia. Las disposiciones a doptadas se dirigen a implementar acciones efectivas para conjurar la emergencia y mitigar sus efectos, en especial, proteger los empleos rurales y mantener el flujo de caja de los trabajadores del campo.

(iii) El decreto supera el juicio de motivación suficiente porque fue fundamentado y explicó los objetivos de la normativa (compensar la disminución de ingresos en el sector productivo agropecuario y reducir la pérdida de empleos) y las medidas adoptadas para lograrlo. Las razones presentadas por el Presidente fueron suficientes, pues el impacto económico, laboral y social de la pandemia es indiscutible y de público conocimiento. De hecho, la normativa se basa en los informes de la OMS, la OIT y el DANE que muestran los efectos adversos de la pandemia sobre el mercado laboral, la economía y el sector agrario en particular.

Este estándar flexible de análisis de la suficiencia de la motivación es admisible porque las medidas adoptadas no limitan derechos constitucionales.

(iv) El decreto estudiado supera el juicio de ausencia de arbitrariedad. Efectivamente, las disposiciones se refieren a la creación de un subsidio y el diseño normativo para su operación, de ahí que: (i) no suspenden o vulneran derechos y libertades fundamentales; (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado porque no hacen mención a ellas ni tienen un vínculo directo con su operación y, (iii) no suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento por no tener relación con ellos.

(v) En cuanto al juicio de intangibilidad, esta Corte encuentra que la normativa bajo examen no se refiere a los derechos intangibles a los que hacen alusión los artículos 93 y 215 de la Constitución y tampoco tiene que ver con los mecanismos judiciales indispensables para su protección.

(vi) Las medidas adoptadas por la normativa analizada superan parcialmente el juicio de no contradicción específica por lo siguiente: (a) la mayoría no contraría la Constitución o los tratados internacionales. Sin embargo, en aplicación del precedente constitucional, la Corte declarará la exequibilidad condicionada de la expresión “ La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa ”, contenida en el artículo 5° parágrafo 3° del decreto sub examine , en el entendido de que la misma no constituye una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad para los servidores públicos, sino que alude a la necesidad de que la valoración del dolo o culpa grave, presupuesto de la eventual responsabilidad en los casos allí previstos, debe tener en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca la implementación del programa. Para tal efecto, este Tribunal

concluyó que la norma objeto de estudio no puede entenderse como una elusión de los deberes de control disciplinario y fiscal que son inherentes al Estado, según lo dispuesto en los artículos 6 y 123 superiores.

(b) En general, no desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia. En efecto, el Gobierno no desmejora los derechos sociales de los trabajadores. Por el contrario, siguió las recomendaciones de la OIT sobre el empleo en estos momentos de crisis, especialmente por las particularidades del sector agrario.

(vii) El decreto analizado cumple con el juicio de incompatibilidad porque no suspende, modifica ni deroga leyes. Por el contrario, crea medidas temporales para lograr la reactivación del sector agropecuario.

(viii) La normativa objeto de control superó el juicio de necesidad, ya que las medidas adoptadas son indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Estas acciones están relacionadas con el mantenimiento y protección del empleo a través de un subsidio estatal que apoya el pago de obligaciones laborales a cargo de los empleadores.

En cuanto a la necesidad fáctica o idoneidad, la Sala verificó que estas medidas permiten evitar la extensión de los efectos de la crisis. Efectivamente, el gobierno nacional no incurrió en un error manifiesto respecto de la utilidad de estas previsiones para contenerla. En tal sentido, el Ministerio del Trabajo y la Protección Social aportó datos acerca de la necesidad de preservar el empleo en el sector agrario por medio de un apoyo financiero a las personas naturales productoras y/o trabajadoras, cuyos ingresos resultaron afectados por las medidas dirigidas a superar y a contener los efectos de la pandemia.

El decreto demostró su necesidad jurídica, es decir, cumplió con el requisito de subsidiariedad ya que no hay otra posibilidad en el ordenamiento para subsidiar parte de las sumas pagadas a los trabajadores por concepto de prima de servicios y preservar el empleo en el sector agrario.

(ix) Las medidas adoptadas superan el juicio de proporcionalidad porque guardan equilibrio con la gravedad de los hechos que causaron la crisis, no restringen o limitan los derechos y garantías constitucionales. Por el contrario, buscan garantizar su ejercicio, responden a la gravedad de los hechos que motivaron el estado de excepción, pretenden por la realización de intereses constitucionalmente importantes como el pleno empleo rural, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y el bienestar general.

(x) El decreto cumple con lo exigido por el juicio de no discriminación ya que las medidas adoptadas no entrañan segregación y tampoco imponen tratos diferentes injustificados.

En suma, en tanto que la mayoría de sus medidas no genera tratos diferenciados, tampoco acude a criterios sospechosos de discriminación. (xi) Esta Sala concluye que el artículo 14 (que correctamente numerado sería el 15) que se refiere a la vigencia no presenta problema constitucional alguno.

Por todo lo anterior, se declarará exequible el decreto analizado, con excepción del numeral 1º del parágrafo 5° del artículo 3° que se declara inexequible y con una expresión contenida en el parágrafo 3°, inciso 1°, del artículo 5º, que se declara exequible condicionada.

VI. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo, y por mandato de la Constitución, RESUELVE Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 803 del 4 de junio de 2020 “ Por medio del cual se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, en el marco de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el Coronavirus COVID 19” , con excepción de las siguientes disposiciones:

(i) El numeral 1º del parágrafo 5° del artículo 3° que se declara INEXEQUIBLE. (ii) La expresión “ La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa ” contenida

en el artículo 5°, parágrafo 3°, inciso 1°, que se declara EXEQUIBLE EN EL ENTENDIDO de que la misma no constituye una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad para los servidores públicos, sino que alude a la necesidad de que la valoración del dolo o culpa grave, presupuesto de la eventual responsabilidad en los casos allí previstos, debe tener en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca la implementación del programa.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la página web de la Corporación y cúmplase. ALBERTO ROJAS RÍOS Presidente RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES Magistrado (E) DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada LUIS JAVIER MORENO ORTIZ Magistrado (E) ALEJANDRO LINARES CANTILLO Magistrado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO Magistrado GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrada CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] En virtud de la emergencia pública de salud derivada de la pandemia denominada COVID-19, el Consejo Superior de la Judicatura profirió los Acuerdos PCSJUDA20-11517, PCSJUDA20-11518, PCSJUDA20-11519, PCSJUDA20-11521, PCSJUDA20-11526, PCSJUDA-11532, PCSJUDA-11546, PCSJUDA-11549, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567, (todos del presente año) que previeron la suspensión de los términos judiciales en el territorio nacional hasta el 30 de junio de 2020. Sin embargo, desde el Acuerdo PCSJUDA20-11527 del 22 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos en mención a “ las actuaciones que adelante la Corte Constitucional con ocasión de la expedición de decretos por el Presidente de la República en ejercicio de las funciones del artículo 215 de la Constitución Política.” .

Esta excepción se mantuvo en los Acuerdos PCSJUDA20-11532, PCSJUDA-11546, PCSJUDA-11549, PCSJUDA20-11556 y PCSJA20-11567 de 2020. En atención al mandato constitucional del artículo 242.5 de la Carta y a que la competencia de control de la constitucionalidad de los decretos ley (decretos “legislativos”) expedidos en el marco del estado de emergencia fue exceptuada de la suspensión de términos judiciales decretada por el Consejo Superior de la Judicatura, los términos para decidir el presente asunto corren de forma ordinaria y de acuerdo con las previsiones del Decreto 2067 de 1991.

[2] El numeral segundo del citado auto ordenó la remisión de la siguiente información: (i) Datos concretos que permitieron estimar el grupo de beneficiarios de la medida del PAP para el sector agropecuario. (ii) M onto de los recursos con los que contará el PAP para el sector agropecuario. (iii) Razones precisas y concretas para establecer como requisito para ser beneficiario del programa un mínimo del 20% en la disminución de los ingresos de quienes apliquen. (iv) Razones precisas y concretas para las exclusiones del numeral 2° del parágrafo 5° del artículo 3°. (v) Razones precisas y concretas para fijar el mes de febrero de 2020 como referencia para que los beneficiarios tengan a sus trabajadores reportados en la PILA. (vi) Razones precisas y concretas por las que, según el artículo 5°, estará a cargo de las entidades financieras la comprobación de la identidad y calidad de productores y/o trabajadores del campo de quienes realizan la postulación al programa.

[3] La Academia Colombiana de Jurisprudencia allegó escrito de intervención el 21 de julio, e ste no será considerado por ser extemporáneo. En efecto, de acuerdo con el informe secretarial disponible en el expediente digital, el término de fijación en lista venció el 15 de julio.

[4] Para demostrar la necesidad fáctica, la Secretaría Jurídica de la Presidencia reiteró las motivaciones del Decreto y refirió algunas consideraciones expuestas por el Ministerio del Trabajo en el informe rendido a esta Corporación sobre (i) la determinación de los beneficiarios, (ii) el presupuesto del programa, (iii) la justificación del requisito de disminución del 20% de los ingresos; (iv) los motivos que sustentaron las exclusiones, (v) el requisito consistente en que el reporte de afiliación del trabajador se efectuara por lo menos desde febrero de 2020, estas se expondrán más adelante.

[5] En el acceso efectivo al subsidio también debe considerarse que: (i) algunas actividades agropecuarias no han presentado disminuciones en los ingresos de los productores que superen el 20%; (ii) algunos trabajadores rurales que cotizan a pensión realizan los aportes como independientes por cuenta propia; y (iii) por el carácter cíclico y estacional de los procesos productivos agropecuarios no todos los trabajadores han tenido vinculación continua desde febrero hasta junio de 2020.

[6] “ ARTICULO 344. PRINCIPIO Y EXCEPCIONES.// 1. Son inembargables las prestaciones sociales, cualquiera que sea su cuantía.// 2. Exceptúanse de lo dispuesto en el inciso anterior los créditos a favor de las cooperativas legalmente autorizadas y los provenientes de las pensiones alimenticias a que se refieren los artículos 411 y Concordantes del Código Civil, pero el monto del embargo o retención no puede exceder del cincuenta por ciento (50%) del valor de la prestación respectiva.” [7] “ Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(...) 7. D ecidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución ”.

[8] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. [9] MP Antonio José Lizarazo Ocampo. [10] La providencia resolvió lo siguiente: “ DECLARAR EXEQUIBLE el Decreto legislativo 770 del 3 de junio de 2020, "Por medio del cual se adopta una medida de protección al cesante, se adoptan medidas alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa para el primer pago de la prima de servicios, se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP, y se crea el Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020"; excepto:

(i) El parágrafo 1 del artículo 5, que se declara EXEQUIBLE en el entendido de que la opción de diferir el pago de los recargos nocturnos, dominicales y festivos, sólo es aplicable a los empleadores que demuestren una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos, y (ii) La expresión “ La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este Programa.”, contenida en los artículos 10, párrafo 3, y artículo 22, en el entendido de que no constituye una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad para los servidores públicos encargados de la implementación de los programas, sino un llamado para que, en la valoración del dolo o la culpa grave, presupuesto de la eventual responsabilidad, se tengan en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca dicha implementación.

” [11] La numeración de los artículos es correcta hasta el artículo 5° referido al Procedimiento de postulación para la obtención del aporte estatal del Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios - PAP para el Sector Agropecuario.

El que debería ser el artículo 6° , Temporalidad del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP para el Sector Agropecuario , fue enumerado erradamente como 5°. Por tal razón, a partir de este último artículo y cuando sea el caso, la Corte recordará la numeración original y la correcta evitar confusiones.

[12] La Universidad Externado de Colombia solicitó que quedara claro el alcance de la norma que define los beneficiarios para distinguir a los del PAP y el PAP agropecuario. Sin embargo, ello no es necesario, pues la literalidad no deja lugar a duda sobre las condiciones que deben reunir los beneficiarios y cómo ellas son distintas a las del PAP.

[13] Para este trámite se autoriza al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a suscribir de manera directa convenios con la red bancaria y otros operadores para garantizar el pago y dispersión de los aportes.

[14] El parágrafo 4° del artículo 5° remite erradamente al artículo 19 de este Decreto que se refiere a esa autorización. Sin embargo, la normativa bajo examen consta sólo de 14 artículos (en realidad son 15 debido al error de numeración).

Al parecer se tomó como modelo el mismo texto del Decreto 770 de 2020 en el que sí se alude al artículo 19 que corresponde a una norma idéntica al artículo 13 (en la numeración correcta sería 14) de la normativa bajo examen. Por lo tanto, ante el error es razonable pensar que este parágrafo alude al artículo 13 del DL analizado que se refiere a la utilización de procesos y formularios del Programa de apoyo al empleo formal-PAEF en el Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios –PAP para el Sector Agropecuario.

[15] Al respecto pueden consultarse la sentencia C-145 de 2020 y de ese número en adelante las varias providencias que revisaron decretos legislativos en desarrollo del Decreto 417 de 2020.

[16] Respecto a los requisitos que deben observar los decretos legislativos y el fundamento normativo de los mismos, pueden consultarse las Sentencias C-152 de 2020 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-155 de 2020 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-159 de 2020 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-160 de 2020 M.P.

Carlos Bernal Pulido, C-163 de 2020 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-175 de 2020 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras. [17] MP. Jorge Arango Mejía.

[18] M.P. Álvaro Tafur Galvis. [19] M.P. Jaime Araújo Rentería. [20] M.P. María Victoria Calle Correa. [21] En consecuencia, negar el pago de la prima de servicios a las trabajadoras y los trabajadores del servicio doméstico “implica negar la creación de valor económico y social que generan las funciones propias del servicio doméstico y, en alguna medida, las que se desprenden del trabajo de cuidado.” En atención a estas consideraciones se exhortó al Congreso de la República y al Gobierno Nacional para que adoptaran las medidas legislativas necesarias para asegurar el pago de esta prestación a este tipo de trabajadoras y trabajadores.

[22] Artículos 43, 46 y 367 de la Constitución Política. [23] Sentencia C-597 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño. [24] Sentencia C-251 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[25] Sentencia C-712 de 2002 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub [26] M.P. Álvaro Tafur Galvis. [27] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [28] “La Constitución otorga al trabajador del campo y al desarrollo agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción, con lo cual se pretende establecer una igualdad no sólo jurídica, sino económica, social y cultural, partiendo del supuesto de que el Estado debe intervenir para mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social.” Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

Reiterada en las sentencias C-006 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-1006 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis); C-255 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio), C-644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén) y C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

De manera más reciente, esta Corte sostuvo que “ El campesino y su relación con la tierra debe privilegiarse y hacer parte de las prioridades de políticas económicas de intervención, en pos tanto de la igualdad material del Estado social de derecho (art. 1ºC.P.), como de incorporarlos en los procesos productivos y los beneficios del mercado y el ejercicio de las libertades económicas y empresariales.” Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[29] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. [30] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. [31] M.P. Cristina Pardo Schlesinger. [32] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[33] M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. [34] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. [35] M.P. Carlos Bernal Pulido. [36] De acuerdo con las pruebas recaudadas se estableció que el incentivo económico tendría un valor cercano a los $80.000, por el término de 2 meses y está dirigido aproximadamente a 500.000 trabajadores agropecuarios mayores de 70 años que no reciban otros beneficios del Estado.

[37] Artículo 363 de la Carta Política. [38] Artículo 338 de la Carta Política. [39] La referencia a los límites generales y específicos de la competencia impositiva excepcional del Gobierno Nacional en el marco de los estados de emergencia económica, social y ecológica se retoma de las consideraciones expuestas por la Sala Plena en el examen de algunas medidas tributarias adoptadas en el marco del estado de emergencia declarado en el Decreto 417 de 2020. En concreto, de la sentencia C-202 de 2020 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

[40] Sentencia C-129 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-060 de 2018 M.P. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. [41] Sentencia C-117 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[42] Sentencia C-748 de 2009 M.P. Rodrigo Escobar Gil. [43] Sentencias C-743 de 2015 M.P. Myriam Ávila Roldán, C-202 de 2020 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

[44] Sentencias C-643 de 2002, MP Jaime Córdoba Triviño, C-129 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-521 de 2019 M.P. Cristina Pardo Schlesinger entre otras.

[45] Sentencia C-891 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. [46] Se deriva directamente de la exigencia prevista en el artículo 215 de la Carta Política: de acuerdo con la cual " 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." [47] Sentencia C-136 de 1999 [48] Tiene fundamento en el artículo 215 superior y el artículo 47 de la LEEE.

[49] En l a Sentencia C-136 de 1999, la Corte señaló que "[a]sí como el legislador ordinario es el titular de la potestad para establecer tributos, lo que implica que también goza de atribuciones para contemplar exenciones, el extraordinario puede, en Estado de Emergencia Económica, dentro de los límites que consagra el artículo 215 de la Constitución, obrar en ambos sentidos".

En ese mismo sentido, la sentencia C-172 de 1999 adujo que"(…) dado que las decisiones que el Presidente puede adoptar en tiempos de alteración del orden social o económico son aquellas destinadas exclusivamente a conjurar la crisis, es previsible que las medidas tributarias de exención se dirijan a los individuos que han resultado afectados por los hechos que motivaron la declaración del estado de excepción o a aquellos que podrían contribuir a levantarlo." [50] Esta finalidad se reconoció, entre otras, en la sentencia C-701 de 2015 M.P.

Luis Guillermo Guerrero Pérez. [51] Sentencias C-884, C-911 y C-912 de 2010 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub entre otras. [52] Sentencia C- 409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo. En esta oportunidad la Corte examinó el Decreto 658 de 2017 que en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada en Mocoa redujo la tarifa a 0% del registro y renovación de la matrícula mercantil y el RUES para los comerciantes, establecimientos de comercio, sucursales y agencias que tengan su actividad económica en el municipio de Mocoa y excluyó de la contribución parafiscal para la promoción del turismo a los obligados ubicados en el municipio de Mocoa.

[53] Por ejemplo, en la Sentencia C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, la Corte examinó la exención transitoria del IVA para ciertos productos de primera necesidad en los municipios cobijados por el estado de emergencia declarado en el Decreto 1770 de 2015, que afectó la situación económica y social de los municipios de frontera con Venezuela. La medida se previó únicamente para los responsables del IVA en los municipios afectados que estuvieran inscritos en el régimen común, y de esta forma se excluyó al régimen simplificado.

En el examen de los beneficiarios de la exención, la Sala Plena consideró inconstitucional la limitación al régimen común y, por lo tanto, amplió el beneficio al régimen simplificado al considerar que su exclusión constituía un obstáculo para lograr los fines de la medida. En particular, explicó que si el objetivo era reducir el precio que debe pagar el consumidor final sobre los productos objeto de la exención este objetivo no se lograba si los comerciantes pertenecientes

al régimen simplificado debían adquirir los productos con IVA incluido, y este sobrecosto, al menos, en un 16% al de los productos vendidos por comerciantes del régimen común, tendría que ser asumido por el consumidor final. Asimismo, señaló que si bien el Gobierno expuso varias razones para demostrar que se trata de sujetos diferentes no justificó la distinción de cara a la finalidad de la exención.

[54] En la Sentencia C-517 de 2017 M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo se examinó un beneficio tributario, dirigido a las personas jurídicas domiciliadas en el municipio de Mocoa, de acuerdo con el cual la tarifa de retención en la fuente y auto retención a título del Impuesto de Renta sería del 0% para los periodos gravables 2017 y 2018. En relación con la restricción del beneficio únicamente a personas jurídicas la Sala advirtió que no existía razón para la distinción, ya que los hechos que sirvieron de fundamento para declarar el estado de emergencia, los efectos de los mismos sobre la economía del ente territorial, la pérdida de la productividad de las tierras campesinas y el deterioro de la economía en el sector rural y urbano han afectado por igual a personas jurídicas y naturales. En ese mismo sentido se pronunció la Sentencia C-327 de 1999, ya que en esa oportunidad se dispuso extender a las personas naturales algunos beneficios tributarios otorgados a las personas jurídicas ubicadas en los municipios del eje cafetero afectados por el terremoto, siempre y cuando unas y otras estuvieran dedicadas a determinadas actividades [55] M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

[56] Decreto Legislativo 438 de 2020 [57] M.P. Diana Fajardo Rivera. [58] Decreto Legislativo 540 de 2020. [59] M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

[60] MP Luis Guillermo Guerrero. [61] MP Luis Guillermo Guerrero. [62] MP Carlos Bernal Pulido. [63] Estas providencias estudiaron, respectivamente, los siguientes decretos: 458 de 2020 “ Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ”; 518 de 2020 “ Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ”; y 486 de 2020 “ Por el cual se crea un incentivo económico para los trabajadores y productores del campo y se adoptan otras medidas para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento de productos agropecuarios y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ”.

[64] Ver el Comunicado de Prensa No. 24. Corte Constitucional de Colombia. Junio 10 y 11 de 2020. [65] Ver folio 17 del Informe del Ministerio del Trabajo sobre la solicitud del ordinal segundo del Auto de Pruebas del 19 de junio de 2020 Exp. RE-330, oficio 751/20 Decreto Legislativo 803 de 2020, 1 de julio de 2020, disponible en el expediente digital.

[66] Efectivamente, “[l] a vulnerabilidad de la empleabilidad del sector se basa en el alto porcentaje de informalidad, lo que los hace a sus trabajadores vulnerables a los despidos, si es que la crisis continua ”, ver CEPAL, N. (2020). Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Impacto y riesgos en mercado laboral. Disponible en https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45581 , consultado en agosto de 2020, pg 2.

[67] Otero-Cortés, A. (2019). El mercado laboral rural en Colombia, 2010-2019. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, Banco de la República; No. 281 . Disponible en https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9762/DTSERU_281.pdf , consultado en agosto de 2020.

[68] Ver el Decreto 1465 de 2005. [69] Las personas vinculadas mediante contrato de trabajo, entre otros, deben estar afiliadas al Sistema General de Pensiones (art 15. Ley 100 de 1993). En este tipo de vinculación el pago de esta prestación es responsabilidad del empleador (art. 22 Ley 100 de 1993). Asimismo, la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud es obligatoria en Colombia (núm. 3.4 del art. 153 Ley 100 de 1993). De este modo, las personas vinculadas mediante contrato de trabajo, entre otras, están afiliadas a este sistema mediante el régimen contributivo (num.1 art. 157 Ley 100 de 1993). Además, los empleadores que ocupen uno o más trabajadores

permanentes tienen la obligación de realizar aportes parafiscales al SENA, al ICBF, a las cajas de compensación familiar y a la “ESAP” (Ley 21 de 1982). Por último, los trabajadores vinculados a través de contrato de trabajo deben obligatoriamente estar afiliados al Sistema General de Riesgos Profesionales (art. 4 y 13 Decreto 1295 de 1994). El pago de esta afiliación en los contratos de trabajo está a cargo del empleador (art. 21 Decreto 1295 de 1994).

[70] Las entidades que administran los sistemas son diversas: en el caso de la salud son las Entidades Prestadoras de Salud, en materia de pensiones son las Administradoras de Fondos Pensionales y Colpensiones, en cuanto a los riesgos laborales son las Administradoras de Riesgos Laborales, y respecto a los subsidios familiares, son las Cajas de Compensación Familiar.

[71] Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2016). Colombia: hacía un país de altos ingresos con movilidad social . Editores: Rafael de la Cruz, Leandro Gastón Andrián, Mario Loterszpil. En particular, ver págs. 58 a 63. Disponible en línea en:

https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Colombia-hacia-un-País-de-Altos-Ingresos-con-Movilidad-Social.pdf . Consultado en agosto de 2020.

[72] Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2019). Estudio Económico de la OCDE de Colombia 2019. Ver págs. 5, 37 y 38. Disponible en línea en:

https://www.oecd.org/economy/surveys/Colombia-2019-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf . Consultado en agosto de 2020. Las transferencias monetarias a la población más desfavorecida son escasas y una gran parte de los subsidios –como los relacionados con las pensiones y la vivienda– van a parar a la población más rica. La cobertura en las zonas rurales es baja. Se podría lograr una mayor equidad reasignando una mayor parte del gasto –por ejemplo, aumentando las transferencias monetarias– hacia las poblaciones vulnerables, enfocándose en las zonas rurales y las minorías étnicas. (pag. 5) [73] M.P.

Luis Guillermo Guerrero Pérez. Esa sentencia precisó “(i) la importante función que cumplen las actividades desarrolladas en el campo, (ii) la necesidad de asegurar condiciones de igualdad real para el trabajador agrario, (iii) la configuración constitucional compleja que prevé, no solo el acceso a la propiedad y otros derechos de los campesinos sino también la protección de los intereses generales. Se encuentra igualmente (iv) el carácter programático de los mandatos allí incorporados y, en esa medida, (v) la importancia de la ley en la realización, concreción y cumplimiento de la Constitución como fuente normativa de configuración de los derechos constitucionales económicos y sociales de los campesinos.” [74] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En ese caso la Corte dijo que “[…] nuestro sistema jurídico establece a favor de la (sic) los campesinos y trabajadores agrarios, en tanto sujetos de especial protección constitucional, una serie de derechos de los que gozan de manera preferente, buscando así superar la situación de vulnerabilidad y marginalización en la que se encuentran, la cual responde, como lo entrevió el constituyente primario, a la explotación irracional e inequitativa de la tierra, entre otras razones. // La singularidad de este conjunto de derechos, por lo tanto, atiende a la relación de dependencia que guarda la población campesina con la tierra, y se justifica en la permanencia de las condiciones de pobreza y exclusión que afecta a la población campesina, de una parte y, de la otra, en los cambios profundos que se están produciendo en materia de producción de alimentos y en los usos y en la explotación de los recursos naturales.” (Citas internas suprimidas) [75] M.P. Álvaro Tafur Galvis. La providencia destacó que “el fomento de esta actividad [agrícola] trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social.” [76] M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

[77] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. [78] Observatorio de Coyuntura Económica y Social, Universidad de los Andes (2020). El empleo y los cierres por COVID19. Disponible en línea en:

https://economia.uniandes.edu.co/images/archivos/pdfs/CEDE/Observatorio-coyuntura/El_empleo_y_los_cierres_por_COVID19.pdf . Consultado en agosto de 2020.

[79] Álvarez, A., León, D., Medellín, M., Zambrano, A., & Zuleta, H. (2020). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) El Coronavirus en Colombia: vulnerabilidad y opciones de política. Pág. 14.

Disponible en línea en: https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/evidence--experience--and-pertinence-in-search-for-effective-pol.html .

Consultado en agosto de 2020. [80] Los estudios en la materia ha reiterado que " cualquier medida que se tome para asegurar su eficacia y eficiencia en la mitigación de la crisis sanitaria y económica, debe contemplar las particularidades del sector (…) " Ver CEPAL, N. (2020). Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Impacto y riesgos en mercado laboral. Disponible en https://repositorio.cepal.org/handle/11362/45581 , consultado en agosto de 2020, pg 1.

[81] Ver ABC del Fondo Nacional de Garantías, documento disponible en https://www.fng.gov.co/ES/Documentos%20%20ABC%20del%20FNG/ABC%20del%20FNG.pdf .

Consultado en agosto de 2020. [82] El derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal;

el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus .

[83] MP Luis Guillermo Guerrero. [84] MP Carlos Bernal Pulido. [85] MP Antonio José Lizarazo. [86] Este apartado retoma las consideraciones expuestas en la Sentencia C-170 de 2020 M.P Gloria Stella Ortiz Delgado.

[87] M.P. Carlos Gaviria Díaz. [88] Sentencia C-940 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. [89] Comunicado no. 27. Corte Constitucional de Colombia. Julio 1 y 2 de 2020.

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.