

Sentencia C-458/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE CREA I
DE APOYO AL EMPLEO FORMAL PAEF-Exequibilidad parcial y condicionada

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PA
COVID-19-Juicio de constitucionalidad

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PA
COVID-19-Exequibilidad del Decreto Legislativo 637 de 2020

CONSTITUCION POLITICA DE 1991-Establece tres clases de estados de excepción

ESTADOS DE EXCEPCION-Carácter reglado, excepcional y limitado

ESTADOS DE EXCEPCION-Control político y control jurídico

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido

A la luz del artículo 215 de la Constitución, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Pre
República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los art
que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ec
o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por la Corte C
como “una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importa
calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas
gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobrevini

CALAMIDAD PUBLICA-Definición

La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técni
gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobrevini

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAM
PUBLICA-Características

El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económic
Ecológica sólo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados
de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legisl
del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Pre
los Ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efe
(iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergenci
forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir a
siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter perm

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAM
PUBLICA-Competencias del Congreso de la República

En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propic
Constitución establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerd

cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de excepción y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas. La Corte Constitucional podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Fundamento

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Presupuestos formales y materiales

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio formal

El examen formal del decreto exige verificar, en su orden, 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 de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Igualmente, en los decretos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito, deberá examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio material

El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte Constitucional, consisten en verificar las expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción.

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

A la luz de este juicio, 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.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de conexidad material

Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo constitucional; y (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia.

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

(...) ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha prescrito que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a las medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por lo que el artículo 8 de la LEEE establece que los “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se adoptan una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de ausencia de arbitrariedad

(...) tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de las libertades fundamentales; que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones del Poder Judicial, la acusación y juzgamiento.

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

(...) parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intangibles” de los derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de personas; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia y de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño y del adolescente por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deuda; el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de los derechos.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no contradicción específica

(...) tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen específicamente a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el grupo

descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

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

(...) según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresas las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

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

(...) previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo son indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar que las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida durante la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos excepcionales.

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

(...) que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. La Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. La Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad si se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en caso de ausencia de arbitrariedad.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no discriminación

(...) el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE, exige que las medidas adoptadas con ocasión de estados de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Adicionalmente, el análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

TRABAJO-Mandato constitucional de brindar protección especial implica responsabilidades para el Estado

ESTADO-Intervención para dar pleno empleo a los recursos humanos

DERECHO AL TRABAJO-Protección en todas sus modalidades

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE CREA I
DE APOYO AL EMPLEO FORMAL PAEF-Contenido y alcance

DECRETO LEGISLATIVO DICTADO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA E
SOCIAL Y ECOLOGICA-Requisitos formales

DECRETO LEGISLATIVO DICTADO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA E
SOCIAL Y ECOLOGICA-Requisitos materiales

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Jurisprudencia constituc
de subsidios

INCENTIVO A PARTICULARES-Constitucionalidad

Los subsidios o aportes entregados a personas naturales y/o jurídicas sin contraprestación alguna re
Constitución en los siguientes eventos: i) se fundamentan en la finalidad altruista y benéfica a la pa
a la mera liberalidad del Estado; ii) son el resultado de la facultad de intervención del Estado en la c
orientan a una actividad económica específica; iii) se fundan en un precepto constitucional para ga
derecho fundamental a través del acceso a bienes y servicios para los excluidos y marginados de la
excluyen arbitrariamente a sujetos afectados con la situación que pretende conjurar.

TEST DE PROPORCIONALIDAD-Alcance/TEST DE PROPORCIONALIDAD-Niveles de intens

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD DE INTENSIDAD INTERMEDIA-Aplicación

ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO-Características

ENTIDADES SIN ANIMO DE LUCRO-Tratamiento tributario

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Intensidad leve

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD DE INTENSIDAD DEBIL-Elementos

REGISTRO MERCANTIL-Naturaleza jurídica/REGISTRO MERCANTIL-Instrumento de publici
comercial/REGISTRO MERCANTIL-Naturaleza personal

El registro mercantil es un sistema de información que recoge la matrícula de los comerciantes y de
establecimientos de comercio, según indica el artículo 26 del Código de Comercio. Su función radi
publicidad a la vida comercial, al permitir que la ciudadanía conozca los datos y aspectos relevante
mercantil, lo que se traduce en una garantía de la seguridad jurídica. En ese contexto, se impone al
obligación de hacer públicos los negocios o actos propios de la condición de comerciante. Se trata c
naturaleza personal, en la medida en que se inscribe el individuo en su condición de comerciante y
realiza e impactan a terceros.

REGISTRO MERCANTIL-Personas que deben inscribirse

FONDO DE MITIGACION DE EMERGENCIAS-Finalidad

LIBERTAD DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO

(...) Sobre el particular se considera necesario poner de presente que la competencia que tiene el le para regular procedimientos se extiende al Presidente de la República en ejercicio de las facultades reconocidas en el artículo 215 y siguientes. A la luz de la jurisprudencia de esta Corporación, el leg cuenta con, al menos, cuatro limitantes para el ejercicio de sus facultades de regulación de los proced administrativos y/o judiciales exigibles para la configuración de una determinada situación jurídica también deben ser comprendidas como predicables de las competencias legislativas extraordinarias Nacional durante los Estados de Excepción.

DELEGACION DE FUNCIONES CONSTITUCIONALES PRESIDENCIALES-Requisitos

(...) en lo relacionado con la delegación de las facultades reglamentarias en cabeza de un Ministeri ha pronunciado en ocasiones anteriores sobre este tipo de delegaciones y ha concluido que estas del como constitucionalmente admisibles, siempre y cuando la delegación no: (1) tenga como objeto la decretos con fuerza de Ley o Legislativos, (2) asigne a esta entidad competencias intransferibles de República; o (3) desconozca las exigencias de los artículos 212 y 215 de la Constitución Política.

POTESTAD REGLAMENTARIA-No es exclusiva del Presidente de la República/POTESTAD RE DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Carácter residual y subordinado de competencia reglam ministerios/POTESTAD REGLAMENTARIA DE MINISTERIOS-Carácter técnico u operativo de competencial

HERRAMIENTAS TECNOLOGICAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS-Alc

(...) en lo relativo a la implementación de nuevas tecnologías en los procedimientos administrativo sobre la disposición de medios digitales para el desarrollo de trámites y actuaciones ante la adminis Corporación ha estudiado ya varias medidas de este tipo y ha evidenciado que estas, per se, no desc prohibición constitucional, pues si bien el Constituyente no se ha comprometido con ninguna visió relación con la implementación de las tecnologías, lo cierto es que el legislador ordinario y extraorc deber concreto en materia de garantizar la eficacia de los derechos de la población, cuestión que, de condiciones de hecho que circunscriben al mundo, demanda de nuevos e innovadores mecanismos efectividad.

DERECHO AL HABEAS DATA-Concepto/DERECHO AL HABEAS DATA-Núcleo esencial

DERECHO AL HABEAS DATA-Principios orientadores/DERECHO AL HABEAS DATA-Conte

ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA-Derecho fundamental

DERECHO AL HABEAS DATA-Manejo de información personal

DESCUENTOS SOBRE EL SALARIO POR CONCEPTO LEGAL, JUDICIAL O VOLUNTARIO y constitucional

EXCLUSIONES Y EXENCIONES TRIBUTARIAS-Diferencia conceptual

Las exenciones tienen lugar en el evento en que una norma exonera el pago del tributo a determina que estaban inicialmente gravados. Se trata de la configuración del hecho generador, sin que se pro

consecuencias jurídicas esperadas, por lo que procede la devolución o compensación de lo cancelado operan cuando no hay sujeción al gravamen. Dicho de otra forma, los supuestos facticos no se subsanan por el generador, al punto que el tributo jamás se causa, y en consecuencia no permite devolución o compensación.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA O DE GRAVE CALAMIDAD Medidas tributarias y exenciones

En la labor de revisión judicial de las exclusiones y de las exenciones, esta Corporación ha tenido en cuenta los siguientes aspectos: 1) la relación de conexidad directa y específica con las causas que justificaron la declaración de emergencia; 2) la finalidad que posee la alternativa para conjurar la crisis o mitigar sus efectos; 3) la idoneidad del medio en relación con el objetivo perseguido; 4) el respeto a la prohibición de regresión de derechos. La temporalidad transitoria de la opción, la cual tiene vedado superar la siguiente vigencia fiscal, salvo que se reafirme la refrende.

Referencia: Expediente RE-306

Revisión del Decreto Legislativo 639 de 2020, “[p]or el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”.

Magistrado ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., veintiuno (21) octubre de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión automática de constitucionalidad[1] del Decreto Legislativo 639 de 2020, “[p]or el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”.

I. ANTECEDENTES

Mediante Decreto 637 de 2020, el Presidente de la República declaró, por segunda vez en el presente año, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días para conjurar la calamidad pública que afecta al país por causa del virus SARS-CoV-2 que genera la enfermedad por coronavirus COVID-19.[2]

En desarrollo de la anterior norma de excepción, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 639 de 2020, “[p]or el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”.

A través de comunicación del 11 de mayo de 2020, la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia del Decreto Legislativo 639 de 2020 para lo de su competencia. La Sala Plena de la Corte Constitucional, en su primer reparto, correspondiéndole el proceso a la Magistrada Diana Fajardo Rivera, a cuyo Despacho fue asignado el decreto el 15 de mayo siguiente.

La Magistrada sustanciadora, en Auto del 19 de mayo de 2020, avocó el conocimiento del proceso. En providencia: (i) se ofició a la Secretaría General del Departamento Administrativo de la Presidencia para que presentara los argumentos que, en su criterio, justifican la constitucionalidad de la norma.

se envió un cuestionario al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en relación con las medidas f Decreto Legislativo 639 de 2020, su alcance, justificación y limitaciones; (iii) se ofició a la Unidad Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), a la S Financiera de Colombia, a la Superintendencia de Industria y Comercio, a la Dirección de Impuestos Nacionales (DIAN), al Fondo Nacional de Garantías (FNG), a la Red de Cámaras de Comercio (Co Defensoría del Pueblo para que presentaran su posición respecto de la compatibilidad del Decreto I 2020 con la Constitución y la normativa aplicable; (iv) se invitó a la ciudadanía, para que una vez r pruebas e informes solicitados, pudiera intervenir sobre la constitucionalidad de la norma objeto de algunas entidades públicas y privadas para que rindieran concepto técnico sobre la materia[3]. Fina dispuso que una vez tuvieran lugar los trámites antedichos, se corriera traslado a la Procuraduría G para que rinda concepto en los términos del artículo 38 del Decreto 2067 de 1991.

Después de recibidos los informes solicitados, el Despacho sustanciador profirió Auto del 2 de juni que dispuso continuar con el trámite del proceso y, a partir de ello, el expediente fue fijado en lista 2020, por el término de cinco días, a efectos de permitir que la ciudadanía y las entidades invitadas intervenir en el proceso.

Vencido el término de fijación en lista, se corrió traslado al Procurador General de la Nación, quier concepto el 30 de junio de 2020.

Mediante escrito del 6 de julio de 2020, la Magistrada Diana Fajardo Rivera manifestó ante la Sala incurra en una causal de impedimento, en específico, por considerar que contaba con interés directo que se pueda adoptar. Al respecto, la Sala Plena, en sesión del 08 de julio de 2020 decidió aceptar e presentado y asignar el conocimiento del asunto al Magistrado Alberto Rojas Ríos, para su sustanci

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este tipo de control constitucional, y p Procurador General de la Nación, procede la Corte Constitucional en nombre del pueblo y por man Constitución a realizar el estudio de constitucionalidad del Decreto Legislativo 639 de 2020.

En Auto 279 del 6 de agosto de 2020, la Sala Plena suspendió el proceso de la referencia mientras c constitucionalidad del Decreto 637 de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Econ Ecológica en todo el territorio Nacional”.

II. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN.

El texto completo del Decreto 639 de 2020 se encuentra transcrito en el Anexo No. I a esta provide

Relación de siglas y abreviaturas

Para facilitar la lectura de la presente providencia, se relacionan las siglas y abreviaturas utilizadas:

Confederación de Trabajadores de Colombia	CTC
Constitución Política	CP
Coronavirus tipo 2 causante del síndrome respiratorio agudo severo	SARS-CoV-2
Decreto Legislativo	DL
Departamento Administrativo Nacional de Estadística	DANE
Enfermedad por coronavirus	COVID-19
Universidad del Rosario	URosario
Universidad Libre	ULibre
Fondo de Mitigación de Emergencias	FOME
Fondo Nacional de Garantías	FNG
Ley Estatutaria de Estados de Excepción	LEEE
Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	Mipymes
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	MinHacienda
Planilla Integrada de Liquidación de Aportes	PILA
Procuraduría General de la Nación	PGN
Programa de Apoyo al Empleo Formal	PAEF
Red de Cámaras de Comercio	Confecámaras
Registro Único Tributario	RUT
Superintendencia de Industria y Comercio	SIC
Superintendencia Financiera	SuperFinanciera
Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la Seguridad Social	UGPP
entidades sin ánimo de lucro	ESAL
Salario Mínimo Mensual Legal Vigente	SMMLV

III. PRESENTACIÓN GENERAL DE LAS INTERVENCIONES

En su mayoría, las Entidades convocadas y participantes dentro del proceso de revisión coincidieron en la inexecutable general del DL 639 de 2020. A su juicio, el decreto establece una herramienta que con el mantenimiento del empleo y procura garantizar que los recursos dispuestos para el PAEF sean efectivamente encaminados a la finalidad que le dio origen.

No obstante, los intervinientes plantearon varios problemas de inconstitucionalidad, entre otros: **(i)** infracción de la Constitución y la ley por violar los artículos 4, 29, 93, 94, 150, 215 de la Constitución al no tener en cuenta a los sectores más afectados, tales como los que generan más empleo (alojamientos, restaurantes[5], entre otros); **(ii)** omite a las personas naturales y personas jurídicas constituidas después del 01 de enero de 2020 y a las empresas que carecen de predeposición en entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera; y **(iv)** favorece a los empresarios beneficiados con líneas de crédito.

Finalmente, los gobernadores del Pueblo Indígena Yukpa solicitaron la inexecutable de todos los decretos legislativos dictados en el marco del actual Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y

discriminatorios, ya que no contemplan medidas de atención para la población indígena de Colombia.

La reseña detallada de las intervenciones se encuentra en el Anexo No 2 de presente fallo.

Intervenciones ante la Corte Constitucional Decreto Legislativo 639 de 2020 Expediente RE-306	
Exequibilidad Simple	Inexequibilidad o exequibilidad condicionada
<u>ConfecámarasConfederación de Trabajadores de Colombia</u>	<u>Confederación de Trabajadores de Colombia (Total)</u>
Presidencia de la República	<u>Gobernadores del pueblo indígena Yukpa (Total)</u>
<u>Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)</u>	<u>Procuraduría General de la Nación (Art 2, 4 y 9)</u> <u>Universidad ExternadoUniversidad del Rosario</u>
<u>Universidad ExternadoUniversidad del Rosario</u>	<u>Universidad del Rosario (Art. 2, 3, 4, 5, 9 y 11)</u>
<u>Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la Seguridad Social (UGPP)Universidad Libre</u>	<u>Universidad Libre (Art.2)</u>

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público en su intervención considera acreditados los requisitos formales del DL 639 de 2020: **(i)** lleva la firma del Presidente y de todos los ministros; **(ii)** contiene una motivación expresa en la necesidad y pertinencia de las medidas adoptadas para conjurar la crisis; **(iii)** se expidió dentro del tiempo de vigencia del estado de emergencia declarado mediante el DL 637 de 2020; y **(iv)** se informó sobre su cumplimiento a la Organización de Estados Americanos y a la Organización de Naciones Unidas.

De otra parte, advierte la observancia de la mayoría de los requisitos materiales. Sin embargo, expresa que no se cumplió con los juicios de arbitrariedad, motivación suficiente y no contradicción específica.

Respecto de los juicios de motivación suficiente y no contradicción específica, a la luz del principio de igualdad que menciona el artículo 2 del DL 639 de 2020 prescribe un trato desigual entre iguales (de un lado, las entidades jurídicas y, del otro, las entidades sin obligación legal de registro mercantil y las personas naturales no inscritas en el registro), puesto que, aunque se trata de sujetos comparables, la disposición restringe el reconocimiento del derecho monetario a los segundos.

Por lo anterior, estima que los artículos 2 y 4 del decreto deben ser condicionados en el sentido de que las entidades que legalmente no están obligadas a inscribirse en el registro mercantil y las personas naturales (con o sin registro mercantil), también serán beneficiarios de la medida, pues pueden verse afectadas por el estado de emergencia económica.

También considera que no se encuentra una razón válida para excluir del beneficio a las personas jurídicas de lucro que no se encuentran en el régimen tributario especial o fueron excluidas de dicho régimen tributario, pues también pueden generar empleo, contratar trabajadores independientemente del régimen tributario.

Sobre este aspecto, solicita la inexequibilidad de la exigencia que se refiere a que el postulante pertenezca al régimen tributario especial contenida en el párrafo 1 del artículo 2 del decreto, pues excluyó sin justificación a los sujetos que, a la luz del principio de igualdad, deberían ser beneficiarios del programa.

Asimismo, estima que establecer la cuantía del beneficio en “hasta” un 40% del salario mínimo legal discriminatorio para los beneficiarios y carece de motivación suficiente, ya que permite a los involucrados en el pago del auxilio, reconocer a los beneficiarios del PAEF aportes monetarios calculados en porcentajes inferiores al 40% del SMLMV, sin que realmente exista un criterio que permita diferenciar la situación de un empleador y la de otro.

Por lo anterior, considera que el artículo 3 debe ser condicionado en el sentido que la asignación que se otorga por el PAEF en una suma inferior al 40% del SMLMV, debe responder a una decisión motivada de la Administración.

Finalmente, sostiene que los artículos 8 y 9 del DL 639 de 2020 no cumplen con el juicio de proporcionalidad, deben ser condicionados, toda vez que: (i) la aplicación de las causales de restitución de los datos establecidas en el artículo 8, son suficientemente determinadas y ello desconoce las exigencias asociadas al proceso de los beneficiarios; y (ii) aunque reconoce la importancia de habilitar la gestión de los datos para acceder al PAEF (contemplada en el artículo 9), considera que esto no permite consolidar una situación de acceso y uso de la información, de forma permanente o indefinida, como lo dispone el artículo 9 de la Ley 1712 de 2014, anterior, la habilitación allí contenida debe ser entendida como limitada a la temporalidad de PAEF.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la exequibilidad del Decreto Legislativo expedido en desarrollo del Decreto 637 de 2020[8], declaratorio del Estado de emergencia económica y ecológica en todo el territorio nacional, en virtud de lo previsto en el artículo 241, numeral 7, y el artículo 215 de la Constitución.

Problema jurídico y metodología de resolución

En Sentencia C-307 de 2020, esta Corte determinó que el Decreto Legislativo 637 de 2020, el cual declaró por segunda vez en el presente año un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, se hallaba ajustado a la Constitución. Adoptada dicha decisión, es posible iniciar el estudio de los decretos legislativos de desarrollo, proferidos en el segundo estado de emergencia, por lo que procede a realizar el estudio de constitucionalidad de DL 639 de 2020, “por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”.

El DL 639 de 2020 formuló un programa que pretende auxiliar a las empresas con el pago de obligaciones para salvaguardar los puestos de trabajo existentes. La medida procura aminorar la crisis económica ocasionada por la suspensión de las actividades del proceso productivo.

Se advierte que el decreto sub-judice fue modificado por el DL 677 del 19 de mayo de 2020[9]. Ese mismo día intervino el último estatuto intervino los artículos 2, 3, 4, 5, 8 y 11 del DL 639 de 2020. De igual forma, el DL 677 de 2020 modificó y adicionó el DL 639 de 2020, y en lo pertinente, el DL 677 de 2020, en concreto los artículos 4, 5 y 10-1.

En varias oportunidades, la Corte ha revisado su competencia para evaluar normas emitidas en esta materia que han sido derogadas o modificadas por otros enunciados jurídicos emitidos posteriormente en el presente año. Al respecto, ha precisado que es procedente pronunciarse sobre las prescripciones objeto de supresión por las siguientes razones: i) surtieron efectos y consolidaron situaciones jurídicas mixtas vigentes; ii) es necesario garantizar la supremacía de la Constitución, al punto que no puede existir una norma que anule una ley; y iii) la vigencia ultractiva de las normas legales obliga a proferir un pronunciamiento sobre la pres

original. En consecuencia, es propicio que “el escrutinio judicial de cada medida se haga de forma que se atienda a dicho contexto.”

Por ejemplo, esa regla se aplicó en las Sentencias C-193 de 2011[12] y C-194 de 2011[13], decisió la modificación entre sí de los DL 4702 y 480 de 2010 así como 146 de 2011, expedidos en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por la ola invernal acaecida en el año 2011 como consecuencia del fenómeno de la niña.

En el contexto actual de la emergencia ocasionada por el SARS-CoV-2/COVID-19, las Sentencias C-172 de 2020[14] y C-172 de 2020[15] estudiaron de forma separada los DL 499 y 544 de 2020, compendiados en el Decreto 639 de 2020, y exceptuaron la aplicación del Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública para el mercado internacional de los dispositivos médicos.

En la Sentencia C-175 de 2020[16], esta Corporación precisó que en ese momento se concentraba el estudio de constitucionalidad del Decreto 535 de 2020, a pesar de que el Decreto 807 de 2020 había modificado el estatuto. Inclusive, negó la integración normativa entre los DL que subrogan o modifican otros de los Decretos 464 y 535 de 2020. En la Sentencia C-151 de 2020[17], se tomó una decisión similar en relación con los Decretos 464 y 535 de 2020.

En el presente proceso, la Sala concluye que es competente para realizar el estudio de constitucionalidad del Decreto 639 de 2020. En concreto, el estudio consistirá en revisar la validez de la normatividad original del Decreto 639 de 2020. En concreto, el estudio consistirá en: 1) el DL mencionado satisface o no los requisitos previstos para su proceso de formación; en caso de no hacerlo, el estudio deberá determinar, 2) si el DL 639 supera o no los juicios o escrutinios que le son aplicables en su contenido.

Para resolver los anteriores problemas, se adoptará el siguiente iter metodológico. En primer lugar, se realizará una caracterización general de los Estados de Excepción y, en particular, del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En segundo lugar, se precisará el fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, de manera especial de los decretos formales y materiales que rigen este control. En tercer lugar, se presentarán algunos considerandos sobre la obligación del Estado de proteger y promover el empleo. A partir de estos elementos de juicio y de la jurisprudencia constitucional, procederá a resolver los problemas planteados.

Caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica, social y ecológica[18]

La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica regulado en el artículo 215 de la Constitución. Igualmente se ha esforzado por precisar las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración el tribunal a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reitera los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de facilitar el análisis constitucional del Decreto Legislativo 639 de 2020 sometido a su consideración en esta oportunidad.

La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. Con apoyo en estas disposiciones, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede declarar tres estados de excepción: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter regulado y limitado de los mismos. La Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles que se caracterizó por el excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”[19], así como que “el uso de estas h

potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad”.

La naturaleza reglada, excepcional y limitada de los estados de excepción se garantiza por medio de la regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 -en adelante LEEE-[21], así como mediante dispositivos de control político y judicial.

La Constitución dispuso un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción como (i) la autorización del Senado para la declaratoria del Estado de Guerra Exterior; (ii) el consentimiento del Senado para la segunda prórroga del Estado de Comoción Interior; (iii) las reuniones del Congreso de la República propio; (iv) los informes que debe presentar el Gobierno Nacional al Congreso de la República sobre la evolución; y, finalmente, (v) la competencia del Congreso para establecer la responsabilidad política de los ministros por la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o que se declare calamidad pública, sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales en el ejercicio de las facultades excepcionales.

La Constitución también estableció el control judicial constitucional automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, según lo dispuesto en los artículos 212 a 215 de la Constitución, el cual está desarrollado por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

A la luz del artículo 215 de la Constitución, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico; o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como “una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales”[23]. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas de ríos, inundaciones, etc.; o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera o de un accidente tecnológico.

Este tribunal ha señalado que “los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de **alcalde** **traumáticas**, que logren conmocionar o **trastocar el orden económico, social o ecológico**, lo cual depende de la **gravedad**, sino que, además, deben constituir una **ocurrencia imprevista**, y por ello diferentes a lo que ocurre regularmente y cotidianamente, esto es, **sobrevinientes** a las situaciones que normalmente se presentan en el curso de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales”[23]. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas de ríos, inundaciones, etc.; o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera o de un accidente tecnológico.

Desde la expedición de la Constitución Política, se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por distintas razones: (i) la fijación de salarios de empleados públicos[25]; (ii) la crisis energética[26]; (iii) desastres naturales[27]; (iv) la revaluación del peso frente al dólar[28]; (v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito[29]; (vi) las actividades relacionadas con el aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público[30]; (vii) los servicios públicos de agua, saneamiento social y la atención en salud[31]; y, por último, (viii) la situación fronteriza con Venezuela.

El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sólo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no excedan de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos expedidos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente de la República y los Ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

(iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia en forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir a la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter perm

Dicha disposición señala que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término a hacer uso de las facultades extraordinarias y convocar al Congreso, si este no se hallare en función que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las facultades del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que el Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe que presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas; (ii) podrá derogar, o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de competencia del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio, convocada por el Gobierno Nacional.

Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia social o ambiental[33]

Consideraciones generales

Los estados de excepción son respuestas, fundadas en la jurisdicción que impone la Carta Política, a situaciones anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Su característica propia del Estado constitucional es que esa competencia no sea omnímoda ni arbitraria. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción, como aquellos que prevén las medidas legales excepcionales para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos y el desarrollo con el Estado. Ello, bajo el entendido que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero en todas las condiciones de validez impuestas por la Constitución.

La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas con rango de ley integradas al parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Carta Política que regulan el estado de excepción (Arts. 212 a 215 C.P.); (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la LEEE-; y (iii) las obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales (derechos intangibles) (Arts. 93.1 y 214 C.P.). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como lo ha indicado este Tribunal, el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción; y (ii) en las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no se violen las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia tiene dos facetas: formal y material.

El examen formal del decreto exige verificar, en su orden, 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. Igualmente en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito

examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. La práctica decisonal evidencia algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. Si bien tales divergencias no han afectado el rigor del control constitucional, es oportuno unificar su alcance a fin de enunciar y caracterizar de los juicios indicando, adicionalmente, el orden en que deben ser aplicados.

El juicio de finalidad[34] está previsto por el artículo 10 de la LEEE[35]. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar la emergencia, la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos.

El juicio de conexidad material[37] está previsto por los artículos 215 de la Constitución[38] y 47 de la LEEE. Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo constitucional; (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaración del estado de emergencia.

El **juicio de motivación suficiente**[42] ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación de la finalidad por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas[43]. Este juicio es exigible frente a cualquier tipo de medidas[44], siendo particularmente relevante para aquellas que afectan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los “decretos de excepción deben señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

El juicio de ausencia de arbitrariedad[46] tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se adoptan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales[48]; que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

El **juicio de intangibilidad**[50] parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional del carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del carácter internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida; el derecho a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; el derecho a la conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad del derecho; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos de los niños, niñas y adolescentes; el derecho a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a penas de muerte; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indisponibles para la protección de esos derechos.

El juicio de no contradicción específica[51] tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales

desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica y Social, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Ha destacado entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 47 de la LEEE.

El juicio de incompatibilidad[52], según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos y leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

El juicio de necesidad[53], previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten por decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual implica verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de su duración de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica o subsidiariedad que implica verificar dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para alcanzar los objetivos de la medida excepcional.

El juicio de proporcionalidad[54], que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas adoptadas en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que los derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del principio de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, como en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

El juicio de no discriminación[55], el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE[56], exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas[57]. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga cargas diferentes injustificadas.

El contexto del virus COVID-19 y la obligación Constitucional del Estado de salvaguardar y promover los derechos sociales y culturales.

El Comité Derechos Sociales Económicos y Culturales -Comité DESC[59], la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH[60]-, la Corte Interamericana de Derechos Humanos -Corte IDH[61]- y la Organización Internacional del Trabajo[62] coinciden en señalar el impacto que tiene el COVID-19 sobre los derechos sociales y culturales (DESCA), entre ellos el trabajo.

Para esas organizaciones, el mundo laboral ha quedado devastado y desolado. En el mes de junio del 2020 el cierre de las actividades económicas como resultado de las medidas sanitarias no farmacológicas para combatir el COVID-19 había reducido un 10,7 % las horas trabajadas y había provocado una pérdida de 305 millones de empleos[64].

El Comité DESC recuerda que diversos grupos sociales están siendo especialmente perjudicados; como los trabajadores precarios de la economía bajo demanda o del sector informal. En este punto, la OIT ha señalado que las mujeres se ven más afectadas que los hombres por esta realidad por los siguientes motivos[65]: i) son sobrerrepresentadas en los sectores que padecen mayores perturbaciones, por ejemplo se ocupan en el comercio minorista y son la primera línea de salud; ii) tienen menos acceso a la protección social y asumen de manera desproporcionada la responsabilidad de las tareas de cuidado; y iii) trabajan en economías informales y se hallan en situaciones de extrema vulnerabilidad, como sucede con las trabajadoras domésticas.

Los Estados han respondido a esta crisis laboral y económica de múltiples formas. La Secretaría General recomendó a los gobiernos implementar políticas que incluyan dimensiones sanitarias, humanitarias y socioeconómicas. A su vez, ha defendido un marco de medidas distribuidas en 4 pilares, que se basan en principios internacionales del trabajo y que han sido implementados por muchos gobiernos, a saber[66]: 1) Economía y el empleo; 2) Apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos; 3) Proteger a los trabajadores; y 4) Recurrir al diálogo social para encontrar soluciones.

Nótese que diversos gobiernos han adoptado medidas dirigidas a proteger los puestos de trabajo mediante el apoyo a las empresas (Pilar 2) en el contexto de la pandemia por COVID-19. Una muestra de ese tipo de medidas que procuran apoyar a las compañías corresponde con cubrir parte o la totalidad de los salarios, como se ha hecho en Argentina, Brasil, Chile, Perú, Estados Unidos de Norte América. Lo propio sucedió en España, Italia y Reino Unido.

Por su parte, el Comité DESC recomendó “adoptar medidas inmediatas como, por ejemplo, subvenciones, desgravaciones fiscales y el establecimiento de programas complementarios de seguridad social y programas de ingresos”[68]. En mismo sentido, la Corte IDH consideró que ante la crisis “los Estados de la región deben aplicar perspectivas interseccionales y prestar especial atención a las necesidades y al impacto diferenciado de las medidas en los derechos humanos de los grupos históricamente excluidos o en especial riesgo, tales como las mujeres, las personas mayores y personas de cualquier edad que tienen afecciones médicas preexistentes, mujeres, personas con discapacidad, personas que viven en pobreza y pobreza extrema, especialmente personas trabajadoras informales y personas en situación de calle, entre otras”.

A nivel interno, los mandatos identificados por los organismos internacionales pueden encausarse en disposiciones superiores, esto es, artículos 25, 54, 53, 334. En la Constitución Política de 1991, el trabajo es no solamente una forma de producción de recursos y se convierte en un derecho de especial importancia. Como ordenamiento jurídico, el cual goza, en todas sus modalidades, de una protección especial por parte del Estado. En el punto que las condiciones básicas en que se desarrolla[69] no pueden ser desmejoradas por las autoridades a través de disposiciones de rango legal ni reglamentario, ni siquiera en los eventos de la configuración de contingencias que ameriten la declaratoria de un estado de emergencia económica, social y ecológica.

En ese sentido, es necesario entender que, bajo la concepción del trabajo como un derecho fundamental, la consecución progresiva, corresponde al Estado velar por que se encuentren dadas las condiciones de trabajo que los individuos puedan desarrollarse laboral y profesionalmente al interior de la sociedad, de forma que en el evento en el que éstas se encuentren en riesgo, le corresponde adoptar todas las medidas necesarias que permitan garantizar, en la mayor medida de lo posible, el empleo.

La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que el derecho al trabajo, si bien no otorga un derecho a exigir del Estado la consecución o asignación de un empleo, lo cierto es que sí implica dos obligaciones en cabeza de éste, en virtud de las cuales le concierne: (i) promover las condiciones básicas de acceso al empleo necesario, intervenir en la economía a efectos de desarrollar una política pública que tienda por objetivos progresivos, el pleno empleo de la población[71]. Ello, de forma que sea posible materializar este derecho que se convierta en una simple expectativa; y (ii) vigilar que las relaciones de trabajo se desarrollen con dignidad, esto es, en respeto de las disposiciones legales sobre la materia.

Por ello ha señalado que la pérdida del empleo tiene consecuencias profundamente negativas en las que implica la imposibilidad de ejercer otros derechos con la adecuada seguridad. La Constitución de 1991 establece que todas las modalidades de trabajo gozan de especial protección del Estado (Artículo 25). Así mismo establece garantizar el principio de permanencia y estabilidad en el empleo al igual que la protección especial del trabajo (Artículo 53). También, se debe propiciar la ubicación laboral de todas las personas en edad de trabajar.

En concordancia con lo anterior, el Estado tiene la obligación de intervenir en la economía con el pleno empleo[73] a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas de menores ingresos tengan acceso efectivo al conjunto de bienes y servicios básicos (Artículo 334 las políticas públicas y la legislación deben estar dirigidos a esa meta.

Entonces, en la Constitución existe un mandato claro para que el Estado proteja todas las formas de reportar beneficio tanto al trabajador o trabajadora (el acceso a empleo es condición de posibilidad de derechos), como a la comunidad en general. Así mismo, establece prescripciones de focalización y a cierto grupo de personas que se dedican al trabajo, por ejemplo, las mujeres. Y entiende que el pleno empleo redundará en creación de riqueza colectiva que proporciona beneficios a todas las personas.

EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA

La Sala advierte que el examen material del Decreto 639 se realizará en tres estadios, a saber: i) se analizará la estructura y medidas de ese estatuto; ii) se realizará el análisis de los requisitos de forma; y iii) se realizará el escrutinio material sobre el mismo.

Estructura y división analítica del Decreto 639 de 2020

En ejercicio del artículo 215 de la Constitución, el DL 639 de 2020 crea un modelo de protección a las empresas que los ofrecen, el cual se denomina Programa de Apoyo al Empleo Formal –PAEF-. El esquema es realizar un aporte transitorio por parte del Estado a las compañías del país, con el fin de cubrir los salarios a sus trabajadores y demás obligaciones laborales. La idea es preservar las relaciones de trabajo que se han visto afectadas por las condiciones económicas negativas creadas por el COVID-19, entre ellas las afectaciones al empleo, la industria y el comercio etc.

El estatuto sub-examine hace parte de las políticas que la OIT ha ubicado dentro del pilar de apoyo al empleo y los ingresos, al comportarse como una medida de mantenimiento del empleo, como se establece en el párrafo 40 y cita 66.

A su vez, el DL 639 de 2020 está compuesto por 13 artículos. La Sala dividirá esas disposiciones en tres partes, a saber:

A) la medida principal, que corresponde con la creación del PAEF. Aquí, se incluyen aspectos sustanciales del programa que se relacionan con la naturaleza (Art 1), los beneficiarios (Art. 2), el monto del aporte temporalidad en que opera (Art 5), la frecuencia en que se desembolsa (Art. 6) así como las hipótesis del mismo (Art. 8);

B) los procedimientos administrativos que se requieren para acceder y operar el programa, como el proceso de postulación (Art. 4), la delegación de su reglamentación (Par. 2 Art. 4) al igual que la autorización por medios virtuales y medios electrónicos en el desarrollo de este (Art. 12); y

C) las medidas accesorias que facilitan materializar el PAEF y asegurar el cumplimiento de su finalidad, como la suscripción de contratos (Art. 7), el tratamiento de la información recaudada (Art. 9), la exención de los movimientos financieros -GMF- y la exclusión del impuesto sobre las ventas -IVA- (Art. 10) así como las salvaguardas para la medida, representadas en la inmenbargabilidad y la destinación específica de los recursos (Art. 11).

Medidas del DL 639 de 2020

i) la medida central: naturaleza características y elementos del PAEF

Artículo
1, 2,

Artículo 1: Crea el Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, como un programa para otorgar, hasta por tres veces, un aporte monetario mensual de naturaleza estatal a los empleadores y, así, proteger el empleo formal. y 8

Artículo 2: Define como los beneficiarios del Programa a las personas jurídicas que **1)** hayan sido constituidas antes del 1° de enero de 2020, **2)** cuenten con su registro mercantil renovado, por lo menos, en el 2019, si se constituyeron antes del 2018; **3)** certifiquen una disminución del 20% o más en sus ingresos de conformidad con los estándares que, al respecto, fije el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; **4)** no hayan recibido la ayuda por más de tres ocasiones; y **5)** no hayan sido obligados a su restitución.

Adicionalmente, aclara que: **1)** las entidades sin ánimo de lucro están exentas del requisito No 2, pero, en cambio, deberán aportar copia del RUT; **2)** para obtener el beneficio se deberá tener un producto de depósito en una entidad financiera vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia; **3)** no podrán ser beneficiarias del Programa las entidades que tengan una participación de la Nación y/o sus entidades descentralizadas mayor al 50% de su capital; **4)** atribuye a la UGPP las funciones de fiscalizar - en el año 2021- y verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos para acceder al Programa, para lo que la DIAN entregará la información que resulte necesaria.

Artículo 3: Establece como cuantía del aporte estatal a entregar, el número de empleados multiplicado hasta por el 40% del valor del salario mínimo legal mensual vigente.

Dispone que “el número de empleados” se identifica con el menor valor entre: **i)** el número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) del mes de febrero de 2020, o **ii)** el número de trabajadores que el beneficiario manifieste proteger; esto es, aquellos por los que cotice al sistema de seguridad social al menos un salario mínimo mensual y, cuyo contrato, no esté suspendido temporalmente o en licencia no remunerada.

Artículo 5: El PAEF estará vigente en los meses de mayo, junio y julio de 2020, y solo podrá ser solicitado una vez por mes. Excepcionalmente, cuando los beneficiarios tengan nóminas garantizadas del Fondo Nacional de Garantías, podrán solicitar el aporte estatal, tres veces, hasta el mes de agosto de 2020. Los beneficiarios no podrán recibir de parte del PAEF y del Fondo de Garantías, recursos superiores al valor de las obligaciones laborales a su cargo.

Artículo 6: El aporte estatal del PAEF será pagado mensualmente durante su vigencia.

Artículo 8: Sin perjuicio de las responsabilidades a las que haya lugar, el beneficiario deberá restituir el aporte, a través de las entidades financieras (a quienes corresponde certificar la restitución de los recursos), cuando: **i)** no lo haya usado para el pago de los salarios de sus trabajadores; **ii)** se evidencie que el beneficiario no cumplía con los requisitos para adquirirlo; **iii)** se compruebe que existió falsedad en los documentos presentados; y **iv)** el aporte fue superior los recursos utilizados para el pago de salarios, evento en el que solo se restituirá la diferencia entre lo recibido y lo usado.

ii) los procedimientos administrativos que se requieren para acceder y operar el Artú

programa

8 -
12

Artículo 4: Procedimiento que rige las postulaciones para el Programa y se compone de los siguientes pasos:

Presentar ante la entidad financiera en la que tenga un producto de depósito, los siguientes documentos: **a)** solicitud firmada por el representante legal de la empresa; **b)** certificado de existencia y representación legal; **c)** certificación emitida por parte del representante legal y el revisor fiscal o por un contador público en la que acredite: 1. el número de empleos que mantendrán a través del beneficio, 2. la disminución de sus ingresos en más de un 20%, y 3. que los recursos serán exclusivamente destinados al pago de salarios.

La postulación deberá hacerse en cada ocasión que se pretenda obtener el beneficio, e implica la aceptación de las condiciones en las que éste es brindado.

La entidad financiera deberá **a)** recibir los documentos, **b)** verificar que se encuentren completos, **c)** comprobar la identidad y calidad de quien realiza la solicitud, e **d)** informar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP- de su recepción.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá el proceso y las condiciones a las que deberán sujetarse quienes participen del programa.

La Superintendencia Financiera supervisará que las entidades financieras cumplan con la normatividad relativa al beneficio establecido en este decreto.

Las personas que reciban aportes **a)** sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin, **b)** las reciban de forma fraudulenta o **c)** los destinen a fines diferentes al buscado, incurrirán en las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a las que hubiere lugar.

La UGPP llevará un registro de los beneficiarios y del número de empleados que se protegen, y verificará que no se radiquen múltiples postulaciones por parte de un mismo sujeto. Adicionalmente, **a)** cuando tenga conocimiento, con ocasión de los procesos de fiscalización que adelanta, que se han otorgado beneficios improcedentes, deberá adelantar el cobro coactivo correspondiente. Para ello, aplicará el procedimiento del estatuto tributario; y **b)** podrá crear un formulario estandarizado para solicitar el beneficio.

Cuando se solicite el aporte por segunda o tercera vez, además de los requisitos referidos, deberá presentarse: **a)** certificación de que los recursos recibidos previamente fueron destinados al pago de la nómina de trabajadores; y **b)** cuando aplique, certificación expedida por la entidad financiera de la restitución de los recursos cuando el aporte recibido haya sido superior a los recursos usados.

En este punto, hace falta aclarar que la postulación implica aceptar las condiciones del programa

Par. Artículo 8: Faculta a MinHacienda para establecer el proceso de restitución, para lo cual podrá suscribir convenios y modificar los vigentes con la red bancaria y otros

operadores.

Artículo 12: Todos los actores que participan en la materialización de los beneficios del programa deberán facilitar canales virtuales y fomentar el uso de medios electrónicos para el cumplimiento de los requisitos y procesos a que hace referencia este Decreto.

iii) las medidas accesorias que facilitan materializar el PAEF y asegurar el cumplimiento de su finalidad

Artículo
-Par
10 y

Parágrafo 3, Artículo 4. Estipula que el beneficiario que se encuentre en alguna de las siguientes circunstancias incurrirá en las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales: 1) recibir más de un aporte o incumpliendo los requisitos fijados para ello, sin informar a la autoridad; 2) receptor los recursos de forma fraudulenta; 3) destinar el dinero del auxilio a fines diferentes a lo establecido en el decreto. En ese contexto, califica que los documentos presentados para la postulación del PAEF son públicos.

Artículo 7: Habilita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para suscribir convenios y modificar los vigentes con los operadores bancarios para el pago de los aportes del programa.

Artículo 9: Mientras perduren las consecuencias negativas de la emergencia, las entidades públicas y privadas están autorizadas para recibir y suministrar los datos personales de los que trata la Ley 1581 de 2012 así como la información regulada mediante Ley 1266 de 2008, siempre y cuando ello resulte necesario para que las entidades que gestionan este beneficio puedan lograr el objetivo buscado por este decreto. Dichas entidades estarán obligadas a adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad y confidencialidad de los datos.

Artículo 10: Estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros los traslados de los dineros que se hagan entre el Estado y las entidades financieras, así como aquellos entre éstas últimas y los beneficiarios del programa. Igualmente exime del impuesto sobre las ventas -IVA- a la comisión que se cobra por las entidades financieras con ocasión de la dispersión de los recursos.

Artículo 11: Sin perjuicio, de los descuentos de nómina previamente autorizados por los trabajadores, los recursos correspondientes al aporte estatal serán inembargables y deberán destinarse exclusivamente al pago de los salarios de los empleados.

El artículo 13 establece que el decreto legislativo rige desde su publicación, acto que ocurrió el 8 de mayo de 2020.

Ahora la Sala pasa a evaluar el cumplimiento de los requisitos formales que establece la LEE para el decreto legislativo.

Estudio de condiciones formales del Decreto Legislativo 639 de 2020

Este tribunal concentra su examen formal en la constatación de tres requisitos, a saber: (i) la suscripción por el Presidente de la República y sus ministros; (ii) la expedición del decreto en desarrollo del estudio y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. La Sala Plena concluye que el Decreto Legislativo 639 de 2020 observa esas condiciones, como se mostrará a continuación

El artículo 17 de la Ley 1444 de 2011, modificado por el artículo 17 de la Ley 1967 de 2019, recon ministerios. El Decreto Legislativo 639 de 2020 fue suscrito por todos ellos[76] y por el Presidente

Así mismo, el decreto sub examine fue proferido dentro del término de vigencia del estado de emer ocasión del mismo. El Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Econó Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario a partir de la vigencia decreto[77]. El Decreto Legislativo objeto de análisis fue expedido el día 8 de mayo de 2020 y se d facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución y “en desarrollo de lo previsto en el De de 2020”[78]. Por ende, se cumple la segunda exigencia del examen formal.

En sus consideraciones, el Decreto 639 de 2020 evidencia las razones que justifican las medidas de los inconvenientes y perjuicios que padece el sector productivo ante la suspensión de las actividade como resultado de las medidas sanitarias no farmacológicas establecidas para detener el contagio d primer lugar, alude al artículo 215 de la Constitución, al Decreto 637 de 2020[79], y a la insuficien declaratoria de emergencia para conjurar los efectos negativos económicos que ha traído el virus m respecto, resalta las condiciones adversas económicas y sociales que causó la pandemia en el sector que debe hacer frente el Gobierno Nacional. Reconoce los límites del flujo de caja de las empresas, para cubrir sus obligaciones laborales por dos meses de parálisis de la actividad productiva. Ante es se explica que es necesario otorgar un apoyo a la nómina para garantizar a los trabajadores una cap: subsistencial. Reseña que se trata de una medida que pretende mantener los empleos ante la imine en el país. Con base en los argumentos referidos, se entiende satisfecha la tercera condición formal

Por último, el DL 639 de 2020 determinó que su espacio de aplicación es el territorio nacional, por programa que tiene la finalidad de atender a cualquier persona jurídica en el país y desarrolla un est que fue decretado a esa escala geográfica.

Examen material de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 639 de 2020

Superado el examen de forma del Decreto Legislativo 639 de 2020, la Corte pasa adelantar el escru constitucionalidad. El mencionado estatuto está compuesto por 13 artículos, empero estos no se enc por capítulos o títulos. Se trata de una medida principal que crea un programa para atender la crisis herramienta central se acompaña con las disposiciones sustantivas, procedimentales y accesorias p funcionamiento.

La uniformidad temática del decreto apareja que su división sea la siguiente: A) creación del PAEF características, naturaleza y beneficiarios; B) procedimiento administrativo para acceder y operar el alternativas accesorias que materializan el PAEF y aseguran el cumplimiento de su finalidad.

Las medidas enunciadas serán sometidas a los diez juicios previstos para constatar el cumplimiento materiales, a saber: el de finalidad, el de conexidad material, el de motivación suficiente, el de ause arbitrariedad, el de intangibilidad, el de no contradicción específica, el de incompatibilidad, el de n proporcionalidad y el de no discriminación. Sin embargo, la Sala abordará de manera conjunta el e juicios de finalidad, conexidad y motivación suficiente para todo el decreto, toda vez que coinciden propósito de la norma y su justificación. A su vez, ello es posible gracias a la uniformidad temática analizado. Superado dicho escrutinio conjunto, la Sala retomará la revisión del articulado de acuerd tripartita indicada en los párrafos 52 y 61.

Evaluación conjunta de los juicios de finalidad, conexidad y motivación suficiente del Decreto 639

La Sala es consciente que la expansión y control del virus COVID-19 redujo las actividades econó que se transformó en una estrepitosa disminución del flujo de caja de las empresas. Inclusive, algu

cerraron un 95 % durante el aislamiento preventivo, por ejemplo, las actividades inmobiliarias y de entretenimiento[81]. Sin vacuna o cura para tratar el patógeno enunciado, las medidas sanitarias no son las únicas opciones para detener el contagio colectivo por COVID-19 así como el colapso del sistema y el fallecimiento de personas.

El Fondo Monetario Internacional advirtió que este contexto encarnaba una crisis económica y financiera precedentes[83]. La situación descrita significa entrar en recesión, pues se estima que el crecimiento de un valor negativo equivalente a $-2,0\%$.

La interrupción de actividades ha generado grandes pérdidas para las empresas, quienes se han visto reducir su planta de personal para enfrentar ese problema. En el mes de mayo, la tasa de desempleo alcanzó el $12,5\%$ [85]. Así mismo, las encuestas realizadas al sector productivo señalaron que el 84,2% de las empresas no tienen recursos para subsistir 1 y 2 meses en el evento en que la medida de aislamiento preventivo se extienda hasta el fin de abril[86]. Dicha crisis impacta de manera mediata en el tejido social y en la posibilidad que tienen los trabajadores y de trabajadoras para satisfacer sus necesidades básicas a la par que dificulta la reactivación económica.

La respuesta a este panorama se identificó con crear y mantener los empleos, tal como había indicado el Plan de Desarrollo Económico y Social 2018-2020. Sin embargo, un mes más tarde la situación era más apremiante y debía mitigarse la crisis ante la destrucción sistemática de los puestos de trabajo. Ello, con el fin de evitar las consecuencias negativas de este escenario para el modelo económico y las familias del país. En ese contexto, se creó el PAEF.

Juicio de finalidad: La Sala encuentra que los 13 artículos que componen el Decreto 639 de 2020 responden específicamente a la finalidad de aminorar los efectos negativos económicos causados por las medidas sanitarias farmacológicas impuestas por el Estado para detener el contagio colectivo de COVID-19. Esas medidas impactaron en la economía y en el empleo, debido a que recomiendan no aglomerarse y mantener la distancia. En concreto y a través de un aporte estatal y temporal, el DL-639 establece un programa que procura mantener los empleos existentes y las empresas que los proveen, al pagar parte de los salarios de los trabajadores.

El artículo 1º del DL 639 de 2020 crea el PAEF, disposición que entraña la configuración de la medida. El resto de las alternativas se encuentran dirigidas a identificar los elementos sustanciales del programa y el procedimiento para que sea operativo el mismo y fijar algunas salvaguardas que garanticen su finalidad.

Las normas contenidas y agrupadas en A) establecen los elementos sustanciales del programa, a saber: i) la naturaleza del aporte monetario (Art. 1); ii) los beneficiarios que pueden acceder al mismo (Art 2); iii) el monto del aporte (Art. 3). Al respecto, se establece la definición de empleado; iv) la temporalidad que tendrá el aporte (Art. 4); v) la frecuencia en que se realizará (Art. 6); y vi) las hipótesis en que debe ser restituido el dinero (Art. 7). Como que las disposiciones citadas tienen el objetivo de establecer el ámbito de aplicación del PAEF para mitigar el impacto económico producida por las medidas sanitarias no farmacológicas en contra del COVID-19.

Lo propio sucede con las alternativas instrumentales que fijan el procedimiento para postularse al PAEF. Las disposiciones que entregan la competencia a MinHacienda para regular el trámite (Par. Art 4 y Par. 8) y establecen el uso de canales virtuales así como fomentar los requisitos y procesos a que hace referencia[87]. Sin embargo, las alternativas enunciadas que permiten desarrollar la medida principal, lo que redundará en la materialidad de la medida.

En relación con las medidas agrupadas en C), la Sala verifica que tienen la finalidad directa de auxiliar la ejecución del PAEF, por cuanto: i) permiten a MinHacienda modificar los convenios vigentes con la red bancaria para que los operadores, quienes entregan el dinero del aporte a los beneficiarios (Art. 7); ii) autorizan a suministrar información financiera, crediticia, comercial de servicios de potenciales beneficiarios o de quienes se postulan siempre que sea necesaria para la entrega del aporte. Su objetivo es verificar los requisitos de postulación para la exoneración de pago del impuesto del IVA y del GMF procura reducir los gastos en que incurrirán los beneficiarios del plan para acceder al aporte monetario, lo que se traduce en mayores ingresos que permitirán atender sus necesidades básicas.

de las personas jurídicas beneficiadas con la medida. En efecto, tiene una relación directa e inmediata con las salvaguardas de inembargabilidad de los recursos y de destinación específica son un mecanismo de respuesta a la crisis económica causada por el COVID-19. Por ende, la observancia del juicio de finalidad salta a

Juicio de conexidad material: El juicio de conexidad busca determinar que las medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo posean una relación con las causas que generaron la calamidad que justificó la declaración de emergencia. Dicho vínculo se analiza a nivel interno y externo.

En el caso sub-examine es claro que existe una conexidad externa del DL 639 de 2020 con el DL 637 de 2020, en la medida en que el primero establece un programa dentro de la política pública planteada por parte del Gobierno para superar la crisis económica que han originado las medidas sanitarias empleadas para contener la propagación de la enfermedad. Ante la inexistencia de vacuna o cura de la mencionada patología, se adoptaron alternativas de distanciamiento social o cuarentena, que aparejaron la parálisis de las actividades económicas cuyo desarrollo incluía movilidad y aglomeración de personas. La crisis financiera y económica es inminente e impacta de manera directa a la actividad económica que debe ser mantenido. En concreto, el DL 637 de 2020 identificó ese diagnóstico con la encuesta de impacto del COVID-19 realizada por parte de CONFECAMARAS del 17 de abril, la cual había informado que de las empresas reportaron que solo estaban en condiciones de cubrir sus obligaciones laborales por el 10%.

Al respecto, el DL 639 de 2020 reseñó que el DL 637 había manifestado que “se debe permitir al Gobierno la adopción de medidas en aras de mantener y proteger el empleo, entre otras, el establecimiento de un seguro de desempleo (SIC) de trabajo, la adopción de medidas que permitan contribuir al Estado en el financiamiento y pago de las obligaciones laborales a cargo de los empleadores”[89]. En la declaratoria del segundo estado de emergencia afirmó de manera expresa que en otros países se había escogido el beneficio de pago de nóminas.

Así mismo, el DL 639 de 2020 posee una relación de conexidad interna de los considerandos con sus disposiciones. En el primero, se esbozó que una de las medidas adecuadas para minimizar el riesgo de terminación de contratos es entregar un apoyo a la nómina de las empresas para que los trabajadores reciban el mínimo vital y el de sus familias. En específico, se explicó la necesidad de mantener los empleos mediante la transferencia de recursos no condicionada a título gratuito en favor de las personas jurídicas que enfrentan la disminución del 20% o más de sus ingresos, opción que, según el Decreto sub-examine, permite la implementación de las medidas. En los segundos, y de manera correlativa a los considerandos, se replicaron los 2, 3 las características derivadas del PAEF, entre ellos, el objeto, la naturaleza, los beneficiarios y el monto.

Las medidas procedimentales y accesorias no poseen una motivación expresa en los considerandos del Decreto sub-examine de 2020. Sin embargo, a lo largo del presente proceso, el Gobierno Nacional suministró los argumentos que justifican esas alternativas, por lo que la conexidad interna se entiende superada. Sobre el particular, indicó que las propuestas jurídicas que contenían estadios necesarios para materializar el beneficio del PAEF y su operatividad. En relación con las medidas establecidas en B) y C), la Presidencia de la República y el Poder Ejecutivo explicaron los siguientes aspectos: i) el alcance del concepto de beneficiarios, de cuantía, de frecuencia de la prestación; ii) la fuente de financiación del programa proveniente del FOME; iii) el método para la implementación de la disminución de ingresos; iv) el procedimiento establecido con su paso a paso; v) el acceso a los datos de los potenciales beneficiarios del programa para verificar los requisitos. En este punto justificaron la necesidad y proporcionalidad que ostentaba dicha alternativa; v) la necesidad de reducir los costos que pueda generar el programa, de modo que era propicio eximir las actividades que se ejecutan con ocasión del mismo programa de los GMF. La justificación reseñada explica cada una de las medidas contenidas en el cuerpo del Decreto sub-examine de 2020.

Juicio de motivación suficiente: La Corte constata que el Presidente de la República y su gabinete fundamentaron las razones que soportan las medidas adoptadas por el DL 639 de 2020, así como su importancia, al declarar la calamidad pública que dio lugar a la expedición del Estado de Emergencia. A partir de los considerandos del Decreto sub-examine es posible inferir que el razonamiento del Gobierno sigue un hilo argumental que

i) Por motivo de la emergencia y de las medidas implementadas para contenerla, se produjo un cierre de muchas de las actividades económicas, por cuanto aparejaban aglomeraciones y congregaciones el particular, manifestó que se produciría una contracción del crecimiento en 3% en el año 2020[91] empresas estarían en imposibilidad de cumplir sus obligaciones laborales[92], lo que a la postre con aumento del desempleo.

ii) Igualmente indicó que ese escenario se profundizaría con el estancamiento de la actividad produciendo imposibilidad de realizar teletrabajo, otorgar vacaciones anticipadas a los trabajadores, así como to de flexibilización laboral[94]

iii) La finalidad del decreto es mantener y proteger los empleos existentes, garantía que “implica at el principal efecto social derivado de la crisis económica que ha generado la atención de la pandem coronavirus COVID-19 e impide la extensión de sus efectos, agudizando aún más la situación de la

iv) A la par señaló que la medida consistía en auxiliar a las empresas para que paguen los salarios d a través de un programa que entregue un aporte estatal temporal a las empresas del país[96]. Incluso los “beneficiarios de dicho programa serán las personas jurídicas que demuestren la necesidad del e certificando una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos”.

v) Como se explicó en el juicio de conexidad interna, las medidas procedimentales y accesorias fue las intervenciones del Gobierno Nacional allegadas en el presente proceso. Así mismo, la motivació opciones se infiere de las características axiales de la medida principal, en razón de que son indispe operar y aumentar la eficacia de la alternativa reconocida en el PAEF. Una muestra de ese tipo de d en el trámite de postulación, el mandato de preferencia de uso de las vías virtuales o electrónicas er las hipótesis de restitución del dinero, la competencia para reglamentar aspectos mínimos del progr posibilidad de modificar los contratos suscritos con las entidades financieras, el acceso a la informac el cumplimiento de los requisitos por parte de los beneficiarios, la exoneración del impuesto o grav reducen el monto del aporte y las salvaguardas que aseguran que el subsidio sea utilizado para el fi

Los cuestionamientos que propuso la URosario frente a la falta de motivación sobre la no inclusión naturales dentro de los beneficiarios del programa serán evaluados en los juicios de proporcionalida discriminación, toda vez que implican la denuncia de un trato desigual injustificado del artículo 2 d 2020, aspecto que hace parte de los escrutinios finales de las normas emitidas en el marco de los es emergencia. Lo propio sucede con los demás elementos que los intervinientes denunciaron como u discriminación o interferencia desmedida de derechos fundamentales para los beneficiarios del PAI

Examen de los demás juicios materiales en cada grupo de medidas

A continuación, la Sala someterá a los juicios de ausencia de arbitrariedad, de intangibilidad, de no específica, de incompatibilidad, de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación a las dis agrupadas en: A) la medida principal, que corresponde con la creación, la naturaleza, beneficiarios elementos centrales del PAEF (Artículos 1, 2, 3, 5, 6 y 8); B) los procedimientos administrativos q para acceder y operar el programa (Artículos. 4, 8 -Parágrafo - y 12); así como C) las medidas acce materializar el PAEF y asegurar el cumplimiento de su finalidad (Artículo. 7, 9, 10 y 11).

A) Medida principal: creación, naturaleza, beneficiarios y elementos centrales del PAEF (Artículos

Las consideraciones de este capítulo serán divididas en dos partes. Por un lado, se realizará una bre las disposiciones mencionadas. Por otro lado, se efectuará el escrutinio judicial sobre las alternativa

Descripción de las disposiciones analizadas

Las medidas agrupadas en el presente aparte contienen normas sustantivas para el programa PAEF 2, 3, 5 y 6 del DL 639 de 2020 delimitan los elementos centrales del plan. Por su parte, el artículo 8 hipótesis en que procede la restitución del aporte entregado.

Los aspectos centrales enunciados se sintetizan en el siguiente cuadro

Variable	Medida principal: programa de apoyo al empleo formal PAEF
Concepto	Programa social del Estado que otorga un aporte monetario transitorio beneficiario para proteger el empleo formal (Art. 1)
Finalidad	Mantener y proteger el empleo existente que ofrecen y suministran las pe jurídicas (Art 1)
Beneficiarios	Personas jurídicas[98] con las siguientes condiciones (Art. 2): i) hayan constituidas antes del 1° de enero de 2020; ii) cuenten con registro me renovado en el año 2010 o RUT en caso de las entidades sin ánimo de lucro demuestren la necesidad del aporte, al comprobar la disminución del 20% ingresos en el mes inmediatamente anterior; Además, establece criterios de exclusión para las personas jurídicas, a saber (A i) no hayan recibido este aporte por más de 3 veces; ii) no estuviesen oblig restituir el dinero ante la configuración de las hipótesis recogidas en el artícu iii) sean un ente con participación de la nación o de las entidades descentral mayor al 50% de su capital.
Naturaleza del aporte	Aporte monetario estatal (Art. 1)
Monto	Número de empleados multiplicado hasta el 40% del salario mínimo[100] (A Se entenderá por número de empleados el menor valor entre: i) el núme empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PIL mes de febrero de 2020, o ii) el número de trabajadores que el beneficiario mar proteger; esto es, aquellos por los que cotice al sistema de seguridad social al un salario mínimo mensual y, aquellos a lo que no le aplicaron la susp temporal del contrato o la licencia no remunerada. Además, el aporte no superar el valor total de las obligaciones laborales a cargo del beneficiario (Art. 5)
Temporalidad	Vigencia general: mayo, junio y julio de 2020 (Art. 5) Vigencia excepcional: hasta agosto para los beneficiarios que sean también de de líneas de crédito del FNG que sean utilizadas para cancelar las nóminas(In 5)
Frecuencia	Mensual con un límite de desembolso de aporte equivalente a 3 veces (Art. 5 y
Entidad fiscalizadora	La UGPP fiscalizará y verificará el cumplimiento de los requisitos pa beneficiario (Par. 5 Art 2)
Obligaciones adicionales	Tener o abrir un producto de depósito con una entidad vigilada p Superintendencia Financiera de Colombia (Par. 2 Art. 2)

Fuente de financiación	Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME-[101] (Art. 1)
------------------------	---

Por su parte, el artículo 8° establece que el beneficiario deberá restituir el aporte, a través de las entidades (a quienes corresponde certificar la restitución de los recursos), en las siguientes hipótesis: **i)** no lo pago de los salarios de sus trabajadores; **ii)** se evidencie que el beneficiario no cumplía con los requisitos para adquirirlo; **iii)** se compruebe que existió falsedad en los documentos presentados; y **iv)** el aporte fue para recursos utilizados para el pago de salarios, evento en el que solo se restituirá la diferencia entre lo usado. En todo caso, la mencionada disposición deja a salvo las responsabilidades fiscales y penales en su lugar.

Juicios materiales restantes

Juicio de no arbitrariedad

La Sala constata que la medida económica adoptada en los artículos 1, 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto 63 encuentra dirigida a salvaguardar el empleo y el flujo de caja de las empresas para que garanticen los derechos laborales, por lo que no contienen pautas que en forma alguna pudieran (i) vulnerar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. Por el contrario, el estatuto enjuiciado procura garantizar el pleno empleo y el mínimo vital personal, al ayudar al empleador a asegurar los puestos de trabajo mediante subsidios dirigidos a cubrir (ii) interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público, y de los órganos del Estado, y (iii) las disposiciones que se relacionan con los entes públicos tratan materias de función administrativa, la al poder ejecutivo, como ocurre en época de normalidad, o (iii) suprimir o modificar los organismos básicos de acusación y juzgamiento. Cabe anotar que los enunciados legales analizados en esta sección sobre alguna de estas labores.

Ahora bien, el análisis de constitucionalidad sobre los requisitos de acceso al programa, la exclusión de sujetos del programa (como denunciaron algunos intervinientes), las obligaciones adicionales fijadas para los postulantes, la determinación de los criterios de la medida (cuantía, monto, frecuencia o temporalidad) y de restitución serán evaluados en los juicios de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación.

Juicio de intangibilidad

Las medidas adoptadas a través de los artículos objeto de revisión no perturban derechos de la naturaleza del artículo 4° de la ley 137 de 1994; razón por la cual el presente juicio se encuentra como superado.

Juicio de no contradicción específica

El criterio de no contradicción específica se concreta en verificar si se respetaron los límites que tiene el artículo 103 de la Constitución Nacional en el estado de emergencia económica. En concreto, evalúa que los decretos legislativos y resoluciones no desmejoran derechos sociales de la Constitución, los tratados internacionales, la Ley 137 de 1994 o desmejoran derechos sociales de la Constitución.

Las medidas analizadas en esta sección[102] y contenidas en el Decreto 639 de 2020 no suscitan un juicio de contradicción específica con la Constitución ni con los compromisos adquiridos a partir de los tratados internacionales de derechos humanos. Inclusive, no desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en este tipo de situaciones. Nótese que encuentra respaldo en la Constitución el programa que consiste en entregar aportes morales a las empresas para que cubran sus obligaciones laborales. Así mismo, la regulación de la hipótesis de subsidio de auxilio se halla dentro de esta habilitación.

La jurisprudencia ha autorizado el reconocimiento y pago de subsidios o de aportes dentro de las medidas de auxilio para aminorar los efectos de las calamidades económicas y sociales originadas en los estados de emergencia.

Verbigracia, ha considerado válido la entrega de subsidio de arrendamiento[103], el no cobro de servicios de telecomunicaciones[104] así como subsidios de vivienda[105] o apoyos para cubrir los costos total de energía y gas[106]. En el contexto COVID-19 se han avalado las transferencias económicas no solo a las personas adultas mayores[107], los artistas, creadores y gestores culturales[108], los guías de turismo de la población en proceso de reintegración[110]. También se han ratificado los subsidios en materia del agua potable, alcantarillado y aseo.

En concreto, la Sala Plena ha considerado que son constitucionales las transferencias monetarias a personas naturales y/o jurídicas. En la Sentencia C-194 de 2020, se estimó que las medidas de fortalecimiento patrimonial y financiación de la cultura de interés nacional, establecidas en el DL 444 de 2020, eran constitucionales[112]. Al respecto, el artículo 355 Superior avala que el Estado otorgue aportes, subsidios, estímulos económicos, ayudas o incentivos para cumplir deberes o principios de origen constitucional.

Los subsidios o aportes entregados a personas naturales y/o jurídicas sin contraprestación alguna requieren ser constitucionales en los siguientes eventos: i) se fundamentan en la finalidad altruista y benéfica[113] y obedecen a la mera liberalidad del Estado; ii) son el resultado de la facultad de intervención del Estado en la economía y se orientan a una actividad económica específica; iii) se fundan en un precepto constitucional que garantiza un derecho fundamental a través del acceso a bienes y servicios para los excluidos y marginados de la sociedad; y iv) no excluyen arbitrariamente a sujetos afectados con la situación que pretende conjurar.

Al respecto, en este último punto de trato diferente, la Corte ha evaluado con sumo cuidado la extensión de la exclusión de sujetos de los programas diseñados para enfrentar las emergencias económicas, sociales y ambientales. En concreto, ha proscrito la visión restringida de beneficiarios de las políticas, de modo que ha subsanado la exclusión de sujetos. En Sentencia C-300 de 2011, la Corte concluyó que era injustificada la exclusión de la actividad ganadera de las medidas que tenían la finalidad de atender la emergencia económica y social causada por el fenómeno de la sequía, cuando ese sector también sufría los efectos de la calamidad igual que las actividades de agricultura y ganadería estaban incluidas. En efecto, subsanó ese vacío y en el condicionamiento incorporó a las labores del sector ganadero al programa. En Sentencia C-218 de 2020, la Sala avaló la focalización que había realizado el Gobierno para atender a los trabajadores agropecuarios de mayores de 70 años, debido a que la mayor situación de vulnerabilidad sanitaria y económica justificaba esa focalización respecto de los demás empleados.

En el caso sub-judice, la medida principal que contiene el DL 639 de 2020 no se subsume en una de las medidas previstas en el artículo 355 de la Carta Política. El aporte monetario para mantener los puestos de trabajo es una muestra de intervención del Estado en la economía para aminorar los efectos causados por el fenómeno de la sequía y las medidas sanitarias implementadas para contenerlo, de acuerdo con el artículo 334 Superior. Se trata de una herramienta para asegurar el principio constitucional del pleno empleo. Aunado a lo anterior, la medida busca garantizar el derecho al trabajo en su dimensión de disponibilidad. En relación con las exclusiones de los beneficiarios del programa que fueron denunciadas por los intervinientes, se aclara que serán evadidas los juicios de proporcionalidad y no discriminación.

Conjuntamente, la Sala estima que establecer hipótesis de restitución dirigidas a evitar el uso diferenciado de la evidencia que la medida se encuentra condicionada a respetar ciertos deberes, es decir, conmina a cumplir la finalidad de la medida, so pena de restituir el dinero. De igual forma deja a salvo las responsabilidades fiscales y disciplinarias que haya lugar a imponer en caso de que se use indebidamente el aporte. Se trata de obligaciones específicas y concretas que deben seguir los beneficiarios.

Basta recordar que se ha considerado adecuado y pertinente establecer esquemas de monitoreo y fiscalización de las políticas que intentan conjurar los efectos de la crisis causada por el COVID-19. La Sentencia C-218 de 2020, en esa premisa, al declarar exequible un sistema de fiscalización a las exenciones de los gravámenes de los contribuyentes financieros y del impuesto de valor agregado reconocido a favor de las personas jurídicas sin ánimo de lucro.

Por último, la temporalidad de la medida supera la vigencia de la declaratoria de los estados de emergencia económica. Sin embargo, esa extensión no quebranta las reglas superiores que sujetan las potestades por cuatro razones. La primera, el PAEF tiene una vigencia determinada a los meses de mayo, junio y algunos casos a agosto; es decir advierte hasta cuando tendrá vigor la política. De forma simultánea en la frecuencia de aportes entregados, el cual corresponde a 3 veces. La segunda, el programa proveyó el dinero de las obligaciones laborales en los meses en que se supone estuvieron cerradas las actividades económicas por lo que se observa una finalidad y conexidad con la temporalidad del programa. La tercera, las normas que impiden que el plan se convierta en una medida institucional permanente, al punto que tiene que extinguirse. La cuarta, esa extensión se encuentra respaldada en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, por ejemplo, en las Sentencias C-194 de 2011, C-222 de 2011, C-226 de 1991, C-244 de 2011, C-251 de 2011, C-723 de 2015, C-182 de 2020, entre otras. En el juicio de proporcionalidad, la Sala retomará el análisis de la vigencia de la medida.

Juicio de motivación de incompatibilidad

Las medidas sub-examine no suspenden alguna norma de rango legal, por lo que este escrutinio es favorable al presente grupo de herramientas. En efecto, se entiende superado este juicio.

Juicio de necesidad

Necesidad Fáctica: La Corte constata que era necesario crear un programa que salvaguardara los empleos. En su respuesta, MinHacienda manifestó que las medidas sanitarias no farmacológicas afectaron a la economía por toda vez que se suspendieron la mayoría de las actividades económicas que implicaban aglomeración de personas. Con excepción de las actividades profesionales, agropecuarias, electricidad, gas, agua, educación y salud pública, estuvieron cerradas por encima del 65% las empresas que desarrollan alguna labor. La intención fue reducir las pérdidas económicas que obligaron a las empresas a reducir las plantas de personal, por lo que en efecto se perdieron “1'583.000 puestos de trabajo”[114]. Esa problemática requería una respuesta por parte del Estado, lo que evidencia la necesidad de la medida principal. Como se explicó en esta decisión, muchos países han optado por subsidiar o atender a los empleadores para que paguen sus nóminas y se protejan los derechos laborales de los empleados.

La creación del programa implicaba establecer una regulación de unos elementos esenciales que permitieran su identificación y operación, por lo que era indispensable señalar los beneficiarios (Art. 2), la naturaleza de la medida (Art.1), su monto (Art 3 e Inc. 2º del Art. 5), su temporalidad (Art. 5), su frecuencia de entrega (Art. 4) y de financiación (Art. 1) y determinar obligaciones adicionales (Par. 2 Art. 2) al igual que señalar a la entidad fiscalizadora (Par. 5 Art. 2).

Así mismo, para asegurar la destinación del dinero y proteger los recursos públicos era insoslayable considerar las consecuencias de un uso indebido o inadecuado del aporte monetario, puesto que posee una naturaleza de emergencia que encuentra dirigido a paliar los efectos de la crisis causada por parte del COVID-19. Entonces, el artículo 2º de la ley, en atención a la necesidad, al establecer las hipótesis de restitución.

Necesidad jurídica: El análisis de subsidiariedad jurídica exige a la Corte verificar la existencia de instrumentos ordinarios que permitan al Gobierno Nacional alcanzar la finalidad que persigue la norma de excepción.

La Sala constata que son insuficientes las herramientas ordinarias para configurar un programa que atienda la problemática específica que produjo el COVID-19 y las medidas emitidas para su contención para garantizar el pago de sus obligaciones. El PAEF es una medida que se inscribe en el universo de otras alternativas que han sido utilizadas y empleadas por parte del Gobierno Nacional para enfrentar la calamidad mencionada. En efecto, el artículo 2º de la ley de análisis necesitaba ser incluido en la política de emergencia con una norma de rango legal similar a la de los estados de emergencia económica.

Ningún otro mecanismo previsto en el ordenamiento jurídico permitía crear un programa de este tipo FOME con el costo del mismo, el cual fue creado por un Decreto Legislativo. A su vez, el Decreto identificó el pago de nóminas como una medida que debía ser adoptada a través un decreto legislativo. Lo propio sucede con las hipótesis de restitución del dinero, pues es un aspecto relevante que debe tener el mismo nivel normativo que las demás disposiciones que regulan los elementos axiales del PAEF.

La Corte también comprende que las normas ordinarias existentes en el ordenamiento jurídico no se configuraron para crear un programa que mantenga el empleo, auxilie a los empleadores en el marco de una pandemia generalizada, como quiera que antes del mes de marzo de este año era impensable paralizar y detener drásticamente el proceso económico.

En este punto, es importante precisar que se requería dejar claro que la responsabilidad penal aplicable a la configuración de las hipótesis señaladas en el párrafo 3° del artículo 4 del DL 639 de 2020, como a los aportes sin el cumplimiento de los requisitos de acceso al programa, acceder a los mismos de forma diferente o destinar los recursos para fines distintos a los previstos. La operación del PAEF requería una salvaguarda que no se agotaba con el delito de fraude en subvención, contenido en el artículo 403A del Código Penal, que en el contexto del COVID-19 y las particularidades de la política obligaban a expedir una regulación que recogiera el tipo penal mencionado. Por ende, era forzoso establecer hipótesis específicas para salvaguardar la legalidad en materia penal.

En suma, la Corte considera que el Gobierno no incurrió en un error manifiesto de apreciación acerca de la necesidad imprescindible de las medidas contenidas en el Decreto y acertó en su valoración fáctica y jurídica.

Juicio conjunto de proporcionalidad y de no discriminación

La Sala considera pertinente realizar de manera conjunta el análisis de proporcionalidad y no discriminación de los artículos estudiados en esta sección[115], por cuanto la Vista Fiscal así como las Universidades Litigantes cuestionaron varias normas por generar supuestas discriminaciones o interferencias desmedidas a derechos fundamentales. En concreto, atacaron los beneficiarios identificados en el DL 639 de 2020, los requisitos para acceder al programa y algunos elementos constitutivos de la medida por ser arbitrarios, desproporcionados e insuficientes en relación con la crisis soportada.

El artículo 13 de la LEEE requiere someter a dos análisis los decretos legislativos. De un lado, la Corte requiere que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales sean el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. De otro lado, requiere verificar que las medidas adoptadas en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas en relación con los hechos que causaron la crisis. Se trata de que las alternativas sean idóneas y conducentes[116] a superar la crisis.

El artículo 14 de la LEEE[117] se interesa por revisar que las medidas emitidas en el marco de los estados de excepción no generen segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen étnico, familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas[118]. Adicionalmente, se requiere verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

La razonabilidad y proporcionalidad[120] se encuentran ligadas a la concepción de los derechos constitucionales y la vinculación que tiene el legislador para regular los mandatos con textura abierta e indefinida[121]. En este caso, ha sido adoptada una herramienta metodológica para determinar la razonabilidad tanto fáctica como jurídica. Así, la norma que se revisa[122], la interferencia de derechos fundamentales y la posible arbitrariedad de la medida, la Corte Constitucional ha moldeado este análisis bajo un juicio integrado[124] que contempla distintos niveles de intensidad; de manera que el escrutinio puede ser más estricto cuando la regulación evidencie un grave e impacto mayor sobre los derechos.

La Corte estima que la medida principal, que responde con la creación del PAEF, no implica vulnerar un derecho fundamental alguno, por cuanto desarrolla mandatos superiores, como el pleno empleo. Así mismo con los hechos que pretende conjurar, esto es, la pérdida de puestos de trabajo como resultado de la crisis y del cerramiento de las actividades empresariales. En efecto, subsidiar el pago de las obligaciones laborales es una alternativa idónea y conducente para impedir el aumento del desempleo o la reducción de personal. Las medidas adoptadas por MinHacienda esbozan la debilidad de las empresas para mantener sus nóminas y sus actividades, tal como se enunció en esta providencia.

Ahora bien, se evaluará la razonabilidad y proporcionalidad de la identificación de los beneficiarios y los requisitos para acceder al mismo, algunos elementos axiales del PAEF, las hipótesis de restitución y otros aspectos relevantes. Es importante recordar que varios de estos aspectos fueron cuestionados por la Sala IV (Luz Arango Libre y Rosario), así como por el señor Procurador General de la Nación.

a) Beneficiarios del PAEF: El artículo 2 del DL 639 de 2020 restringe el PAEF a las personas jurídicas, quedando excluidas las personas naturales del programa. La disposición mencionada abarca las empresas con ánimo de lucro. También comprende las asociaciones sin ánimo de lucro, siempre que hagan parte del régimen tributario especial, de acuerdo con el parágrafo 1º del artículo 2 de estatuto sub-examine. Dicha restricción excluye a las demás ESAL del PAEF. En este contexto, la PGN y la URosario reprocharon las restricciones mencionadas. A su juicio, entrañan tratos arbitrarios entre los beneficiarios del programa. La Sala IV cuestionó dicha regulación.

En esta ocasión, la razonabilidad y la proporcionalidad debe desarrollarse en una intensidad intermedia. Los argumentos que se enuncian a continuación. Primero, la medida supera la simple clasificación de actividad económica, dado que procura desarrollar el mandato constitucional de pleno empleo. Además, se trata de beneficiarios del programa, lo cual es un presupuesto para garantizar otros derechos e implica la aplicación de la igualdad de trato en la ley. Segundo, el PAEF es una expresión de la intervención del Estado en la economía (artículos 150 y 335 CP). Tercero, el programa analizado beneficia a las empresas de manera directa, empero de forma indirecta favorece a las empleadas y los empleados, lo que se traduce en la garantía de uno de los principios del Estado Social de Derecho. Cuarto, el contexto de la calamidad económica causada por COVID-19 afecta a las trabajadoras y los trabajadores en situación de vulnerabilidad económica a la par que atribuye al Estado la obligación de implementar políticas que garanticen los DESC. Se trata de un desarrollo de una faceta prestacional de los derechos[127]. Quinto, la jurisprudencia ha utilizado un estándar estricto para estudiar las políticas de pleno empleo en sujetos de especial protección constitucional[128], por ejemplo, los niños, las niñas, las niñas en tercer la edad y otros colectivos históricamente discriminados[129]. Nótese que el PAEF no se halla restringido a un tipo de grupo, por lo que se refuerza la necesidad de un escrutinio intermedio.

Se recuerda que ese juicio se compone de los siguientes estadios[130]: (1) verificar que la norma que restringe el PAEF persigue un propósito constitucionalmente importante a través de un medio de la misma especie y (2) constatar que la medida es efectivamente conducente y (3) evaluar si la alternativa no es evidentemente desproporcionada.

i) Exclusión de las personas naturales: El Procurador General de la Nación y la URosario censuraron la disposición que establece una discriminación en contra de las personas naturales, al excluirlas del programa. Consideraron que ese trato dispar carece de justificación, por cuanto el grupo no incluido en el PAEF también se encuentra afectado por el COVID-19 así como por las alternativas sanitarias que se diseñaron para enfrentar la crisis.

La Sala Plena debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿si el artículo 2º del DL 639 de 2020 viola los principios de la igualdad y el pleno empleo, al restringir los beneficiarios del PAEF a las personas jurídicas, debe incluir a las personas naturales en la política de protección y mantenimiento de los puestos de trabajo?

En el caso concreto, los sujetos comparables son las personas jurídicas y naturales a la hora de ser beneficiarias del programa de apoyo del Estado a la protección del empleo, configurado en el marco de un estado de emergencia. El parámetro de comparación es la condición de empleadores que tienen ambos grupos y la situación económica como resultado del COVID-19 y de las medidas de aislamiento que se plantearon para combatir la pandemia, la cuarentena o el distanciamiento social. Como se advirtió, la medida que contiene el trato diferenciado estudiado en una intensidad intermedia.

Se constata que mantener los empleos y promover la plena ocupación es una medida que tiene un peso importante en términos constitucionales, el cual se maximiza en el contexto del COVID-19 que ha afectado a las actividades económicas y desempleo. Así mismo, la alternativa seleccionada por el Gobierno Nacional encuentra prohibida por la Constitución, según se explicó en el juicio de contradicción específica. Pero es importante para lograr el objetivo, al tratarse de un aporte monetario para subsidiar parte del salario, que contiene una diferencia de trato entre esas personas.

Para alcanzar el objetivo descrito, el legislador extraordinario restringió la alternativa al punto que afecta la idoneidad y conducencia. El artículo 2º del DL 639 de 2020 limita el PAEF a las personas jurídicas y desconoce que las personas naturales suministran empleo formal. De acuerdo con la información del Registro Empresarial y Social -RUES-, en Colombia existen 56.000 empresas aproximadamente que se encuentran como personas naturales, las cuales generan alrededor de 480.000 empleos formales. En el diseño del programa el Gobierno Nacional dejó por fuera del programa a un número importante de beneficiarios con lo cual se vio afectada su idoneidad y conducencia. Dicho hecho es verificable con los datos que arrojó la UGPP en el DL 677 de 2020 modificara el DL 639 de 2020 e incluyera a las personas naturales como beneficiarias. Para agosto de la presente anualidad, la UGPP reportó que se habían beneficiado del programa 21.900 personas naturales[131].

Así mismo, la norma analizada insta una disparidad evidentemente desproporcionada, por cuanto de manera desmedida el principio de igualdad en pro de una consecución acotada del fin que persigue el programa, vulnera los mandatos que la respaldan. El grupo excluido por la norma se encuentra en la misma posibilidad de acceder al beneficio que los empresarios que recoge la norma. No existe razón ni evidencia para concluir lo contrario. Si el Gobierno Nacional nunca ofreció argumentación alguna para restringir de esa forma el PAEF. De acuerdo con los juicios de los artículos 13 y 14 de la LEEE.

Sin embargo, la Sala verifica que esa situación inconstitucional fue corregida por el legislador extraordinario con la expedición del DL 677 de 2020, el cual como se explicó introdujo dentro del PAEF a las personas naturales y, en consecuencia, no existe necesidad de emitir algún condicionamiento sobre el inciso 1º del artículo 2º del DL 639 de 2020, dado que se reguló de manera omnicompreensiva la inclusión de los beneficiarios citados.

ii) Exclusión de las ESAL de régimen tributario ordinario: El Jefe del Ministerio Público estimó que el artículo 2º del DL 639 de 2020 es contrario a la igualdad, al circunscribir el PAEF a las ESAL del Régimen Tributario Especial. Esa norma apareja que se queden por fuera del programa las ESAL que no benefician de ese marco jurídico impositivo particular. Indica que el parámetro de comparación radica en que los sujetos deben cumplir obligaciones laborales mínimas, de manera que la diferencia de régimen tributario sea irrelevante.

La Sala debe determinar ¿si la norma referida infringe los artículos 13 Superior y 14 de la LEEE, por el trato dispar e injustificado entre las ESAL que hacen parte del régimen tributario especial y las que se excluyen a las segundas asociaciones del beneficio del PAEF con fundamento en la ausencia de un marco jurídico impositivo particular?

Los sujetos objeto de contraste son las ESAL que pertenecen al régimen tributario especial y las ES

parte del régimen ordinario. Por su parte, el parámetro de comparación es la calidad de empleadores organizaciones sin ánimo de lucro, la crisis económica y la necesidad de observar sus obligaciones ESAL objeto de contraste comparten las siguientes características[132]: i) no tienen fin lucrativo por ii) existen con independencia de sus asociados; y iii) desarrollan actividades de beneficio social. La pertenencia o no al régimen tributario especial. En el reciente fallo C-216 de 2020, la Sala Plena del régimen especial se diferencia del ordinario en: 1) las circunstancias de acceso, puesto que el primero está condicionado a cumplir varios requisitos, entre ellos desempeñar su objeto social; 2) la tarifa del impuesto; 3) el régimen de donaciones; y 4) la posibilidad de exonerarse de los parafiscales. De ahí que, en la comparación entraña un trato igual, a pesar de la diferencia, toda vez que son más importantes las características comunes de las ESAL. La disparidad entre los individuos comparados solo presenta en aspectos tributarios poco relevantes a la hora del juicio de igualdad respecto de la posibilidad de generar empleo y ser beneficiarios del PAEF.

El párrafo 1º del artículo 2º del DL 639 de 2020 persigue varios objetivos constitucionales importantes: primero, identificar los destinatarios del aporte en el marco de distribución de escasos recursos. El segundo, que el subsidio sea recibido por las empresas que requieren pagar sus nóminas. El tercero, fiscalizar el aporte a las ESAL que no declaran renta, no se ha sometido a proceso de calificación ni a la actualización de la DIAN. Nótese que el fin no se encuentra prohibido por parte de la Constitución.

En principio, el medio es legítimo, por cuanto el DL 639 utiliza la pertenencia a un régimen tributario diferenciador de acceso a un aporte estatal. Sin embargo, esa alternativa excluye de manera directa a quienes hacen parte de ese marco impositivo, por lo que se debe revisar su idoneidad.

La medida que contiene el trato dispar no es efectivamente conducente para lograr uno de los objetivos en el párrafo 124, que corresponde con entregar el aporte monetario estatal a las personas jurídicas que necesitan apoyo para cumplir sus obligaciones laborales y evitar la pérdida de puestos de trabajo. El hecho que el acceso extraordinario condicionara el acceso del PAEF al criterio de pertenencia a un régimen tributario diferenciador de la posibilidad de auxiliar a las ESAL que no hacen parte de ese marco jurídico impositivo.

El Gobierno Nacional otorgó prevalencia al objetivo de eficiencia de los recursos sobre la eficacia de los derechos de los empleadores y de los trabajadores. Por ende, procuró alcanzar parcialmente el fin de las ESAL referenciadas a continuación quedan desprovistas de los aportes monetarios estatales para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones laborales en periodos de crisis: “a) el régimen ordinario o de contribuyentes con renta y complementarios, al cual pertenecen todas las asociaciones, fundaciones y entidades sin ánimo de lucro contempladas en el artículo 19 inciso 1 del Estatuto Tributario -modificado por el artículo 140 de la Ley 1712 de 2016-; b) el régimen de no contribuyentes ni declarantes, consagrado en el artículo 22 inciso 2 del Estatuto Tributario y que comprende, entre otros, a las asociaciones de padres de familia, las juntas de copropietarios, los exalumnos y las asociaciones de hogares comunitarios; c) el régimen de no contribuyente, pero sí de contribuyente consagrado en el artículo 23 del Estatuto tributario y que comprende, entre otros, los sindicatos, los gremiales, los fondos de empleados, las iglesias y confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio de Justicia y las asociaciones de alcohólicos anónimos” [134]. Nótese que esas organizaciones sin ánimo de lucro encuentran en la misma situación fáctica que las incluidas en el párrafo 1º del artículo 2 del DL 639 de 2020 que tienen dificultades para cancelar sus salarios como resultado de la parálisis de las actividades económicas, empero su trato en derecho es dispar.

En forma paralela existían medios con mayor conducencia para alcanzar la totalidad de los fines expresamente enunciado material de ley. Dichas opciones podían ser previstas por la administración, como en efecto el artículo 677 de 2020 modificó y amplió el espectro de aplicación del PAEF, fijado en el DL 639 de 2020, a incluir las ESAL que pertenecen al régimen tributario ordinario. De ahí que permitió que esos sujetos beneficiaran del programa, al aportar la declaración de renta; y en su defecto, la de ingresos, patrimoniales.

información exógena del año gravable. Esa apreciación fue refrendada por parte de MinHaciencia en el proceso RE-311, trámite que estudia la constitucionalidad del decreto legislativo que modificó al es

A su vez, la norma entraña un trato diferente evidentemente desproporcionado, por cuanto interfiere desmedida el derecho a la igualdad de las ESAL que integran el régimen tributario ordinario a la par que, en menor grado, los principios y metas que sustentan el PAEF. Se sacrifica de forma desproporcionada como quiera que la disposición objeto de revisión niega un trato paritario a sujetos que poseen la misma capacidad para cubrir sus nóminas y que se encuentran en una misma situación jurídica.

Este Tribunal observa que la diferencia tributaria de las ESAL no tiene nexo con la planta de personal, función de caracterizar la vulnerabilidad de la organización. La eficacia en la identificación de los beneficiarios no debe vedado perturbar el objetivo del programa -protección del empleo formal-, debido a que su conculca constituye una interferencia desmedida al derecho a la igualdad. Entonces, son más relevantes las similitudes que el legislador extraordinario un trato paritario.

Por consiguiente, la corte declarará **INEXEQUIBLE** el segmento “en el que conste que el postular como contribuyente del Régimen Tributario Especial”, contenido en el parágrafo 1° del artículo 2 del DL 639 de 2020. En este punto, es indispensable pronunciarse sobre la disposición mencionada, en la medida en que la declaración de inconstitucional reprochada por parte de la Sala Plena no fue conjurada de forma diáfana y completa en el artículo 815 de 2020. A su vez, se aclara que todas las ESAL beneficiarias del programa son objeto de fiscalización de la DIAN y de la UGPP a efectos de verificar su calidad de empleadoras.

iii) Otros debates sobre los beneficiarios: Resta por precisar que la exclusión del PAEF de las personas que cuentan con 50% o más de participación del Estado es constitucional y se encuentra justificada, del Gobierno a nivel Nacional o Local cumpliría con las obligaciones laborales con cargo al Presupuesto. Las entidades que pertenecen al sector central y descentralizado de la administración, como explicó en su vez, esos empleos no se encuentran en riesgo, en la medida en que están salvaguardados por la ley y el reglamento. La medida no afecta derecho fundamental alguno, no constituye discriminación y es prudente atender la crisis derivada por el COVID-19.

b) Requisitos para ser beneficiarios del PAEF: El artículo 2 establece que los postulantes deben cumplir con los siguientes requisitos para acceder al aporte monetario: i) hayan sido constituidos, como personas jurídicas, antes del 1° de enero de 2020; ii) cuenten con registro mercantil renovado en el año 2010 o RUT en caso de no haberlo, con ánimo de lucro; y iii) demuestren la necesidad del aporte, al comprobar la disminución del 20% de ingresos en los meses inmediatamente anterior. Los intervinientes cuestionaron la proporcionalidad y razonabilidad de los requisitos mencionados, reproches que serán abordados a continuación.

La Sala advierte que estas normas y situaciones serán evaluados en un juicio integrado de razonabilidad de intensidad leve, por cuanto se refieren a requisitos que hacen parte del procedimiento del PAEF, en el que el legislador extraordinario tiene un amplio margen de configuración[135]. Este nivel de escrutinio se realiza en los siguientes estadios: 1) revisar la finalidad buscada por la norma que contiene un trato desigual y el interés para alcanzarla, elementos que “no puede[n] estar constitucionalmente prohibidos”; y 2) evaluar que la medida sea adecuada o idónea para la consecución del propósito perseguido.

i) Condición de fecha de constitución de la persona jurídica: la URosario consideró que el numeral 1° del artículo 2 del DL 639 de 2020 presenta un trato dispar injustificado entre las empresas constituidas antes y después del 1° de enero de 2020, por cuanto quedan excluidas las compañías que se encuentran dentro de la segunda categoría de justificación alguna. El problema jurídico que debe resolver la Sala es el siguiente: ¿el numeral 1° del artículo 2 del DL 639 de 2020 desconoce el principio de igualdad, porque condiciona el acceso del PAEF a que la persona jurídica postulante se hubiese constituido con anterioridad del 1° de enero de 2020?

Los sujetos para comparar son las personas jurídicas constituidas antes y después del 1º de enero de 2020. En esta forma, se tiene que el criterio de contraste es la calidad de empleadores de los grupos mencionados que redujeron o eliminaron su planta de personal por las consecuencias negativas económicas derivadas de la crisis del virus COVID-19. Se trata de un trato diferente entre empresas que se encuentran en situación similar.

Esta Corporación advierte que el Gobierno Nacional no justificó la adopción de la norma que condiciona el acceso al PAEF a la fecha de constitución de la persona jurídica (antes y después del 1º de enero de 2020). MinHacienda expone razones que sustentan todos los requisitos de acceso al PAEF, salvo el del momento de constitución de la compañía. En este punto, la Corte tendría la opción de concluir el escrutinio judicial inexecutable el numeral 1º del artículo 2º.

No obstante, en aras de culminar el juicio de razonabilidad y en un esfuerzo hermenéutico, la Corte usó ese criterio de diferenciación se tomó como parámetro para identificar una fecha de ingresos normalizada con ese monto con la reducción de las ganancias después de la crisis causada por el COVID-19 y las medidas implementadas para detener su contagio. De los documentos, pruebas y justificaciones, se estima que los indicadores macroeconómicos y de empleo recolectados por el DANE, el Banco de la República, MinHacienda y las empresas establecen como extremo de comparación el mes de enero para calcular o/e identificar los impactos económicos negativos que originó la suspensión de las actividades productivas ante la cuarentena y para detener el avance del virus COVID-19.

En el caso sub-examine, el requisito mencionado pretende otorgar certeza temporal a la hora de evaluar el acceso de los beneficiarios del PAEF, finalidad que no se encuentra prohibida por la Constitución. Lo mismo en este medio, como quiera que fijar una fecha tampoco es una opción proscrita por la Norma Superior. Por lo tanto, es legítima.

En contraste, la Corte verifica que esa alternativa carece de idoneidad en cuanto no incluye a todas las empresas que podrían terminar reduciendo la planta de personal o cerrando la misma por la crisis. Esa situación perjudica a los empleadores que comienzan con sus actividades económicas. En efecto, esas compañías sufren pérdidas de capital invertido y deberán suprimir los nuevos puestos de trabajo, empero no tendrían derecho al auxilio por el fundamento en una fecha. Ello ocurre a pesar de que los sujetos objeto de comparación se encuentran en una situación apremiante y con el deber de cancelar las obligaciones laborales. Basta recordar que las estadísticas de ocupación elaboradas por el DANE no establecen que la fecha de constitución de la empresa sea un criterio relevante a la hora de medir la pérdida de empleos, por lo que es evidente que ese fenómeno impacta directamente a los sujetos objeto de contraste.

Para la Sala, es arbitrario sujetar el acceso del auxilio a una data que no revisa la realidad del momento en que comenzaron a presentarse los efectos de la crisis causada por el COVID-19. Los ciudadanos se preguntan: ¿cómo se diferencia entre las personas jurídicas constituidas el 31 de diciembre de 2019 y las que lo hicieron después del 1º de enero de 2020? Y ¿si esa fecha tuvo en cuenta el tiempo en que la crisis golpeó la capacidad de las empresas para mantener los puestos de trabajo? La respuesta a esa pregunta pasa por el capricho de la administración y se acentúa por la ausencia de justificación, máxime cuando no revisa el momento de la calamidad o el inicio de sus efectos.

Aunado a lo anterior, existen otros medios que podrían servir para ampliar el espectro de actuación del auxilio y evitar que se pierdan más puestos de trabajo, por ejemplo, identificar la pérdida de empleos con los indicadores concursales, la disminución de ingresos o ventas, así como la declaratoria del estado de emergencia económica y ecológica. Entre el mes de enero y marzo del año en curso, 1.6 millones de personas ingresaron al auxilio, como expuso el DANE en el comunicado de prensa del 20 de abril de 2020 sobre la Gran Encuesta Integral de Hogares[136]. De similar forma, las encuestas adelantadas por Confecámaras no valoraron que la fecha de medición tenía como parámetro diferencial o definitivo la fecha de constitución de la compañía. Ta

evidencia que ese requisito responda a los hechos de la calamidad. Por consiguiente, el trato diferente contiene el numeral 1° del artículo 2 del DL 639 esboza una arbitrariedad que carece de razonabilidad y proporcionalidad, toda vez que sacrifica de manera desmedida mandatos de mayor entidad a los objetivos que pretende asegurar.

En ese estado de cosas, la Corte debe expulsar esa restricción del ordenamiento jurídico. Sin embargo, encuentra obligada a garantizar una certeza respecto de la condición de acceso al PAEF, puesto que la asignación de recursos escasos en un momento en que es indispensable optimizar la focalización de los recursos que componen la política pública que enfrenta las consecuencias originadas por el COVID-19. En los principios de conservación del derecho y de la seguridad jurídica, se declarará EXEQUIBLE el numeral 1 del artículo 2 del Decreto 639 de 2020, en el entendido que se refiere a las personas jurídicas constituidas en el estado de emergencia económica, social y ecológica, declarado mediante el Decreto 637 del 6 de marzo de 2020. Dicho condicionamiento es el resultado lógico de la finalidad y función de cumplir el PAEF en el uso de las facultades extraordinarias entregadas al Gobierno Nacional.

Para la Sala, la diferencia que tiene la norma analizada contiene un trato injustificado entre sujetos en igual situación frente a la crisis económica causada por el COVID-19. En efecto, el estado de emergencia se convierte en un momento cierto en que era posible constatar la crisis e identificar algunos de los efectos que se estaba aparejando.

ii) Reducción de ingresos del 20%: la URosario censuró que se hubiese condicionado el beneficio a una condición de ingreso igual o más de reducción de ingresos. A juicio de esa Institución de Educación Superior, no es necesario sujetar el subsidio a esa condición, toda vez que existen múltiples indicadores para identificar los puntos de crisis que enfrenta una empresa en ejercicio de su actividad, durante el COVID-19. Indicó que las normas de contabilidad empresarial establecen indicadores más efectivos para inferir la crisis económica con la cesación de pagos o la incapacidad de pago inminente. Agregó que la forma de medir la necesidad del aporte era inadecuada.

Al respecto, la Sala debe analizar ¿si el numeral 3 del artículo 2 del DL 639 de 2020 carece de proporcionalidad al vincular el otorgamiento del aporte monetario del PAEF a la reducción de los ingresos del postulante a un nivel igual o inferior al 20% de los ingresos? Como se expresó, se someterá la norma a un juicio de proporcionalidad, al tratarse de un aspecto bajo el cual el legislador tiene amplio margen de configuración. Este nivel se compone de dos etapas, a saber: i) corroborar que la alternativa persigue un fin legítimo que no esté prohibido por la Constitución; y ii) verificar que la medida sea adecuada e idónea para alcanzar el fin perseguido.

De acuerdo con MinHacienda[137], la finalidad de la norma objeto de control consiste en establecer un mecanismo que permita identificar las empresas formales más afectadas con la crisis del COVID-19, quienes pueden recibir de manera urgente el apoyo gubernamental. Así mismo, el medio utilizado no está prohibido por la Constitución, toda vez que funda su operatividad en el concepto económico de ingresos. Dicha denotación es un término claro, observable y verificable fiscalmente por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La Sala constata que el medio empleado por parte del Gobierno Nacional es idóneo y adecuado para alcanzar el objetivo perseguido por la norma, conclusión que se deriva de los informes técnicos suministrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Se trata de un modelo financiero que mide la caja de la empresa en un período determinado, cuando se han cumplido los compromisos operacionales, laborales, fiscales y financieros[138]. Con ello se busca determinar el flujo de caja que impacta el flujo de caja, de tal manera que impide cumplir con sus obligaciones financieras. Para evaluar dos escenarios, estos son: 1) la totalidad de las empresas que declararon renta durante el período y 2) las compañías cuya actividad económica podían verse más afectada por las medidas de confinamiento. En consecuencia, se incluyó el indicador de cerramiento, el cual fue medido a partir de la información de Fec

En suma, el Gobierno Nacional seleccionó un esquema basado en criterios técnicos que el juez puede descartar, salvo que sea visible su inutilidad o carencia de adecuación. No se advirtió la falta de medida que denuncia el interviniente. “En otras palabras, el Gobierno nacional, a través del Decreto de 2020 propuso fijar el valor de reducción en ventas en 20%, el cual se estimó, con base en el monto del valor que reduce considerablemente la capacidad de las empresas para cumplir con sus obligaciones de nómina”[140].

La medida que establece el requisito para acceder al PAEF guarda proporcionalidad con los hechos que conlleva, esto es, atender las empresas que no pueden cumplir con sus obligaciones laborales por la disminución de ingresos derivados de las alternativas no sanitarias que en muchos sectores paralizaron la actividad económica. Esto mismo, no implica discriminación alguna basada en un criterio a priori inconstitucional, ni un trato injustificado. En efecto, se entienden superados los juicios de proporcionalidad y de no discriminación.

iii) Requisito registro mercantil: la Vista Fiscal reprochó que el registro mercantil es un requisito que aplica de manera diferente entre personas jurídicas, por cuanto deja por fuera del PAEF a los sujetos morales y naturales que no están obligados a inscribirse en esa base de información, como sucede con los empleadores que ejercen profesiones liberales o son los dueños de centros educativos privados. Indicó que la norma otorga un trato diferente entre sujetos que se encuentran en la misma situación, es decir, sufren la crisis de la pandemia y tienen dificultad para cumplir sus obligaciones naturales. En este punto, advirtió que el registro mercantil carece de idoneidad y de adecuación para excluir a las entidades que no tienen la obligación legal de inscribirse. Por consiguiente, solicitó declarar inexecutable la norma que recoge el requisito mencionado y que condiciona su cumplimiento constitucional para que aplique a los sujetos que a su juicio discrimina.

La Corte debe determinar ¿si el numeral 2º del artículo 2 del DL 639 de 2020, al establecer que el registro mercantil renovado en el año 2019 es una condición de acceso del PAEF, constituye una medida desproporcionada y discriminatoria, en la medida en que, según el Procurador General de la Nación, excluye a las personas que no se encuentran en esa base de información?

El registro mercantil es un sistema de información que recoge la matrícula de los comerciantes y de los establecimientos de comercio, según indica el artículo 26 del Código de Comercio. Su función es de publicidad a la vida comercial, al permitir que la ciudadanía conozca los datos y aspectos relevantes del registro mercantil[141], lo que se traduce en una garantía de la seguridad jurídica. En ese contexto, se impone la obligación de hacer públicos los negocios o actos propios de la condición de comerciante[142]. Se trata del registro de naturaleza personal, en la medida en que se inscribe el individuo en su condición de comerciante y los actos que realiza e impactan a terceros.

Los sujetos objeto de contraste son las empresas que están obligadas a inscribirse en el registro mercantil y que tienen ese deber. En el primer grupo, se encuentran las personas jurídicas que ejercen profesionalmente sus actividades en los establecimientos de comercio, las sucursales de sociedades extranjeras y las ESAL obligadas a inscribirse. En el segundo grupo, se hallan las personas naturales que ejercen profesiones liberales, las personas naturales que realizan actividades agropecuarias, las entidades privadas del sector salud bajo ciertas condiciones, los centros educativos no oficiales de la educación formal, las cámaras de gobierno reguladas por el Código de Comercio, las sociedades de gestión colectiva de derechos de autor y derechos conexos, los Cabildos Indígenas regulados por la Ley 89 de 1990, los partidos y movimientos políticos, las cajas de compensación, los clubes de caza y asociaciones de coleccionista de armas, las juntas de acción comunal y las ESAL que carecen de obligación de realizar tal inscripción.

El parámetro de comparación es la posibilidad que los dos grupos enunciados puedan ser empleados y no estar afectados por la crisis económica del COVID-19. La administración alega que la diferencia de trato es necesaria y que la necesidad de focalizar el PAEF por medio de un registro administrativo que utilizan la mayoría de los

empero no es universalmente exigido a todos los contribuyentes. Al respecto, se habla de un trato de las similitudes.

La norma que contiene el trato desigual busca realizar una asignación eficiente de recursos escasos, beneficiar de forma eficaz al mayor número de generadores de empleo para impedir la disminución del trabajo. La Constitución no prohíbe ese fin. Es más, dicha meta implica un desarrollo de los principios de la administración pública consagrados en el artículo 209 Superior. A su vez, el medio tampoco se enciende en contra del ordenamiento constitucional, debido a que exigir esa inscripción desarrolla la seguridad jurídica y permite para identificar los sujetos que tienen calidad de comerciantes.

La medida es adecuada para alcanzar el fin buscado. Como advirtió Minhacienda, el registro mercantil proporciona información que recoge a casi todos los comerciantes que potencialmente generan empleo. Incluso brinda actividad, trayectoria y ubicación. Además, brinda transparencia y seguridad jurídica a la hora de identificar a los beneficiarios del programa PAEF, al punto que constituye una prueba de los datos. Por consiguiente, es razonable, de modo que supera el juicio de no discriminación.

Ahora bien, se recuerda que en los estados de excepción el juicio de proporcionalidad establecido en la LEEE abarca dos análisis, a saber: “i) evaluar si la interferencia de los derechos fundamentales que se enuncia de rango es proporcional; y ii) constatar si la medida es proporcional a los hechos de la crisis y aminorar sus efectos”[146]. El primer juicio implica analizar una colisión entre principios y las restricciones del legislador extraordinario efectúa sobre los derechos, por lo que se somete a la metodología propia de la proporcionalidad con sus subprincipios y niveles de intensidad; mientras el segundo escrutinio se centra en si las medidas son equilibradas y acordes para conjurar la crisis, es decir, es un estudio diverso a las normas y es de tipo fáctico. Frente a la primera verificación y de acuerdo con los fundamentos del artículo 157, se estima que la medida es proporcional, dado que persigue un objetivo que no se encuentra en la carta política a través de una medida adecuada para alcanzar dicho fin.

A pesar de lo anterior y en relación con el segundo escrutinio del artículo 13 de la LEEE, la Sala considera que la medida no es proporcional a los hechos que generaron la crisis y es insuficiente para aminorar sus efectos. Como se vio en el auto anterior, en razón de que condicionar el PAEF al registro mercantil significa salvaguardar el empleo y el trabajo en menor cantidad de la que se podrían proteger. Se trata de un requisito que disminuye de hecho el mayor número de beneficiarios, y en consecuencia perturba la capacidad de la alternativa para conjurar los hechos que se derivan de la calamidad del COVID-19.

El Gobierno Nacional reconoció la situación descrita. En la respuesta del auto de pruebas del 28 de febrero de 2020, expediente RE-342, Minhacienda manifestó que era indispensable modificar el requisito del registro mercantil fijado en los DL-639 y 677 de 2020, para acceder al PAEF, puesto que no rastreaba a un número adecuado de sujetos jurídicos que poseen una capacidad empleadora importante. Es más, reseñó los demás sistemas de información de su disposición la administración para evaluar la realidad de los postulantes y aumentar el número de beneficiarios, como son la Planilla Integral de Liquidación de Aportes (PILA), el Registro Único Tributario (RUT) y el Registro Único Empresarial y Social (REUS[147]). En ese contexto se expidió el DL 815 de 2020, estatuto de modificación de aspecto al PAEF.

Por consiguiente, el numeral 2º del artículo 2 del DL 639 de 2020 no supera el juicio de proporcionalidad de los términos consagrados en el artículo 13 de la LEEE. Se considera que el remedio judicial adecuado es declarar EXEQUIBLE la disposición sub-examine bajo el entendido que la persona que carezca de inscripción en el registro mercantil puede demostrar su calidad de empleador mediante la Planilla Integral de Liquidación de Aportes, el cual condicionamiento obedece a la misma finalidad del programa, la cual consiste en proteger el empleo.

Los sujetos objeto de contraste son los beneficiarios exclusivos del PAEF y quienes pertenecen a esas personas que ostentan la calidad de deudores de líneas de crédito adquiridas en el marco de la emergencia económica garantizadas por el FNG, entre ellos, el programa “Unidos por Colombia”. El criterio de contraste es que ambos son beneficiarios del DL 639 de 2020. La divergencia se encuentra en la temporalidad de la medida, la cual utiliza como criterio diferenciador la calidad de deudor que tiene el beneficiario en otro programa gubernamental.

La medida será sometida a un escrutinio de intensidad leve, por cuanto es un asunto económico que involucra distintos subsidios o medidas propuestas por el Estado para atender a la población afectada con la crisis económica COVID-19. La finalidad buscada por la norma que contiene el trato desigual consiste en establecer una mejor coordinación entre el PAEF y el UPC (u otro programa de crédito). El FNG afirmó que esas políticas tienen una similar naturaleza y comparten el mismo objetivo de proteger el empleo. Dicha meta no está prohibida por la Constitución. Inclusive procura desarrollar principios de la función administrativa, consignados en la Carta Política. Encima, el medio es legítimo y no se encuentra vedado por la Norma Superior.

La alternativa propuesta para establecer una temporalidad diferenciada es adecuada e idónea, por tanto, para coordinar los dos programas para que los aportes estatales sean más eficientes en atender la crisis económica COVID-19 y las medidas diseñadas en la contención del virus. El empleador podrá extender las ayudas para asegurar por más tiempo el pago de las obligaciones laborales. En este punto, el DL 639 de 2020 regula el pago del empleador que va a recibir dos ayudas gubernamentales, lo que facilita la asignación eficiente de recursos y el control por parte del ejecutivo. Como manifestó el FNG en el proceso sub-judice, la idea del inciso es materializar y regular la forma en que un mismo beneficiario logra acceder al subsidio y a las líneas de crédito garantizadas por el Estado.

Además de considerar que ese trato diferente se encuentra justificado, la Sala Plena constata que la medida es proporcional, por cuanto no vulnera derecho fundamental alguno y es equivalente a los hechos que motivaron la calamidad. De ahí que supera el juicio de proporcionalidad y de no discriminación.

d) Obligaciones adicionales para acceder al aporte del PAEF: la URosario llamó la atención sobre las condiciones complementarias que eran indispensables para acceder al aporte monetario estatal, las cuales deben cumplir, aunque sean aspectos operativos de la política. Se trata del producto de depósito que debe tener el postulante en la institución financiera en donde se consignará el aporte, según indica el parágrafo 2º del artículo 2 del DL 639 de 2020. En la Institución de Educación Superior, dicha condición discrimina a las personas que no han accedido al aporte monetario en la institución financiera. Insistió que los postulantes que se hallan en esa situación de marginación del sistema bancario por imposibilidad de acceder al aporte del PAEF, pues hacen parte de una población no bancarizada.

La Sala debe resolver ¿si constituye una barrera contraria al derecho a la igualdad de las personas e instituciones bancarizadas, condicionar la entrega del aporte monetario del PAEF a la constitución de un producto de depósito en una entidad financiera vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia? Ese problema jurídico se resuelve a través de la aplicación de un juicio de razonabilidad en una intensidad leve, en atención a que se trata de una materia de regulación de una política económica y social en la que existe una amplia libertad de configuración por parte de los legisladores ordinarios y extraordinarios. Tampoco se refiere a una limitación de derechos fundamentales. En principio, se sustenta en criterios sospechosos o que afecten la libertad de empresa o el goce de un derecho constitucional no fundamental.

La finalidad de la medida responde a asegurar que los recursos del PAEF lleguen a las personas del programa y a quienes fueron reconocidas como beneficiarias. Dicha meta desarrolla los principios de igualdad y equidad del artículo 209 Superior, por lo que es un objetivo legítimo que no se encuentra prohibido por parte de la Constitución. El propio hecho de que sucede con el medio, debido a que es un tipo de modalidad establecida para guardar el dinero,

sistema financiero.

En la adecuación de la medida y relación con el fin, se concluye que la opción carece de idoneidad objetivo de rastreo y valoración de los postulantes no bancarizados que se encuentran dentro de los política. El depósito es la puerta de entrada al programa, puesto que los documentos y la postulación entidad financiera vigilada por la Superintendencia Financiera que el o la postulante escogieron. El establece una restricción que opera en el producto bancario y en la entidad que lo constituye. Incluso condición en nada se relaciona con la finalidad del programa o los riesgos que procura conjurar, ni empleadora del postulante, lo que perturba la eficacia y eficiencia de la alternativa.

Conjuntamente, la medida no cuenta con la proporcionalidad requerida de acuerdo con el artículo 1 como quiera que no es equivalente a la magnitud de los hechos que constituyen la calamidad. El G implementó unas alternativas para contener el contagio colectivo de COVID-19 y evitar la saturación salud o los fallecimientos de los pacientes, por ejemplo, decretó el aislamiento preventivo obligatorio detener la actividad económica. Esa situación perturbó la capacidad de los empleadores para observar obligaciones laborales, por lo que se creó el PAEF. La finalidad de ese programa es auxiliar a los empleados evitar la pérdida de puestos de trabajo. En consecuencia, la norma otorga prevalencia a un aspecto o función y objetivo del programa.

De igual forma existen medios con mayor eficacia, idoneidad y adecuación para alcanzar el fin que La administración identificó esa necesidad y determinó que era pertinente modificar el DL 639 de 2020 en ese aspecto. El DL 677 de 2020 ajustó y cambió las características del depósito, al ampliar el uso de esos productos de entidades vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria.

Sobre el particular, esta Corporación entiende que ese ajuste es una modificación relevante, debido a la bancarización que tiene Colombia. En la actualidad, alrededor de 17% de la población en edad para acceder al sistema financiero, ni productos de depósito, de acuerdo con el estudio realizado por la Superintendencia Financiera[148]. Inclusive, el Plan Nacional de Desarrollo propone alcanzar una meta de 85% de bancarización base en los datos reseñados, se constata que queda por fuera del programa un importante número de personas que tienen la posibilidad de generar empleo o ser beneficiarias del PAEF. Es más, las cooperativas financieras y micro-crediticias tiene en su haber 1,8 y 1.4 de millones de personas con productos financieros respectivamente pero esas instituciones se encuentran bajo la vigilancia de la Superintendencia de Economía Solidaria y sus servicios no entrarían en la órbita de aplicación de la norma. Para el año 2018, los depósitos de esas entidades ascendían a 11 billones de pesos, suma que evidencia la participación de esas instituciones y sus afiliados.

En ese contexto, la Corte considera indispensable flexibilizar una de las dos condiciones operativas materialmente al aporte. No estima adecuado eliminar el producto del depósito o cambiarlo por otro producto financiero, por cuanto el medio escogido por el Gobierno Nacional es de fácil constitución o apertura.

Por el contrario, concluye que debe ser ajustado el requisito de las entidades en donde se constituye el aporte cuando existen un número amplió de personas jurídicas que pueden verificar el cumplimiento de las condiciones fijadas en el DL 639 de 2020 y permitir la entrega del aporte monetario. En efecto, declarará EXEQUATUR el párrafo 2° del artículo 2° del DL 639 de 2020 bajo el entendido que serán aceptados los productos financieros de las entidades que están vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria de Colombia.

e) Hipótesis de restitución del aporte: El artículo 8 del DL 639 de 2020 establece las hipótesis de restitución del aporte a través de las entidades en donde se entregó el mismo. Esa devolución operará cuando: **i)** el beneficiario haya usado el aporte para el pago de los salarios de sus trabajadores (Núm. 1 Art. 8); **ii)** el beneficiario no cumpla con los requisitos para adquirirlo (Núm. 2 Art 8); o **iii)** se compruebe que existió falsedad en los documentos presentados (Num. 3 Art. 8); y **iv)** el aporte fue superior a los recursos utilizados para el pago de salarios.

que solo se restituirá la diferencia entre lo recibido y lo usado (Núm. 4 Art. 8). Además, deja a salvo responsabilidades fiscales y penales a las que haya a lugar.

Las hipótesis mencionadas pretenden asegurar de dos maneras que el dinero del PAEF sea utilizado que fue previsto. La primera obliga a regresar los aportes cuando son usados para fines distintos a l programa, como ocurre con i) y iv), escenarios que se activan cuando el dinero no ha sido usado pa salarios de los trabajadores. La segunda reprocha que el reconocimiento del aporte se hubiese funde incumplimiento de los requisitos de la postulación (ii) o en la falsedad de documentos que justifica

Las medidas descritas no perturban derecho fundamental alguno, como señalaron la totalidad de lo por lo que no hay lugar a efectuar teste de proporcionalidad alguno. De hecho, desarrollan principio eficacia de la administración, de acuerdo con las finalidades explicadas. Sin embargo, no sobra ree aplicación de las hipótesis de restitución y del procedimiento que se activa ante su configuración se por la Constitución y los derechos que se derivan de la misma en ejercicio de una facultad sanciona debido proceso o legalidad. Por consiguiente, carece de sustento la indeterminación alegada por el l General de la Nación respecto del artículo 8 del DL 639 de 2020. Lo propio sucede con el condicio solicitado, toda vez que el ordenamiento constitucional restringe la supuesta facultad desproporci entregada a la administración. Sería inocuo condicionar la validez de una disposición que no desco Constitución y que debe interpretarse al igual que aplicarse dentro del ámbito de aquella norma sup

Así mismo, la medida es proporcionada para enfrentar los efectos de la crisis, debido a que establec restitución cuando los aportes no sean empleados para el objeto del PAEF o se hubiesen constituido irregulares. Tal previsión permitirá recuperar el auxilio monetario y emplear esos recursos para pali del COVID-19. Lo propio sucede con la previsión que deja a salvo las responsabilidades fiscales y

El artículo 8 del DL 639 de 2020 se aplica por igual a todas las personas que fueron reconocidas co del PAEF. Dicha proposición jurídica tampoco realiza distinción alguna basada en un criterio sospe sexo, religión, lengua, nacionalidad, familia, opinión política o religiosa. En consecuencia, supera e discriminación.

f) Fuente de financiación y monitoreo de la política: el artículo 1° del DL 639 de 2020 indica que lo programa tendrán su fuente en el FOME. El Gobierno Nacional creó ese dispositivo para atender p los programas diseñados para aminorar la crisis causada por el COVID-19, según establece el nume 4 del DL 444 de 2020. En concreto, la Resolución 1129 del 20 de mayo de 2020 de MinHacienda e FOME transferirá a las personas que se hubiesen postulado al PAEF el aporte respectivo. En prime que esta regulación es proporcional a los efectos de la calamidad, puesto que resguarda los recursos del programa. Se trata de asegurar la sostenibilidad de la política que desarrolla una faceta prestaci derechos, entre ellos el trabajo. Así mismo la medida no implica vulneración a derecho fundamenta segundo lugar, la previsión de los recursos no entraña ni recae sobre el reparto de cargas sociales q discriminatorio o contrario a la igualdad. En consecuencia, se supera el juicio de proporcionalidad y discriminación.

La Sala arriba a la misma conclusión respecto de las disposiciones de monitoreo del PAEF, por cu UGPP la competencia de fiscalizar el programa es una medida proporcional para garantizar la efici protección del empleo. El parágrafo 5° del Artículo 2° del DL 639 de 2020 no vulnera ningún derec entraña un trato dispar.

Conclusión

En esta sección se sometió a revisión constitucional la medida central, que corresponde con la crea

Aquí, se incluyeron sus aspectos sustantivos de formulación del programa, estos son, la naturaleza de los beneficiarios (Art. 2), el monto del aporte (Art 3), la temporalidad en que opera (Art 5), la frecuencia de desembolsa (Art. 6) así como las hipótesis de restitución del mismo (Art. 8).

La Sala concluyó que la medida principal y sus elementos sustanciales sobrepasa los juicios de no afectación de la intangibilidad, en tanto hacen parte de una política que salvaguarda el empleo que no afecta el núcleo esencial de los derechos fundamentales, ni reemplaza las labores ordinarias de los demás órganos de Estado o de la administración pública. Así mismo, respetan los límites fijados en la Constitución, los tratados internacionales y la Ley de Estados de Excepción. En concreto, manifestó que la jurisprudencia ha avalado las transferencias no monetarias particulares, como sucede en este caso con el aporte monetario de protección del empleo.

A su vez, manifestó que el PAEF al igual que la configuración de sus elementos sustantivos que dichos elementos son necesarios fáctica y jurídicamente. Era indispensable tomar decisiones respecto de la pérdida de empleo derivada del cierre de la actividad económica que implicaron las medidas sanitarias no farmacológicas y aislamiento preventivo. Las decisiones adoptadas en los Artículos 1, 2, 3, 5, 6 y 8 Decreto 639 de 2020 tomadas por vías ordinarias y son adecuadas para aminorar los efectos de la crisis.

De manera específica, la Sala se detuvo en los juicios de proporcionalidad y no discriminación. Indudablemente, la medida principal superaba los escrutinios mencionados, puesto que desarrollaba facetas prestacionales de protección social superiores, responde a la crisis económica ocasionada por el COVID-19 y no establece discriminación alguna. En su vez, realizó precisiones sobre los beneficiarios que fueron identificados en el DL 639 de 2020, los requisitos para acceder al programa y algunos de los elementos constitutivos de la medida por ser arbitrarios o inconstitucionales para conjurar la crisis soportada.

En relación con los beneficiarios, la Sala consideró que era forzoso incluir sujetos que habían sido excluidos del programa o suprimir normas que generaban efectos discriminatorios sobre los destinatarios del mismo programa, en prescripciones contrarias a la Constitución. En el primer lugar, declaró **INEXEQUIBLE** el segmento de la disposición que establece que el postulante es contribuyente del Régimen Tributario Especial.”, contenido en el parágrafo 2 del DL 639 de 2020, por cuanto excluía, sin razón alguna, las ESAL que no pertenecen al régimen tributario especial. Adicionalmente, constató que la no inclusión de las personas naturales dentro de los beneficiarios del programa de apoyo al empleo formal era una medida inconstitucional. Sin embargo, precisó que no era procedente condicionar el inciso 1º del artículo 2º del Decreto 639, toda vez que esa situación inconstitucional fue corregida por el Decreto 677 de 2020.

Frente a los requisitos para acceder al PAEF, sintetizó que algunas de esas condiciones resultaban como discriminatorias y desproporcionadas. En primer lugar, declaró **EXEQUIBLE** el numeral 1º del artículo 2 del Decreto 639 de 2020, en el entendido que se refiere a las personas jurídicas constituidas antes del estado de emergencia económica y social y ambiental, declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. Para la Sala, esa disposición establece una diferencia de trato injustificada y desproporcionada entre sujetos que se encuentran en igual situación de vulnerabilidad frente a la crisis económica causada por el COVID-19 y las medidas que se implementaron para contenerlo. En segundo lugar, declaró **EXEQUIBLE** el numeral 2º de la disposición sub-examine, en el entendido de que la persona que carezca de la obligación de inscribirse en el registro mercantil puede demostrar su capacidad de empleador mediante la Planilla Integrada PILA.

Respecto de los elementos axiales del PAEF y otras obligaciones, concluyó que debía ser declarado **EXEQUIBLE** el parágrafo 2º del artículo 2º del DL 639 de 2020, bajo el entendido que serán aceptados los productos de las entidades que están vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria de Colombia.

Finalmente, estimó que las hipótesis de restitución del aporte son una medida que supera los juicios de proporcionalidad y de no discriminación. Lo propio sucede con la alternativa que identifica la fuente

del programa, así como de fiscalización del mismo.



B) Los procedimientos administrativos que se requieren para acceder y operar el programa (Artículo 11 y 12)

Siguiendo la metodología descrita, el estudio de este acápite será dividido en dos partes. Primero, una de las disposiciones mencionadas, para luego efectuar el examen de las normas. Sobre el particular, que en este segmento realizará de forma separada los juicios de proporcionalidad y de no discriminación de la estructura de las normas y a la ausencia de censura de los intervinientes en esos dos escrutinios.

Descripción de las disposiciones analizadas

Los artículos agrupados en este acápite contienen una serie de disposiciones sobre: i) el procedimiento administrativo para acceder y operar el programa; ii) la delegación de la competencia de reglamentación y autorización de trámites virtuales.

El artículo 4 de la normativa en estudio establece el que es propiamente el procedimiento de acceso y contiene un conjunto de reglas en relación con las gestiones que deben seguirse tanto por quienes pretenden obtenerlo, como los trámites y actuaciones que corresponde realizar a las entidades públicas y privadas en el proceso de asignación del beneficio; a quienes, entre otras cosas, se impuso la carga de verificar la configuración de los requisitos establecidos y la adecuada destinación de los recursos.

Por el lado del párrafo del artículo 8 del decreto en estudio, se evidencia que esta norma delega la facultad de regular, mediante resolución, el procedimiento a través del cual se obtendrán los recursos concedidos por medio del PAEF en los eventos en los que se haya otorgado en exceso o sin el cumplimiento de los requisitos, así como lo faculta para suscribir convenios con la red bancaria para garantizar dicha restitución.

Finalmente, en lo relativo al artículo 12, la norma en estudio establece que las entidades que participan en el proceso de asignación del beneficio (UGPP, bancos, etc.) deberán facilitar medios virtuales a través de los cuales que los ciudadanos cumplan con la totalidad de los requisitos que permiten acceder al beneficio, sin condiciones de riesgo como producto de la situación de emergencia actual.

Juicios materiales restantes

Juicio de no arbitrariedad

La Sala constata que las medidas objeto de estudio son respetuosas de los límites constitucionales establecidos para la expedición de este tipo de decretos.

Así, se evidencia que los artículos en mención, precisamente por su naturaleza procedimental, esto es, no crean ni modifican derechos u obligaciones concretas, no tienen la virtualidad de: (i) suspender o restringir el núcleo esencial de un derecho de raigambre fundamental, pues, por el contrario, crean mecanismos a través de los cuales es posible garantizar que, a pesar de la situación de crisis actual, los ciudadanos sigan teniendo sus derechos fundamentales, en específico, el trabajo; (ii) interrumpir el normal funcionamiento de las instituciones públicas, ni (iii) suprimir o modificar los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Juicio de intangibilidad

En igual sentido, se tiene que las normas objeto de examen satisfacen esta exigencia en concreto, por lo que se trata de normas que establecen procedimientos y delegan competencias de reglamentación d

tienen la capacidad de afectar en forma alguna, o vulnerar, los derechos referidos en el artículo 4° de la Constitución de 1994 y considerados como “intangibles” por la jurisprudencia de esta Corporación.

Juicio no contradicción específica

Tal y como se ha expuesto en ocasiones anteriores, el criterio de no contradicción específica busca que el Gobierno Nacional, al proferir este tipo de decretos, se abstenga de: 1) contrariar alguna de las disposiciones constitucionales o desarrolladas en tratados internacionales sobre derechos humanos que se han preterido en el ejercicio de las competencias propias de los estados de excepción; y 2) desconocer alguna de las exigencias contenidas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEE. A continuación, se efectuará el juicio respectivo sobre los tipos de alternativas instrumentales.

Medidas i): el procedimiento administrativo para acceder y operar el programa (Artículo 4): Sobre este punto, se considera necesario poner de presente que la competencia que tiene el legislador ordinario para regular los procedimientos se extiende al Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias previstas en los artículos 215 y siguientes[150]. A la luz de la jurisprudencia de esta Corporación, el legislador ordinario, con, al menos, cuatro limitantes para el ejercicio de sus facultades de regulación de los procedimientos administrativos y/o judiciales exigibles para la configuración de una determinada situación jurídica también deben ser comprendidas como predicables de las competencias legislativas extraordinarias del Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción.

En concreto, a la luz de la Sentencia C-319 de 2013, el legislador (indistintamente de su calidad) no debe desconocer con las regulaciones que desarrolla:

“(i) la fijación directa, por parte de la Constitución, de determinado recurso o trámite judicial; (ii) el respeto a los fines esenciales del Estado y particularmente de la administración de justicia; (iii) la satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iv) la eficacia de las diferentes garantías que conforman el debido proceso de acceso a la administración de justicia”.

En ese sentido, si bien el legislador, por regla general goza de una amplia autonomía para el ejercicio de sus competencias regulatorias, debe enmarcar sus actuaciones en estos parámetros básicos so pena de que, al crear una ruta de acceso al efectivo goce de los derechos, obstaculice e incluso restrinja su consecución.

En el caso sub-judice, se evidencia que el artículo 4 en estudio respeta las exigencias recién referidas. El trámite ideado no contraviene ningún procedimiento desarrollado por la Constitución misma sobre el punto, sino que solo permite, a quienes quieren hacerse acreedores al beneficio, contar con una ruta de acceso clara y segura, sino que pretende, con su implementación, precisamente garantizar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, en específico, permitir la continuidad misma de los empleos a nivel nacional. Los procedimientos facilitan la implementación del PAEF. Inclusive, son una garantía de la seguridad jurídica de los derechos de los beneficiarios que el trámite esté consignado en una norma de rango legal.

Tampoco se quebrantan las reglas de este juicio, por cuanto no desconocen tratados internacionales que aparejan la desmejora en los derechos sociales de los trabajadores.

Medidas ii), delegación de la competencia de reglamentación (Par.2 Art. 4 y Pár del Art. 2): en lo que respecta a la delegación de las facultades reglamentarias en cabeza de un Ministerio, esta Corte ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores sobre este tipo de delegaciones y ha concluido que estas deben entenderse como constitutivas y admisibles, siempre y cuando la delegación no: (1) tenga como objeto la expedición de decretos con fuerza de Ley, (2) asigne a esta entidad competencias intransferibles del Presidente de la República; y (3) viole las exigencias de los artículos 212 y 215 de la Constitución Política[151].

Para la Sala, es igualmente claro que la delegación objeto de escrutinio respeta las reglas anteriormente establecidas, en tanto que está dirigida a la regulación de un procedimiento específico para la restitución de los dineros recaudados en ocasión al PAEF en los casos en los que resulte procedente. Así, la delegación realizada no tiene por objeto la expedición de un decreto con rango de Ley, ni la asignación de alguna de las competencias intransferibles del Presidente de la República. Se advierte que la delegación es una medida de habilitación instrumental que garantiza la operatividad.

Las facultades reglamentarias de la ley y en este caso de los decretos legislativos de desarrollo son facultades que pueden ser delegados o transferidos a las carteras ministeriales. La potestad reglamentaria se encuentra reservada al Presidente de la República, de conformidad con el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución. Como lo ha señalado el Tribunal Constitucional, “real el enunciado abstracto de la ley. Si el legislador hace la ley, el ejecutivo tiene el derecho-deber de garantizar la operatividad efectiva en el plano de lo real”[152].

En época de normalidad, esta Corporación ha considerado que esa facultad no es exclusiva del máximo órgano de la administración pública[153], por lo que puede delegarse o transferirse a los ministros o ministras, con sujeción a la competencia residual y subordina al primer mandatario. En efecto, no quebrantan la Carta Política los decretos y resoluciones enuncian los enunciados legales que confieren a las carteras ministeriales el poder de expedir regulaciones de carácter técnico u operativo[154], como sucede con las normas del párrafo del artículo 2 y el párrafo del artículo 8 del DL 639 de 2020.

Sobre el particular, es importante subrayar que los asuntos regulados en las disposiciones citadas no afectan la reserva de ley, por cuanto habilitan para expedir proposiciones jurídicas que pretenden hacer operativo el PAEF en ciertos aspectos. A su vez, se entiende que la reglamentación queda sujeta a seguir las pautas fijadas en el artículo 189 de la Constitución.

Por último, no se desconoce ninguna de las reglas consagradas en los artículos 212 y 215 de la Constitución. Basta recordar que no se presenta desconocimiento de tratados internacionales ni el retroceso de los derechos de los trabajadores.

Medidas iii) autorización de trámites virtuales: en lo relativo a la implementación de nuevas tecnologías y procedimientos administrativos, en específico, sobre la disposición de medios digitales para el desarrollo de los trámites y actuaciones ante la administración, esta Corporación ha estudiado ya varias medidas de este tipo y ha concluido que estas, per se, no desconocen ninguna prohibición constitucional, pues si bien el Constituyente no ha sido comprometido con ninguna visión concreta en relación con la implementación de las tecnologías, el legislador ordinario y extraordinario tiene un deber concreto en materia de garantizar la eficacia de la legislación, cuestión que, dadas las actuales condiciones de hecho que circunscriben al mundo, demanda la implementación de innovadores mecanismos para su efectividad[155].

Así, a pesar de que la actual crisis ha significado unos retos muy grandes para la Administración en lo que respecta a la prestación presencial de los servicios públicos y el desarrollo ordinario de las actividades del Estado, estas circunstancias no pueden servir de justificación para omitir el efectivo cumplimiento de los deberes estatales.

En ese sentido, esta Corporación ha considerado que a través de medios virtuales es posible contribuir al logro de la satisfacción de los fines del Estado, por lo que es deber de este, cuando menos, implementar las medidas necesarias en su disposición para el efecto.

Sobre el particular, esta Corte no olvida que este tipo de medidas pueden llegar a significar una barrera para el acceso a la administración pública para algunos ciudadanos, quienes carecen de los medios o de la capacidad para acceder a ellos. Sin embargo, la utilización de instrumentos tecnológicos en este tipo de trámites y procedimientos busca superar un obstáculo de mayor envergadura, como lo es el riesgo para la vida y la salud de la población que quieren acceder a estos beneficios, que se deriva de la movilización de la población para efectos de

presencialmente a los puntos de atención. Cuestión que se estima incluso más gravosa si se tiene en cuenta que los trámites podrían ser desarrollados remotamente sin ninguna clase de inconveniente.

De ahí que esta Corte, en ocasiones anteriores y, en concreto, en la Sentencia C-194 de 2020, reconozca que “el uso de herramientas virtuales puede derivar, en algunos eventos, en la afectación del derecho al acceso a la administración pública, la Corte observa que el fin de la norma examinada no es suprimir la atención presencial, sino eventualmente garantizaría dicha prerrogativa, sino atenuar una calamidad mayor que afecta a toda la población.”

En aquella misma ocasión se indicó que corresponde a las autoridades Estatales garantizar a los usuarios el acceso a estos medios electrónicos, o en su defecto, asegurar la posibilidad residual de realizar estos trámites de manera presencial. Las actuales condiciones sanitarias y las restricciones que se han impuesto sobre la movilidad a la pandemia han impedido el desarrollo de trámites presenciales, motivo por el cual se ha estimado la implementación de gestiones que permitan la materialización del distanciamiento social y que, en última instancia, aseguren efectivos los derechos de la población.

Por lo expuesto, se considera que la medida contenida en el artículo 12 del Decreto en estudio, al permitir la implementación de medios digitales que permitan a los ciudadanos acceder remotamente a estos servicios, no vulnera específicamente a los mandatos y prohibiciones que existen para el ejercicio de este tipo de atribuciones.

De otro lado, en lo relativo a las restricciones establecidas en la Ley Estatutaria de los Estados de Ejeccutivos a la imposibilidad de que alguna medida contenida en un decreto legislativo restrinja la posibilidad de modificación posterior por parte del congreso o implique la desmejora de los derechos de los trabajadores, la evidencia que, además de que las medidas en estudio no tienen la virtualidad de limitar las competencias del congreso legislativo para modificarlas, lo cierto es que tienden por la efectiva garantía de los derechos de los trabajadores, motivo por el cual cumplen con creces estas exigencias.

Visto lo anterior, para la Sala es claro que las normas procedimentales en estudio, estas son, las contenidas en los artículos 4, 8 (párrafo) y 12 del Decreto Legislativo 639 de 2020 no contradicen de manera específica el contenido Constitucional, los compromisos adquiridos a partir de los tratados internacionales en materia de derechos humanos ni el marco de referencia establecido para que el Ejecutivo pueda desarrollar este tipo de competencias excepcionales y, por tanto, superan el requisito objeto de estudio.

Juicio de motivación de incompatibilidad

Las normas de procedimiento en estudio contemplan las actuaciones a surtir en relación con un procedimiento que fue ideado en este mismo Decreto, de manera que, al regular las formas y trámites que deben surtir para la consecución, no suspenden de ninguna forma la vigencia de leyes o normas de rango legal preexistentes, por lo que es necesario entender que el requisito en examen se encuentra satisfecho.

Juicio de necesidad

Necesidad Fáctica: Para la Corte es claro que el ejecutivo no incurrió en ningún error manifiesto con respecto a los procedimientos en estudio. El trámite ideado en el artículo 4 del Decreto al establecer las actuaciones que deben surtir por un ciudadano que pretenda hacerse acreedor al beneficio no implicó un error en la alternativa, dado que previó la exigencia de actuaciones que permitan garantizar que el beneficio se otorgue a quienes realmente se han visto afectados con ocasión a la pandemia y que los recursos a conceder se usen para la finalidad pretendida.

Así, era “necesario” que, al ser creado un programa para salvaguardar los empleos existentes, el mecanismo o trámite concreto que permitiera a sus eventuales beneficiarios acceder a él sin que se vulnerara el derecho a la igualdad, que, en este caso, el procedimiento establecido, tenga la virtualidad de desnaturalizar el beneficio ic

desconocer su finalidad.

En relación con la delegación de funciones realizada mediante el párrafo 2 del artículo 4º y párrafo 1 del artículo 8º se considera que ésta también resulta idónea para lograr la finalidad que es pretendida con su implementación a través de ella, es posible asignar la función de regular aspectos residuales, operativos y técnicos. Su eventual procedimiento de restitución de los dineros otorgados en el PAEF, a una entidad que, con su conocimiento técnico sobre el tema, podrá observar la práctica real en la que se desenvuelve el trámite que pueda responder a ese contexto específico y a las necesidades concretas que puedan surgir durante la efectiva restitución de los dineros cuandoquiera que sea necesario.

Finalmente, se considera que tampoco se incurrió en error alguno al juzgar la necesidad de implementar medidas digitales para este tipo de actuaciones (artículo 12), como quiera que es claro que, con ocasión a las medidas de aislamiento social, quienes quieran hacerse acreedores al beneficio desarrollado en este Decreto, tienen que asumir riesgos innecesarios sobre su salud y vida, cuestión que implicaría restar eficacia a las medidas y es adelantado en otros ámbitos por parte del Gobierno Nacional en relación con la contención de la COVID-19 actual.

Necesidad jurídica: En relación con este requisito, la Sala Plena estima que se encuentra satisfecha la subsidiariedad establecida para este tipo de decretos, esto es, que el Gobierno Nacional se encuentra utilizando los mecanismos ordinarios a través de los cuales le fuera posible adoptar las medidas en cuestión y logrando el fin propuesto. Ello, pues las facultades ordinarias de regulación reglamentaria que el Gobierno Nacional tiene en virtud de la disposición a la luz del artículo 189.11 de la Constitución Política, no le permiten desarrollar los procedimientos requeridos para hacer efectivo el PAEF, en cuanto es necesario entender que estos cuentan con rese-

Sobre el particular, se tiene que como quiera que la medida fue implementada a través de una norma de carácter especial, el diseño de los trámites para su implementación, en específico, lo relativo a los requisitos para su implementación, debía ser implementado a través de una norma del mismo nivel, más aún cuando a través de estos procedimientos se imponen a varias entidades públicas, como la UGPP y al Ministerio de Hacienda, responsabilidades y obligaciones de reglamentación que no se encuentran entre sus facultades ordinarias ni surgen como desarrollo de las mismas.

Así, como quiera que se trata de la implementación de un programa novedoso y que no cuenta con precedente en el interior del ordenamiento jurídico, es necesario entender que el Gobierno Nacional carecía de mecanismos ordinarios de la institucionalidad ordinaria, para su implementación y, por tanto, se justifica la utilización de procedimientos legislativos extraordinarios.

Juicio de proporcionalidad

La Sala evidencia que este requisito también debe ser considerado como satisfecho, toda vez que, con respecto a las medidas objeto de control ostentan un carácter eminentemente procedimental, no tienen la virtud de causar una afectación ius-fundamental que pueda ser analizada como “equilibrada” o “proporcional” en relación con el beneficio que representan y con la gravedad de los hechos que circunscriben la situación de emergencia.

A pesar de que correspondería a la Sala verificar que las eventuales afectaciones a los derechos fundamentales que derivan de la medida sean “absolutamente” necesarias para lograr el fin propuesto y el consecuente beneficio, en la normalidad, se tiene que, dada la naturaleza especial de los artículos en estudio (4, 8 -párrafo- y 11) y como se indicó en el acápite de ausencia de arbitrariedad, no tienen la capacidad de afectar los derechos fundamentales de la población y, por el contrario, se constituyen en herramientas que permiten su efectiva materialización y satisfacción de esta exigencia.

Vale aclarar que ello es así en tanto el análisis sustancial de los requisitos establecidos para el acceso al PAEF fue desarrollado en un acápite anterior y que, en este momento específico, lo que compete a la Sala es

los trámites y procedimientos ideados para su implementación.

De igual forma, las herramientas analizadas en esta oportunidad son equivalentes en relación con lo que pretende conjurar, puesto que se concentran en implementar la medida principal del PAEF. Se trata de procedimientos que permiten hacer realidad el programa del empleo formal.

En consecuencia, la Corte estima que el requisito en estudio se encuentra satisfecho en razón a que los procedimientos en estudio no implican la vulneración de derecho fundamental alguno y, por el contrario, buscan materializar las obligaciones del Estado en materia de su garantía.

Juicio de no discriminación

Finalmente, en lo que respecta al juicio de no discriminación, para la Sala Plena es claro que las medidas en estudio, al (1) establecer los procedimientos para la aplicabilidad del beneficio, (2) delegar en el Ministerio de Hacienda la regulación del trámite eventual de restitución de los dineros otorgados por el PAEF y (3) implementar de herramientas tecnológicas que permitan, de manera remota, el desarrollo de los procedimientos anteriormente descritos, no genera diferenciación alguna fundada en razones de sexo, raza, lengua, nacionalidad o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías que hayan sido consideradas como “sospechosas” a la luz de la jurisprudencia de esta Corporación y, por tanto, esta última exigencia constitucional está satisfecha.

Conclusión

La Sala concluye que son constitucionales las siguientes medidas instrumentales y de trámite: i) establecer los procedimientos para reconocer y aplicar el beneficio al empleo formal; ii) delegar en el Ministerio de Hacienda aspectos de ejecución del PAEF y el trámite eventual de restitución de los dineros otorgados por el PAEF; iii) prever la implementación de herramientas tecnológicas que permitan, de manera remota, el desarrollo de los procedimientos anteriormente descritos. En efecto, superan los juicios de arbitrariedad y de intangibilidad, respetan el núcleo esencial de los derechos fundamentales. Lo propio sucedió con aquellas garantías de prohibición en estado de excepción. Se trata de herramientas que regulan procedimientos y habilitan procedimientos reglamentarios.

Indicó que las alternativas adoptadas tienen sustento en la Constitución, pues esas competencias se reservan al legislador ordinario, regla que también abarca al legislador extraordinario. En el pasado inmediato y en el presente, la Corporación ha ratificado los medios referidos de naturaleza instrumental. En efecto, los medios en estudio superaron el juicio de no contradicción específica.

Además, señaló que era necesario emitir las decisiones estudiadas para lograr la operatividad del programa, ya que no existían en el ordenamiento jurídico normas que permitieran la aplicación del PAEF. Es más, es necesario requerir el uso de facultades extraordinarias para establecer el procedimiento de acceso al programa, la competencia de reglamentación técnica y autorizar el uso de medios remoto o electrónicos. Tales medidas son equivalentes a los hechos de la crisis y no discriminan a ninguna persona. Con ello, se sobrepasan los principios de incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación.



C) las medidas accesorias que facilitan materializar el PAEF y asegurar el cumplimiento de sus fines (artículos 7, 9, 10 y 11).

El presente acápite estará dividido en una descripción de las medidas y en un análisis de estas. La Sala seguirá el mismo iter metodológico implementado en la sección B), por lo que efectuará de manera separada los juicios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. La independencia y autonomía de las normas agrupadas en e

igual que los debates puntuales que entrañan justifica dicha determinación.

Descripción de las disposiciones analizadas

Las disposiciones de esta sección (Artículos 7, 9, 10 y 11 DL 639 de 2020) son medidas accesorias implementar o facilitar la ejecución del programa PAEF a través de regulaciones administrativas, tr salvaguarda de los recursos.

El Artículo 7 atribuye la competencia al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para suscribir co modificar los acuerdos vigentes con los operadores bancarios, negocios que operativizan la entrega programa.

Por su parte, el artículo 9 del DL 639 de 2020 establece una permisión en el manejo de datos de los beneficiarios del programa. Se trata de autorizar a las entidades públicas y privadas, quienes actúan y/u operadores de la información[157], para recibir y suministrar los datos personales de los que ha 1581 de 2012 y 1266 de 2008. La norma condiciona el uso de esa facultad a los siguientes criterios necesaria para que las entidades que gestionan este beneficio alcancen el objetivo buscado por este ejerza durante el tiempo que persistan las consecuencias económicas adversas para los hogares más país como consecuencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado medio de 2020. Aunque, en el presente proceso, MinHacienda precisó que la vigencia de la medida está su PAEF; y iii) dichas entidades estarán obligadas a adoptar las medidas necesarias para garantizar la s confidencialidad de los datos.

Las medidas tributarias se hallan en el artículo 10 del Decreto sub-judice. Dicha disposición establece exentos del gravamen a los movimientos financieros los traslados de los dineros que se hagan entre entidades financieras y éstas últimas con los beneficiarios del programa. Igualmente, excluye del in ventas -IVA- la comisión que se cobra por las entidades financieras con ocasión de la dispersión de importante precisar que la exención del GMF y la exclusión del IVA estará en vigor mientras opera

Por último, están los medios de protección de los recursos del PAEF. El artículo 11 del DL 639 de los recursos del aporte estatal serán inembargables y deberán destinarse exclusivamente al pago de empleados. Agrega la prohibición de usar los dineros del aporte monetario para abonar otro tipo de el empleador con el sistema financiero. Sin embargo, advierte que se podrán realizar los descuentos

Así las cosas, las disposiciones precitadas consagran las siguientes medidas: i) permitir a MinHacie modificar los convenios suscritos con entidades financieras para el pago del aporte (Art 7); ii) facultar autoridades públicas o a los privados que intervienen en la gestión del PAEF a manejar los datos de beneficiarios del mismo (Art. 9); iii) establecer la exención de los GMF sobre el traslado de recursos Estado-entidad financiera y esta-beneficiario (Art. 10); iv) determinar la exclusión del impuesto sobre comisión o servicio que se cobre en la dispersión de los recursos (Ibidem); v) reconocer la inembarg destinación específica de los dineros del aporte monetario (Art. 11); y vi) autorizar los descuentos a trabajadores (íbidem).

Juicios materiales restantes

Juicio de no arbitrariedad

Al respecto, esta sección del DL 639 de 2020 no contiene pautas que de alguna forma pudieran (1) esencial de los derechos fundamentales; (2) interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del de los órganos del Estado, o (3) suprimir o modificar los organismos y las funciones básicas de acu

juzgamiento. Sobre cada requisito y medida se efectuarán las siguientes consideraciones.

A partir de las opciones mencionadas en el párrafo 249, se constata que las alternativas referentes a de los convenios suscritos, iii) la exención de los GMF sobre el traslado de dinero, iv) la exclusión cobro de la dispersión de los recursos del PAEF, así como v) el reconocimiento de la inembargabilidad específica del dinero del programa no implican vulneración de derechos fundamentales, ni perturba esencial de alguno de ellos. Tampoco aparejan interrumpir el normal funcionamiento de las ramas de los órganos del Estado. Y mucho menos suprimen o modifican los organismos y funciones básicas

El Gobierno Nacional y los intervinientes llamaron la atención en relación con las alternativas de i) (ii) y de la autorización de los descuentos de nómina de los trabajadores y de las trabajadoras (vi). Es indispensable realizar pronunciamientos adicionales en dichas medidas, consagradas en los artículos 639 de 2020.

Medida ii): manejo de datos de los postulantes (Artículo 9): La medida reseñada regula el tratamiento otorgarse a la información recolectada en el programa, la cual se refiere a datos personales de tipo financiero crediticios, comerciales entre otros. Se trata de una concreción del derecho al habeas data de los postulantes y de los beneficiarios de este. Así mismo, dicho estatuto interactúa con el derecho a la información que el párrafo 3° del artículo 4 del DL 639 de 2020 precisa que los documentos presentados para el programa son de naturaleza pública.

El acceso a la información y el manejo de datos son temas relevantes en el marco de la crisis sanitaria por parte del COVID-19. La lucha contra la infodemia y la desinformación son una de las herramientas para disminuir las consecuencias negativas que trae el virus mencionado[158]. A su vez, muchas de las medidas sanitarias no farmacológicas diseñadas para contener el COVID-19 y sus efectos comprenden recolectar datos privados y semi privados de los ciudadanos.

La Corte es consciente que existen riesgos sobre los derechos al habeas data y el acceso a la información en los artículos 15 y 74 de la Constitución respectivamente. El gran flujo de datos durante la pandemia impide a los ciudadanos en distintas ocasiones determinar quién obtiene, solicita o utiliza sus datos para la comunidad en general el tiempo que esa información será usada o conservada por las autoridades. De ahí que las alternativas que recaen sobre el manejo de datos son una herramienta del Estado para enfrentar la calamidad a la par que son una fuente de riesgo para los derechos enunciados[159].

El derecho al habeas data abarca la facultad que tienen las personas de conocer, actualizar y rectificar lo que sobre ellas existe en las bases de datos[160]. El núcleo fundamental de esa garantía está integrado por los siguientes elementos[161]: i) la autodeterminación informativa, que consiste en la facultad que tienen las personas de autorizar el uso, la conservación y circulación de sus datos; y ii) la libertad general, en especial la dimensión que protege la circulación veraz y autorizada por la persona. El habeas data tiene el objeto de salvaguardar los intereses del titular ante los abusos informáticos.

La Ley Estatutaria 1581 de 2012 regula el derecho fundamental al habeas data. Por su parte, la Ley 1712 de 2014, ley estatutaria, estableció las pautas de ese derecho frente a los datos de naturaleza comercial, financiera y crediticia[163], esto es, el denominado hábeas data financiero[164]. Para efectos del presente caso es importante referenciar los principios de libertad[165], finalidad[166], seguridad[167] y confidencialidad en el manejo de los datos.

El primer mandato salvaguarda el consentimiento del titular de la información para su recolección y uso. En el mismo, enfatiza que la autorización debe evidenciar un consentimiento previo, expreso e informado. Este principio busca que “el acopio, procesamiento y divulgación de datos personales [obedezcan] a una finalidad constitucionalmente legítima definida de manera clara y previa”[169]. El tercer estándar atribuye la

implementar medidas técnicas que garanticen la seguridad de la información[170]. El cuarto criterio que tienen las personas que intervienen en la gestión de los datos de garantizar la reserva de la información pública.

Sin embargo, las Leyes Estatutarias referidas prevén varios eventos en que la autorización del titular para el uso de este tipo de información. Ello sucede cuando el banco de datos personal sea: 1) entre disposición de las entidades públicas del poder ejecutivo, de acuerdo con el literal d) del artículo 5 de la Ley 1266 de 2008[171]; y 2) sea requerido “por una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones de orden judicial”, según reconoce el literal “a)” del artículo 10 de la Ley 1581 de 2012.

Por su parte, la Ley 1712 de 2014[172] desarrolló el derecho fundamental con que cuentan todas las personas para el acceso a la “información pública” y definió que ésta corresponde a todos aquellos datos que se encuentran en posesión, (2) bajo el control o (3) custodia de un “sujeto obligado”[173], los cuales no podrán ser de acceso limitado, sino por disposición constitucional o legal.

El artículo 6, literal “c”, de la normativa en comento, dispone que la información que se encuentre en aspectos propios del ámbito privado o semiprivado de una persona (natural o jurídica), cuestión que está relacionada con el manejo de la información personal de un individuo[175], a pesar de estar en poder de un sujeto obligado, tiene el carácter de “clasificada” y, por tanto, el acceso a ella se encuentra restringido[176], a menos de que se materialice alguno de los supuestos de hecho establecidos en el artículo 10 de la Ley 1581 de 2012, como lo es que quien la solicita cuente con la autorización correspondiente del titular de la información que ésta autorización no sea necesaria.

Respecto del artículo 9° sub-examine, esta Corporación estima que no presenta una afectación al núcleo esencial de los derechos al habeas data y al acceso a la información. El primero, por cuanto la postulación para la autorización del postulante para que la administración y los privados revisen y manejen los datos suministrados, de conformidad con el parágrafo 1° del artículo 4 del DL 639 de 2020. En todo caso, la Ley 1581 de 2012 precisa que no se requiere ese consentimiento cuando la información es requerida por una entidad pública en el cumplimiento de sus funciones y satisfacción del interés general, como sucede en este caso con la MinHacienda o con la DIAN. Nótese que esa gestión del banco de datos se halla sometida a pautas de la Ley 1266 de 2008[178].

La disposición revisada impone a las personas que intervengan en el manejo de datos la obligación de garantizar la información para implementar el PAEF y garantizar su seguridad, su circulación restringida y su confidencialidad. En otras palabras, se aseguran los contenidos mínimos de derecho al habeas data, como son los mandatos de finalidad, seguridad y confidencialidad.

El segundo, toda vez que el enunciado enjuiciado promueve la transparencia del proceso en el manejo de la información, punto que el ciudadano conoce para qué se usa su información y los motivos que fundamentaron la aportación monetaria al empleo. De igual forma, indica que la conservación de la información se mantiene durante el programa, como explicó el Gobierno Nacional en la defensa del referido estatuto.

Aunado a lo anterior, la alternativa respeta los otros límites que componen el juicio de no arbitrariedad, al no implicar ejercer una potestad de las otras ramas del poder público, ni asumir una función de juzgamiento. En la Sentencia C-324 de 2020, la Sala concluyó que una medida similar a la que se estudia actualmente resguarda los límites señalados en los estados de emergencia, por lo que no aparejaba una interferencia de los elementos estructurales del derecho al habeas data[179].

Medida vi): Autorización de descuentos laborales (Artículo 11): Esta disposición faculta al empleador a descontar del salario las sumas previamente autorizadas por el trabajador, monto que está conformado con los aportes a la seguridad social con ocasión del PAEF. La Sala constata que la medida descrita interfiere los derechos al mínimo vital

los trabajadores y trabajadoras. Sin embargo, esta perturbación no afecta el núcleo esencial de esos derechos. La jurisprudencia permite que los empleadores y las empleadoras realicen descuentos al salario del trabajador, por ejemplo, cuando el mismo trabajador autoriza dicha acción[180]. En todo caso, esto tampoco significa usurpar las funciones de los demás poderes públicos o asumir funciones de inversión.

Vale acotar que la opción evaluada interfiere los derechos mencionados, empero no afecta su núcleo esencial. En esa situación, se revisará el grado de perturbación en el juicio de proporcionalidad, tal como planteó el Procurador y la URosario.

Juicio de intangibilidad

En este juicio se advierte que ninguna herramienta de las estudiadas en el presente acápite perturba el núcleo esencial de los derechos, de acuerdo con la lista señalada en la Sentencia C-723 de 2015 encontrada como intangible.

Juicio de no contradicción específica

El criterio de no contradicción específica se concreta en verificar si se respetaron los límites que tiene el Poder Ejecutivo Nacional en el estado de emergencia económica. En concreto, evalúa que los decretos legislativos y los decretos de urgencia no contradicen la Constitución, los tratados internacionales, la LEEE o desmejoran derechos sociales de los trabajadores.

En ese contexto, las medidas contenidas en los artículos 7, 9 y 10 del Decreto 639 de 2020[182] no contradicen la Constitución, ni con los compromisos internacionales o el marco que tiene el Poder Ejecutivo para actuar en los Estados de Emergencia. No obstante, en una de las opciones consignadas en el artículo 7 del Decreto 639 de 2020[183], la Sala llega a una conclusión diferente a partir de sus posibles interpretaciones.

Medida i) permitir a MinHacienda celebrar y/o modificar convenios (Artículo 7): A lo largo de los meses de la Emergencia Económica, el Gobierno Nacional ha autorizado la celebración de negocios jurídicos que son las medidas principales que había adoptado para conjurar los efectos de la crisis del COVID-19. Por esas razones, las permisiones han sido empleadas para movilizar recursos a través de convenios interadministrativos y los contratos de concesión en cuanto a sus obligaciones[185] o su plazo de ejecución[186], celebrados con gobiernos extranjeros o con agencias u organismos multilaterales[187]. Las medidas referenciadas son las que se analizan por parte de la Corte Constitucional.

La alternativa contenida en el artículo 7 del DL 639 de 2020 facilita la operación del PAEF, al entrar a MinHacienda la facultad de celebrar o modificar los negocios jurídicos indispensables para la operación de este. El medio estudiado respeta la Constitución. Inclusive, se halla respaldado en el precedente que en varias oportunidades esta Corporación ha refrendado la validez de ese tipo de normas. La medida enjuiciada hace parte de la órbita ordinaria del ejecutivo y no implica vulneración o desmejora de derechos. Así mismo, esa potestad posee una vigencia transitoria, dado que se agota en el momento en que cesa la emergencia.

Medida ii) manejar los datos de los postulantes al PAEF (Artículo 9): Como se explicó en el juicio de arbitrariedad, la referida facultad no perturba el núcleo esencial de los derechos al habeas data y al acceso a la información. La alternativa, contenida en el Artículo 9, debe aplicarse en concordancia con las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012, como establece de manera expresa la disposición objeto de escrutinio. La medida avanza bajo sujeción de los principios de veracidad o calidad de los registros, de temporalidad de la información, de interpretación integral de los derechos constitucionales, de seguridad de confidencialidad, de finalidad entre otros. Así mismo, debe tenerse en cuenta la ley estatutaria de transparencia y acceso a la información.

La norma se encuentra restringida por su finalidad y temporalidad, límites que señaló el Gobierno Nacional al momento de la intervención. El ejercicio de la facultad tiene la destinación específica de operar en el marco del procedimiento de selección.

temporalidad es transitoria y responde a observar el requisito de certeza en el uso o consulta de la información al punto que la vigencia de la disposición y la utilización del banco de información se extiende a la política del empleo formal[189]. También, el referido artículo atribuye a la administración y a los participantes que intervienen en el programa la obligación de implementar las cautelas necesarias para garantizar la circulación restringida y la confidencialidad de los datos suministrados. Como se advirtió, en el Sentencia 2020, la Corte Constitucional consideró que regulaciones sobre el manejo de datos indispensable para las políticas de atención de la calamidad son constitucionales, en el evento en que observan las condiciones que han señalado en este caso.

Medidas iii) y iv): exención o exclusión de los cobros GMF y IVA (Artículo 10): las medidas tributarias ampliamente utilizadas para conjurar las calamidades que justifican la declaratoria de una de emergencia social y ecológica. En materia impositiva y en el contexto de anormalidad, esta Corporación ha precedido al Presidente de la República goza de las mismas atribuciones que el legislador ordinario[190].

Sobre el particular, el Gobierno Nacional ha utilizado de manera reiterada las exenciones y las exclusiones como una de las opciones idóneas y adecuadas para mitigar las consecuencias secundarias que aparecen de carácter económico, sociales y ecológicas. Los beneficios impositivos mencionados tienen función y efecto de exención o exclusión.

Las exenciones tienen lugar en el evento en que una norma exonera el pago del tributo a determinados hechos que estaban inicialmente gravados[191]. Se trata de la configuración del hecho generador, sin que se produzcan consecuencias jurídicas esperadas[192], por lo que procede la devolución o compensación de lo causado. Las exclusiones operan cuando no hay sujeción al gravamen. Dicho de otra forma, los supuestos fácticos que configuran el hecho generador, al punto que el tributo jamás se causa, y en consecuencia no permite devolución o compensación[194]. Esta aclaración permite entender el alcance de las medidas adoptadas en el artículo 639 de 2020.

Las exenciones han sido empleadas por el Gobierno Nacional y avaladas por la Corte en las donaciones que contribuyen a la rehabilitación de zonas afectadas[195], en el impuesto del timbre[196] o en el impuesto sobre los movimientos financieros para las ESAL[197] al igual que para las personas desmovilizadas de grupos armados[198]. Adicionalmente, dicho beneficio ha operado en el IVA en varios escenarios, por ejemplo en los productos comercializados en la ciudad de Mocoa, Putumayo[199] así como para los bienes de uso común, los servicios de conexión y acceso a voz e internet móvil[201], las donaciones o cualquier acto que implique transferencia del dominio a título gratuito[202], la comisión o servicios que se cobra por la dispersión de semillas por parte de entidades financieras en la entrega de aportes para personas desmovilizadas de grupos armados organizados al margen de la ley [203] y la importación de vehículos automotores de transporte público de carga,[204] en el contexto actual del estado de emergencia para conjurar la crisis causada por la COVID-19.

Las exclusiones han sido diseñadas por el Gobierno y avaladas por esta Corporación en el impuesto sobre los productos en el marco de la crisis causada por la ruptura diplomática con la República Bolivariana de Venezuela o la calamidad derivada por la migración de las personas que habitaban ese Estado[206], así como en cualquier otro acto que implique transferencia de dominio a título gratuito[207], el acceso a materias primas químicas con destino a la producción de medicamentos de las partidas arancelarias, los contratos de servicio de hotelería y turismo que se presta en todo el territorio nacional.

En la labor de revisión judicial de las exclusiones y de las exenciones, esta Corporación ha tenido en cuenta los siguientes aspectos: 1) la relación de conexidad directa y específica con las causas que justificaron la declaratoria de emergencia; 2) la finalidad que posee la alternativa para conjurar la crisis o mitigar sus efectos; 3) la idoneidad del medio en relación con el objetivo perseguido; 4) el respeto a la prohibición de regresión de derechos. La temporalidad transitoria de la opción, la cual tiene vedado superar la siguiente vigencia fiscal, salvo

la refrende[209].

En el asunto sub-judice, la exención de los GMF sobre el traslado del aporte entregado en el PAEF Nacional hasta el destinatario final implica un trato preferencial para MinHacienda, las entidades fi operadoras del programa y los beneficiarios. Aquí se retornará o compensará el monto cancelado co respectivo gravamen de los movimientos, debido a que, pese a la configuración del hecho gravable, de estos no se activan en virtud del artículo 10 del DL 639 de 2020. La alternativa descrita no const contradicción específica, por cuanto el Gobierno Nacional tiene la competencia para regular las exc pago de contribuciones, la cual ha sido ratificada por la Corte Constitucional.

Aunado a lo anterior, la medida consagrada en el artículo 10 tiene la finalidad de facilitar la eficacia empleo, al compensar los costos de traslados que reducen el monto del aporte recibido y generan ga realidad, es una alternativa de carácter instrumental que permite eliminar las barreras del aporte mo exención del GMF es una opción transitoria que está vinculada a la vigencia del PAEF, dado que se que exista traslado de dinero para entregar el aporte. Nótese que la política consignada en el DL 63 temporalidad determinada. Por último, la medida no significa regresión de derechos sociales.

El artículo 10 excluye el impuesto sobre las ventas en la comisión o servicio que se cobra en la disp recursos por parte de las entidades financieras. En este punto, no se configuran los elementos estruc por lo que es improcedente realizar pago o compensación alguna. El objetivo de la alternativa es el desincentivan la participación del sector bancario, lo cual dificulta la eficacia del PAEF. También, dinero llegue a manos de los beneficiarios de manera completa para que estos logren cumplir con s laborales. Se advierte que esta medida también es transitoria y depende de la vigencia del programa totalmente accesoria a este. A su vez, el medio ha sido avalado en múltiples ocasiones por parte de Constitucional, situaciones en las que se ha concluido la ausencia de retroceso de los derechos soci en el presente caso. En la respuesta al auto del 19 de mayo de 2020, Minhacienda enfatizó que las e pueden ser asumidas por el trabajador.

Medida v): Medida de reconocimiento de inembargabilidad y de destinación específica de los recur (Artículo 11): La disposición objeto de análisis establece medidas de protección para los recursos u programa, al atribuirles el carácter de inembargables. Así mismo, fija previsiones para asegurar que PAEF sea empleado para lo que fue apropiado, por cuanto imputa una destinación específica a los i alternativas explicadas no generan contradicción alguna con la Constitución, ni representan un retro sociales.

Los medios objeto de revisión constitucional protegen el patrimonio público y desarrollan principic de la función pública. También son el desarrollo de la cláusula general de competencia que tiene el asignar la calidad de inembargables a los recursos públicos[210].

Dichas medidas han sido expresamente avaladas en las Sentencias C-216 de 2020 y C-217 de 2020 anormalidad. En la primera decisión, este Tribunal consideró que respetaba la Norma Superior la c modelo de seguimiento y control a la exención tributaria al GMF para las ESAL. En la segunda pro avaló que el legislador extraordinario hubiese calificado como inembargables y de destinación espe que fondearían la entrega del aporte especial para las personas en proceso de reintegración que cont mismo.

Medida vi): Autorización de descuentos laborales (Artículo 11): El artículo 11 del DL 639 de 2020 empleadores a deducir de los salarios de los trabajadores los descuentos que fueron autorizados por principio, la medida no produce contradicción específica alguna, por cuanto el ordenamiento Const permite realizar dichas deducciones. Tampoco entrañan desmejora a derecho sociales, toda vez que

estado de cosas anterior, situación en que medió la voluntad del trabajador o de la trabajadora. Mucha desconoce tratados internacionales.

No obstante, la aplicación e interpretación de la norma podría llegar a perturbar los derechos al mínimo trabajo de los y de las empleadas, puesto que es plausible entender que la norma autoriza al empleador un descuento autorizado, sin importar las condiciones del afectado. Vale acotar que ese sentido de la norma traduciría en dejar al trabajador con ingresos reducidos frente a la satisfacción de sus necesidades básicas y familia. Dichos escenarios suponen una interpretación y aplicación del enunciado legal contrario a la cual debe ser sometida análisis bajo el tamiz de la proporcionalidad.

Juicio de motivación de incompatibilidad

Los artículos 7, 9 y 11 del DL 639 de 2020 no transformaron disposiciones de rango legal, por lo que la incompatibilidad es inaplicable en estos enunciados. En relación con la alternativa contenida en el artículo 11 ii), esta Corporación aclara que la regulación sobre el manejo de datos no implica una modificación del régimen legal vigente en esa materia, en razón a que la norma analizada establece una armonización del marco jurídico relevante. Es más, estipula que las autoridades y privados que intervengan en cualquier programa están sujetos a las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012.

En contraste, la Sala debe realizar de forma expresa un juicio de motivación de incompatibilidad sobre el Decreto sub-judice, dado que modificó disposiciones del estatuto tributario. En ese estado de cosas debe revisarse si el Gobierno Nacional justificó dicho cambio normativo, de acuerdo con la exigencia de la LEEE.

Al respecto, se constata que, en la justificación del estatuto objeto de revisión, el Presidente de la República manifiesta de manera expresa que las dos medidas de carácter tributario del DL 639 de 2020 se encontraban en el artículo 11: 1) la exención del GMF de las operaciones realizadas por el traslado de dinero entre el Tercer Sector y las entidades financieras y los beneficiarios (Medida iii) ; y 2) exclusión del impuesto sobre las ventas del servicio que se llegara a cobrar por parte de las entidades financieras por la dispersión de los recursos (Medida iv)

En la alternativa iii), se constata que la exoneración del GMF entraña suspender temporalmente los siguientes del Estatuto Tributario, normas que establecen el GMF a las transacciones bancarias en el dinero en cuentas corrientes o de ahorros, así como en cuentas de depósito en el Banco de la República. El artículo 879 ibidem no incluye dentro de las exenciones del GMF el traslado de recursos que comprendan el siguiente recorrido: Tesoro Nacional-entidad financiera y entidad financiera-beneficiario. El Gobierno Nacional motivó la exoneración de ese gravamen en la necesidad y pertinencia de impedir que se generen gastos adicionales.

En relación con la medida iv), se verifica la exclusión del IVA sobre los servicios de comisión por oposición al artículo 420 del Estatuto Tributario, norma que incluye dentro del hecho generador el monto del servicio, debe suspenderse la citada disposición. De igual forma, el servicio de dispersión no se encuentra excluido. El Gobierno Nacional manifestó que era indispensable reducir costos del programa. A la exclusión del IVA sobre las comisiones procura eliminar los desincentivos que tendrían algunas entidades financieras para participar en el PAEF. Enfatizó que no eliminar esos estímulos negativos se traduciría en mayores dificultades de acceso al programa, en razón de que se obligaría al beneficiario a realizar una cuenta o producto de depósito en unas entidades específicas.

En suma, la Sala sintetiza que se supera el juicio de motivación de incompatibilidad.

Juicio de necesidad

Agotado el estadio anterior, pasa la Corte a verificar la necesidad fáctica y jurídica de las pautas que el artículo 639 de 2020 y que este fallo denominó medidas accesorias a la medida principal, a saber: i) permitir celebrar y/o modificar los convenios suscritos con entidades financieras para el pago del aporte (Art. 9); ii) permitir que las autoridades públicas o a los privados que intervienen en la gestión del PAEF manejen los datos de los postulantes y beneficiarios del mismo (Art. 9); iii) establecer la exención de los GMF sobre el traslado del aporte entre Estado-entidad financiera y Estado-beneficiario (Art. 10); iv) determinar la exclusión de los recursos de las ventas en la comisión o servicio que se cobre en la dispersión de los recursos (Ibidem); v) reconocer la inembargabilidad y la destinación específica de los dineros del aporte monetario (Art. 11); y vi) autorizar los descuentos de nómina a los trabajadores (ibidem).

Necesidad fáctica: Las alternativas agrupadas en esta sección del fallo son accesorias a la medida principal de creación del PAEF, de modo que su función consiste en aumentar su eficacia y garantizar sus efectos. La necesidad o idoneidad debe ser analizada en razón a su utilidad para el programa. Sobre subrayar que las alternativas contenidas en los artículos 7, 9, 10 y 11 contribuyen a aminorar de manera mediata los efectos económicos que implicaron las medidas de aislamiento preventivo implementadas por la pandemia COVID-19, el cierre y cerramiento de las actividades económicas.

En ese contexto, las 6 herramientas identificadas aseguran la eficacia del programa y salvaguardan el mismo. La medida i) es indispensable para que exista un marco jurídico y operativo que permita a las entidades financieras fungir como receptoras de las postulaciones y como distribuidoras de los recursos. Por consiguiente, la medida ii) facilita la verificación del cumplimiento de los requisitos de acceso al programa de los beneficiarios y la revisión de los datos. Las alternativas iii) y iv) reducen los costos adicionales que puede generar la implementación del PAEF en relación con las causaciones de tributos, como son GMF y IVA. La decisión v) establece la protección de los recursos que componen el programa, al atribuirles el carácter de inembargables y la destinación específica. Por último, la opción vi) procura aclarar el uso y naturaleza de los recursos. En efecto, el error manifiesto de apreciación en los medios elegidos por el Gobierno para aumentar la eficacia y el cumplimiento del PAEF, lo que se traduce en medidas que procuran aminorar la crisis económica que trajo la parálisis de las actividades productivas.

Necesidad jurídica: Para la Sala, el artículo 10 del DL 639, que contiene las alternativas iii) y iv), es aplicable y adoptadas a través del ejercicio de facultades extraordinarias propias de los estados de emergencia y de excepción, vez que suspenden transitoriamente normas de rango legal contenidas en el Estatuto Tributario.

En similar sentido, las medidas v) y vi) hacen parte de la órbita de la libertad configurativa que tiene el legislador para regular ciertas materias. En primer lugar, el Congreso de la República tiene la potestad para configurar el principio de inembargabilidad de los recursos públicos, al identificar cuáles bienes poseen esa calificación y cuáles deben ser objeto de esa protección[211]. También tiene el poder para señalar las excepciones a la calificación de inembargabilidad[212]. En segundo lugar, reconocer la posibilidad a los trabajadores de autorizar descuentos de salario, así como los límites del mismo también hace parte de las materias que deben ser reguladas por el legislador en enunciados legales[213]. Inclusive, las Leyes 1527 de 2012, el Código Sustantivo del Trabajo[214] y el Código General de Proceso[215] desarrollan descuentos voluntarios o por vía judicial al salario de los trabajadores y trabajadoras.

Respecto de las herramientas i) y ii), estipuladas en los artículos 7 y 9 del DL 639 de 2020, se observa que es indispensable articular y coordinar la legislación existente con la normatividad que nace del PAEF. Las excepciones y prescripciones están específicamente diseñadas para el programa del empleo formal y se requerían para su cumplimiento.

Por consiguiente, se superan los juicios de necesidad fáctica y jurídica.

Juicio de proporcionalidad

La Sala recuerda que este escrutinio tiene la finalidad de valorar dos aspectos de las medidas adoptadas por decretos legislativos: 1) evaluar si la interferencia de los derechos fundamentales que establece el decreto es proporcional; y 2) constatar si la medida es proporcional a los hechos de la crisis y sirve para am

Las medidas i), iii), iv) y v), contenidas en los artículos 7, 10 y 11 del DL 639 de 2020 respectivamente, no interfieren derechos constitucionales o fundamentales. Se trata de pautas accesorias de carácter instrumental que fueron configuradas para asegurar la eficacia del PAEF. Una muestra de ello son la autorización para la celebración de convenios, la exención al GMF, la exclusión del impuesto del IVA, así como la clasificación de insumos y la destinación específica de los recursos del programa. De igual forma, las herramientas tienen la virtud de mitigar los efectos de la crisis, toda vez que son respuestas equilibradas que se soportan en determinaciones de interés público en el ordenamiento jurídico. La Sala reitera que las medidas son transitorias, al punto que se extienden a los meses de mayo, junio y julio, excepcionalmente agosto, del año 2020. Por tanto, las medidas son proporcionales, al encontrarse limitadas en el tiempo.

Ahora bien, debe efectuarse un análisis de proporcionalidad más profundo en las alternativas ii) y v) contempladas en los artículos 9 y 11 del Decreto 639.

Medida ii) manejo de datos de los postulantes (Artículo 9): La norma plantea un régimen particular de acceso a los datos que suministran los postulantes, reciben las entidades financieras y operan las instituciones que participan en el programa PAEF, quienes pueden acceder a otra información para verificar el cumplimiento de los requisitos. Por regla general, los datos inmersos en la trazabilidad del programa contenido en el DL 639 de 2020 son datos personales semiprivados. Esa situación supone una tensión entre el acceso a la información y el derecho a la privacidad de los beneficiarios del aporte. Las autoridades y las entidades financieras accederán a bancos de datos que tienen salvaguarda. La resolución de esas situaciones pasa por evaluar las condiciones de acceso a los datos personales que deben respetar los derechos fundamentales[216].

La Corte procede a realizar un test de proporcionalidad en intensidad intermedia[217] al menos por lo que respecta a: 1) la medida entra en tensión con el derecho fundamental al habeas data; 2) la decisión es transitoria sobre datos semiprivados; 3) la alternativa se encuentra sujeta a las Leyes Estatutarias 1266 de 2008 y 1581 de 2012; 4) el artículo 9 del DL 639 de 2020 no afecta de manera específica a un grupo que sea reconocido como vulnerable o especial protección constitucional o en debilidad manifiesta, pues se refiere a los empleadores y empleados en una disposición que tampoco recurre a criterios sospechosos de discriminación y 5) la jurisprudencia ha aplicado el escrutinio a casos que interfieren ese derecho.

La alternativa que consiste en recibir y suministrar datos personales para la entrega del aporte estatal es una medida de finalidad constitucionalmente importantes, puesto que garantiza una política de ayuda a los empleadores y empleadoras en el marco de la pandemia causada por el COVID-19. Así mismo, procura dejar salvo el derecho al habeas data en la gestión de la información. El medio no se encuentra prohibido por la Constitución porque es indispensable para realizar la fiscalización sobre el PAEF y verificar el cumplimiento de los requisitos que además desarrolla principios que rigen la administración pública y fines del Estado.

La alternativa analizada resulta conducente para alcanzar dicho propósito, toda vez que el acceso a los datos permite focalizar de manera adecuada los subsidios gubernamentales para aminorar de forma eficaz los efectos de la causa del virus mencionado y las medidas sanitarias no farmacológicas. Por esa misma razón el medio de acceso a los datos del programa remite al balance fijado a las Leyes Estatutarias 1266 de 2008 y 1581 de 2012. Finalmente, la opción objeto de estudio es evidentemente proporcionada, en razón a que el acceso a los datos se encuentra restringido a la duración del programa, como reconoce el artículo 9 del DL 639 de 2020. Allí que, que el Ministerio Público se equivoca, al censurar la disposición por una supuesta intemperancia de las normas sobre protección de datos personales. Por consiguiente, no es indispensable condicionar el acceso a los datos de ley, como pide la Vista Fiscal, porque el mismo decreto establece esa limitación.

En este aspecto, es importante referir la Sentencia C-324 de 2020 para advertir la superación de ese juicio, pues en esa decisión se concluyó que una alternativa similar a la que hoy se estudia era proporcional en relación con los derechos al habeas data y al acceso de la información.

De igual forma, la medida es proporcional a los hechos de la crisis y sirve para reducir sus efectos. La medida supera el juicio de proporcionalidad.

Medida vi) Autorizar los descuentos de nómina a los trabajadores (Artículo 11): Como se advirtió en el análisis de arbitrariedad y de no contradicción específica, la alternativa tiene la potencialidad de interferir el núcleo vital de los trabajadores, al descontar un valor importante que impida la satisfacción de sus necesidades básicas. Si bien no se perturba el núcleo esencial del derecho referido, pues el ordenamiento jurídico permite el descuento del salario del personal por voluntad propia, la ley u orden judicial, es claro que se presenta una perturbación fundamental, que debe ser evaluada en sede de proporcionalidad.

Sobre el particular, la Sala someterá esa medida a un juicio de nivel intermedio por lo siguiente: 1) la afectación de un derecho fundamental; 2) la herramienta recae sobre un grupo poblacional que ha sido golpeado por la pandemia del COVID-19; 3) el medio no afecta a un grupo de especial protección constitucional. Como se explicó, el legislador ha regulado varias de las hipótesis de descuento salarial.

La medida persigue un objetivo importante en términos constitucionales, representado en el respeto a la autonomía de terceros y de la seguridad jurídica sobre los recursos del programa. Adicionalmente, se tiene que la medida encuentra prohibido por la Norma Superior, toda vez que el ordenamiento jurídico permite realizar descuentos salariales laborales en varios supuestos, entre ellos la voluntad del trabajador.

De igual forma, la opción vi) es efectivamente conducente, dado que garantiza los derechos de los trabajadores a mantener su pago. También diferencian los rubros que se utilizan en el programa. Así mismo, la medida es efectivamente proporcionada. La disposición se encuentra restringida por el ordenamiento jurídico para no perturbar el derecho al mínimo vital de los trabajadores y de las trabajadoras. La alternativa objeto de estudio deroga las normas que establecen límites a los descuentos directos del salario de los trabajadores, por lo que vulnera el artículo 3 de la Ley 1527 de 2012[219]. Encima, la misma disposición autoriza el descuento, siempre que sea mediado la autorización del empleado, con lo cual se salvaguarda su autonomía en el manejo de sus recursos. Por lo tanto, la interferencia al derecho al mínimo vital se encuentra limitada.

Por último, la Sala subraya que la medida regula una situación anterior a la crisis, por lo que no tiene como objetivo atenuar los impactos negativos que trajo el COVID-19 para los puestos de trabajo. En efecto, a la medida se le aplica ese segundo análisis del juicio de proporcionalidad del artículo 13 de la LEEE. Se entiende que la medida supera el mencionado escrutinio.

Juicio de no discriminación

Finalmente, el juicio de no discriminación se encuentra superado en tanto ninguna de las disposiciones objeto de estudio establece algún tipo de diferenciación que se fundamente en factores proscritos por la jurisprudencia, estos es: raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Así mismo, las medidas accesorias se dirigen a las personas que hacen parte del programa.

Conclusión

En esta sección, la Corte analizó las decisiones accesorias dirigidas a garantizar la eficacia del PAE. En el análisis, examinaron las siguientes medidas: (i) permitir a MinHacienda celebrar y/o modificar los convenios con entidades financieras para el pago del aporte (Art 7); ii) facultar a las autoridades públicas o a los p

intervienen en la gestión del PAEF a manejar los datos de los postulantes y beneficiarios del mismo; establecer la exención de los GMF sobre el traslado de recurso del aporte entre Estado-entidad final beneficiario (Art. 10); iv) determinar la exclusión del impuesto sobre las ventas en la comisión o sobre el cobro en la dispersión de los recursos (Ibidem); v) reconocer la inembargabilidad y la destinación e inversión de los dineros del aporte monetario (Art. 11); y vi) autorizar los descuentos de nómina a los trabajadores (Art. 11).

En este estado de cosas, concluyó que las alternativas instrumentales no desconocieron los límites establecidos por los decretos legislativos de desarrollo. Las 6 medidas no perturbaron el núcleo esencial de derechos, no reemplazaron las funciones de otra rama del público y mucho menos asumieron alguna labor de juez. Tampoco afectaron derechos que no pueden ser suspendidos en estados de excepción. Las alternativas se ajustan a la Constitución de 1991 a la par que se encuentran respaldadas por el precedente constitucional, como la totalidad de las herramientas.

Las herramientas son necesarias fácticamente para aumentar la eficacia del PAEF debido a que se requiere operar el programa, ya sea través de la suscripción de convenios, la gestión de datos personales sin exención del GMF, la exclusión del IVA, la clasificación de los recursos inembargables o de destinación, así como el respeto de derechos de terceros. A su vez, superaron el juicio de subsidiariedad. Los ministros suspenden leyes, decisión que fue motivada en el presente proceso. Por su parte, las demás alternativas usan el uso de las facultades extraordinarias del Presidente de la República, por cuanto se expidieron para habilitar legislación vigente o habilitar competencias reglamentarias. También, constató que las alternativas sometidas a escrutinio eran proporcionales para conjurar los efectos de la crisis. A su vez, las opciones que intervinieron (ii) y vi) -lo hacían de forma equilibrada, al punto que no afectaban el habeas data y el mínimo vital de los trabajadores desmedida. Finalmente, estimó que ninguna alternativa constituía discriminación o trato dispar injusto.

Vigencia y temporalidad

El artículo 13 del DL 639 de 2020 no amerita cuestionamiento de constitucionalidad, dado que sigue en vigencia de las normas, al indicar que rige a partir de su publicación. Si bien el estatuto analizado no está en de su vigor, el artículo 5 ibidem establece la temporalidad y duración del PAEF. Dicha proposición extiende la extensión en el tiempo de las medidas sustantivas (infra A), procedimentales (infra B) y accesorias. Entonces, el decreto objeto de análisis y sus medidas poseen una vigencia transitoria, la cual no se prolonga allá del mes de agosto de 2020.

SÍNTESIS

La Corte Constitucional asumió el control oficioso de constitucionalidad del Decreto 639 de 2020, expedido para conjurar las consecuencias negativas que causaron el COVID-19 y las medidas sanitarias y farmacológicas implementadas para contener el virus, en relación con el empleo y los puestos de trabajo.

El escrutinio efectuado sobre los requisitos formales permitió constatar que el decreto fue suscrito por el Presidente de la República y los ministros; que fue expedido durante el tiempo de vigencia del estado de excepción económica, social y ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020; y que satisface también el requisito de motivación formal, en tanto contiene el conjunto de motivaciones consideradas por el Gobierno, que justifican la expedición.

La Sala también realizó el examen sobre los requisitos sustantivos que deben observar los decretos expedidos. En concreto, el Decreto 639 de 2020 se expidió para proteger las empresas y los empleos que estas ofrecen. El sub-judice está compuesto por 13 artículos que tienen unidad de materia y carecen de títulos o de divisiones.

Ante esa situación, encontró razonable realizar el juicio de validez de todo el articulado a partir de conjuntos de alternativas: A) la medida principal, que corresponde con la creación, la naturaleza, los elementos centrales del Programa de Apoyo al Empleo Formal; B) los procedimientos administrativos que requieren para acceder y operar el programa (Artículos. 4, 8 -Parágrafo - y 12); así como C) las medidas que facilitan materializar el Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF- y asegurar el cumplimiento de su finalidad (Artículo. 7, 9, 10 y 11).

Inicialmente, la Sala abordó en forma conjunta el estudio de finalidad, conexidad y motivación del Decreto 639 de 2020. Al respecto, concluyó que la medida principal del Decreto 639 de 2020 tiene la finalidad de aminorar los impactos económicos negativos que ha causado la crisis del COVID-19 en relación con la necesidad que tienen las empresas de mantener los puestos de trabajo y cumplir con sus obligaciones laborales. Las alternativas que componen el estatuto objeto de análisis se dirigen a definir sus elementos esenciales y los procedimientos indispensables para la implementación y las disposiciones accesorias que aseguran el funcionamiento del programa. Tales medidas tienen conexidad con el Estado de Emergencia, declarado en el Decreto 639 de 2020, y con los considerandos del estatuto sub-examine. Así mismo, la Corte constató que el Presidente de la República y el gabinete presentaron las razones que soportan las medidas adoptadas por el Decreto 639 de 2020, a la luz de su importancia, alcance y relación con la calamidad pública que dio lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia.

Acto seguido, efectuó los demás juicios a partir de la división tripartita de las medidas como se muestra en la siguiente continuación.

A) La medida principal: creación, naturaleza, beneficiarios y elementos centrales del Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF- (Artículos 1, 2, 3, 5, 6 y 8)

En esta sección se sometió a revisión constitucional la medida central, que corresponde con la creación del Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF. Este escrutinio abarcó sus aspectos sustantivos de formulación como son la naturaleza (Artículo 1), los beneficiarios (Artículo 2), el monto del aporte (Artículo 3), el modo en que opera (Artículo 5), la frecuencia en que se desembolsa el dinero (Artículo 6) así como las hipótesis de restitución del mismo (Artículo 8).

La Sala concluyó que la medida principal y sus elementos sustanciales sobrepasaron los juicios de inafectación de la reserva de intangibilidad, en tanto hacen parte de una política que salvaguarda el empleo, que no afecta el núcleo esencial de los derechos fundamentales, ni reemplaza las labores ordinarias de los demás órganos de Estado o el ejercicio del poder público. En concreto, enfatizó que la jurisprudencia ha avalado las transferencias monetarias que se realizaron a su vez, consideró que las decisiones propuestas por parte del Gobierno Nacional son necesarias y factibles. Jurídicamente, era indispensable tomar decisiones frente a la pérdida de los puestos de trabajo, producto de la crisis que había producido por el cierre de la actividad económica derivada de la aplicación de la medida sanitaria de aislamiento preventivo. Las decisiones adoptadas en los Artículos 1, 2, 3, 5, 6 y 8 del Decreto 639 de 2020 no podían ser tomadas por vías ordinarias y son adecuadas para aminorar los efectos de la crisis económica ocasionada por el COVID-19.

De manera específica, la Sala se detuvo en los juicios de proporcionalidad y no discriminación. En primer lugar, la medida principal, las demás opciones sustantivas y las hipótesis de restitución del aporte superaban los estándares de proporcionalidad mencionados, puesto que desarrollaban facetas prestacionales del derecho al trabajo y del mandato constitucional que responden a la crisis económica ocasionada por el COVID-19 y no establecen discriminación alguna. En segundo lugar, las siguientes precisiones sobre algunos contenidos del artículo 2 del Decreto 639 de 2020.

En relación con los beneficiarios, la Sala consideró que era forzoso incluir a las personas jurídicas que no pertenecen al régimen tributario especial, quienes habían sido excluidas del programa sin justificación. De ahí que, declaró **INEXEQUIBLE** el segmento “en el que conste que el postulante es contribuyente del Régimen Tributario Especial”, contenido en el **parágrafo 1º del artículo 2** del Decreto 639 de 2020. Seguidamente, declaró **INEXEQUIBLE** el segmento “que el postulante sea contribuyente del Régimen Tributario Especial”, contenido en el **parágrafo 2º del artículo 2** del Decreto 639 de 2020.

que la no inclusión de las personas naturales dentro de los beneficiarios del programa de apoyo al e una medida inconstitucional. Sin embargo, precisó que no había lugar a condicionar el inciso 1° del Decreto 639, toda vez que esa situación inconstitucional fue corregida por Decreto 677 de 2020.

Frente a los requisitos de acceso al Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF-, sintetizó que al condiciones resultaban discriminatorias y desproporcionadas. En primer lugar, declaró **EXEQUIBLE del artículo 2** del Decreto 639 de 2020, en el entendido que se refiere a las personas jurídicas cons estado de emergencia económica, social y ecológica, declarado mediante el Decreto 637 del 6 de m Sala, esa disposición establecía una diferencia de trato injustificada y desproporcionada entre sujetos encuentran en igual situación de vulnerabilidad frente a la crisis económica causada por el COVID- que se implementaron para contenerlo. En segundo lugar, declaró **EXEQUIBLE el numeral 2 del** bajo el entendido de que la persona que carezca de la obligación de inscribirse en el registro mercar demostrar su calidad de empleador mediante la Planilla Integrada PILA.

Respecto de los elementos axiales del Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF y otras obliga que debía declararse EXEQUIBLE el párrafo 2° del artículo 2° del Decreto 639 de 2020, bajo el e serán aceptados los productos de depósito de las entidades que están vigiladas por la Superintender Solidaria de Colombia.

B) Los procedimientos administrativos que se requieren para acceder y operar el Programa de Apoy Formal -PAEF- (Artículos. 4, 8 -Parágrafo - y 12)

La Sala concluyó que son constitucionales las siguientes medidas instrumentales y de trámite: i) est procedimientos para reconocer y entregar el beneficio al empleo formal (Artículo 4); ii) delegar en Hacienda la regulación de aspectos de ejecución del Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAEF eventual de restitución de los dineros otorgados por el programa (Parágrafo 2 del Artículo 4 y Pará 8); y iii) prever la implementación de herramientas tecnológicas que permitan, de manera remota, e procedimientos anteriormente descritos (Artículo 12). En efecto, superan los juicios de arbitrieda intangibilidad, por cuanto respetan el núcleo esencial derechos fundamentales. Se trata de herramie procedimientos y habilitan potestades reglamentarias.

Indicó que las alternativas adoptadas tienen sustento en la Constitución, pues esas competencias se legislador ordinario, regla que también abarca al legislador extraordinario. En el pasado, esta Corp ratificado los medios referidos de naturaleza instrumental y de trámite. En efecto, la totalidad de las superaron el juicio de contradicción específica.

Además, señaló que era necesario emitir las decisiones estudiadas para lograr la operatividad del pr no existían en el ordenamiento jurídico disposiciones para ello. Es más, estimó que se requería el u extraordinarias para establecer el procedimiento de acceso al programa, habilitar la competencia de técnica y autorizar el uso de medios remoto o electrónicos, por lo que sintetizó que el Gobierno Na incurrido en un error de apreciación. Para la Sala, las medidas eran equivalentes a los hechos de la discriminaban a ninguna persona. En consecuencia, se sobrepasaron los escrutinios de incompatibil proporcionalidad y no discriminación.

C) Las medidas accesorias que facilitan materializar el Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAI cumplimiento de su finalidad (Artículos 7, 9, 10 y 11).

En esta sección, la Corte analizó las decisiones accesorias dirigidas a garantizar la eficacia del Prog Empleo Formal -PAEF-, a saber: (i) permitir al Ministerio de Hacienda celebrar y/o modificar los c con entidades financieras para el pago del aporte (Artículo 7); ii) facultar a las autoridades públicas que intervienen en la gestión del programa a manejar los datos de los postulantes y beneficiarios de

9); iii) establecer la exención de los Gravámenes de Movimientos Financieros -GMI- sobre el traslado de aporte entre Estado-entidad financiera y entidad financiera-beneficiario (Artículo 10); iv) determinar el impuesto sobre las ventas -IVA- en la comisión o servicio que se cobre en la dispersión de los recursos; v) reconocer la inembargabilidad y la destinación específica de los dineros del aporte monetario (Artículo 10); vi) autorizar los descuentos de nómina a los trabajadores (Ibidem).

En estado de cosas, concluyó que las alternativas accesorias no desconocieron los límites establecidos por los decretos legislativos de desarrollo. Las 6 medidas no perturbaron el núcleo esencial de derechos fundamentales, no reemplazaron las funciones de otra rama del público y mucho menos asumieron alguna labor de juez. Tampoco afectaron derechos intangibles. Las alternativas respetaron la Constitución de 1991 a la que se encuentran respaldadas en el precedente constitucional, como sucede con la totalidad de las herramientas.

Manifestó que las herramientas son necesarias fácticamente para aumentar la eficacia del Programa de Empleo Formal -PAEF-, debido a que se requieren para operar el programa, ya sea a través de la suscripción de convenios, la gestión de datos personales semiprivados, la exención del Gravamen de Movimientos Financieros -GMF-, la exclusión del Impuesto al Valor Agregado -IVA-, la clasificación de los recursos de inembargabilidad y la destinación específica, así como el respeto de derechos de terceros. A su vez, superaron el juicio de inconstitucionalidad. Los medios tributarios suspenden leyes, decisión que estuvo motivada en el presente proceso. Por consiguiente, las alternativas requieren del uso de las facultades extraordinarias del Presidente de la República, por lo que se expidieron para armonizar la legislación vigente con la normatividad del programa o para habilitar disposiciones reglamentarias. Finalmente, estimó que las opciones eran proporcionales para conjurar la crisis y no implicaban alguna discriminación.

.

VI. DECISIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en este proceso mediante Auto 279 de 2020.

Segundo.- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de los artículos 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 del Decreto Legislativo 639 de 2020, “[p]or el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”.

Tercero.- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 2 del Decreto Legislativo 639 de 2020, a excepción del numeral 2° de la disposición mencionada, que se declara **EXEQUIBLE** bajo el entendido de que la carencia de la obligación de inscribirse en el registro mercantil puede demostrar su calidad de empleada en la Planilla Integrada PILA. De igual manera, se declara **EXEQUIBLE** el párrafo 2° de ese artículo, que además incluye a los productos de depósito de las entidades vigiladas por parte de la Superintendencia de Economía Solidaria.

Cuarto.- Declarar **EXEQUIBLE** el numeral 1° del artículo 2° del Decreto 639 de 2020, en el entendido de que las personas jurídicas constituidas antes del estado de emergencia económica, social y ecológica de 2020, declarada por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

Quinto.- Declarar **INEXEQUIBLE** el segmento “en el que conste que el postulante es contribuyente del Impuesto Tributario Especial.”, contenido en el párrafo 1° del artículo 2° del Decreto 639 de 2020.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

Con salvamento parcial de voto

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Magistrado (e)

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con impedimento aceptado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

Con salvamento parcial de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

CONTROL AUTOMÁTICO DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO 639 DEL 8 MAYO
EXPEDIENTE RE-306, SENTENCIA C-458 DE 2020

ANEXO I. TRANSCRIPCIÓN DEL TEXTO OBJETO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

“**MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

DECRETO LEGISLATIVO 639 DE 2020

(8 MAY 2020)

“Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

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

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 215 y 216 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

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

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

Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término treinta (30) días, con los efectos económicos y sociales que ha generado la grave calamidad pública que afecta al país por el nuevo coronavirus COVID-19. Lo anterior, considerando que a pesar de que en virtud del Decreto 637 de 2020 se tomaron medidas para atender los efectos adversos generados a la actividad productiva, procurando el empleo y la economía; a la fecha se han presentado nuevas circunstancias, como es la necesidad de aislamiento social obligatorio y la imposibilidad de las empresas de desarrollar de manera normal sus actividades comerciales e industriales.

Que dentro de las razones generales tenidas en cuenta para adoptar dicha medida se incluyeron las siguientes:

Que, con corte al 6 de mayo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó 8.959 casos y 397 muertes causadas por el virus en el país.

Que la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 ha generado condiciones adversas tanto económicas y sociales, no solo por las mayores necesidades de recursos en el sector salud, sino por las decisiones que se han tomado para proteger la propagación del virus en el país.

Que el Fondo Monetario Internacional mediante Comunicado de Prensa 20/114 del 27 marzo de 2020 "Declaración conjunta del Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora del Fondo Monetario Internacional", la cual expresa:

"(...) Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se proyecta a caer en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021 (...)"

Que las decisiones de confinamiento, junto con otras medidas relacionadas con la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, generan una afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, en particular del sector empresarial, que no puede seguir operando en condiciones normales y encuentra dificultades para mantener su actividad económica y, por lo tanto, cumplir sus obligaciones para con sus trabajadores, proveedores y demás acreedores, así como de las personas físicas, incluyendo trabajadores independientes y empleados que podrían ser objeto de despidos o terminación de contratos, lo cual, a su turno, puede traer para ellos la falta de capacidad para cubrir los gastos necesarios para el sostenimiento, incluyendo gastos de salud, educación, servicios públicos, entre otros.

Que en tal sentido, se considera necesario otorgar un apoyo a la nómina para garantizar a los trabajadores la capacidad para cubrir los gastos necesarios para su sostenimiento y de su familia, incluyendo gastos de salud, educación, servicios públicos, entre otros, situación que afecta el tejido social y económico del país.

Que el 14 de abril de 2020, el Fondo Monetario Internacional anunció que prevé que el crecimiento mundial se contraiga en 3% en 2020, con un significativo sesgo a la baja en caso de que se haga necesaria una mayor contención del Coronavirus y los potenciales impactos de estas medidas en el comportamiento de las empresas y hogares.

Que dentro de las motivaciones para expedir el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se consideró que la encuesta de medición del impacto del COVID-19 de CONFECAMARAS, con corte a 17 de abril de 2020, muestra que las empresas reportan no tener recursos para cubrir sus obligaciones más allá de 2 meses, y cerca del 50% de los empresarios espera disminuir su planta de personal en los próximos 3 meses."

Que, según información del Banco Mundial, en por lo menos cuarenta y seis países se han tomado medidas de apoyo a los salarios y beneficios al pago de las nóminas.

Que estas acciones de política son costosas y requieren de financiamiento. Específicamente, a la fecha, los Estados Unidos ha dedicado 484.000 millones de dólares (2.4% del PIB) para políticas de este tipo, mientras que Canadá ha invertido 105.000 millones de dólares canadienses (4.6% del PIB). (Fuente: Políticas de respuesta a la crisis del Fondo Monetario Internacional).

Que a pesar de que se previó la reducción del flujo de caja de las personas y empresas y se tomaron medidas para apoyar los sectores productivos del país, no se podía prever que la crisis generada por el nuevo coronavirus COVID-19 afectaría con tal magnitud a las empresas, llevando a un número incalculable de estas a cerrar, elevando además la tasa del desempleo al 12.6% para el mes de marzo, siendo la peor cifra de la última década.

Que igualmente el estancamiento de la actividad productiva a nivel nacional ha conllevado a la disminución de la actividad económica.

millones de ocupados a 30 de abril, debido a la imposibilidad de realizar teletrabajo o trabajo desde de vacaciones anticipadas, así como de tomar otras medidas de flexibilización laboral.

Que el aumento del desempleo en Colombia genera una perturbación grave y extraordinaria en el orden social, así como en su Producto Interno Bruto.

Que el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, con relación a las medidas para proteger el empleo y a las empresas del país, afirmó que "se debe permitir al Gobierno nacional la adopción de medidas en aras de proteger el empleo, entre otras, el establecimiento de nuevos turnos de trabajo, la adopción de medidas que contribuyan al Estado en el financiamiento y pago de parte de las obligaciones laborales a cargo de las empresas".

Que la expedición de decretos legislativos que le permitan a la economía mantener empleos, implican directamente el principal efecto social derivado de la crisis económica que ha generado la atención al nuevo coronavirus COVID-19 e impide la extensión de sus efectos, agudizando aún más la situación.

Que de conformidad con la línea jurisprudencial trazada por la Corte Constitucional la transferencia de bienes condicionada y a título gratuito en favor de terceros, llevada a cabo por entidades del Estado es viciosa en aquellos eventos en donde se propende por el cumplimiento de un principio o deber constitucional.

Que la Corte Constitucional, en Sentencia C-159 de 1998, magistrado ponente Antonio Barrera Caballero particular manifestó lo siguiente:

“La prohibición de otorgar auxilios admite, no sólo la excepción a que se refiere el segundo aparte de la Sentencia Superior, sino las que surgen de todos aquéllos supuestos que la misma Constitución autoriza, como deberes y finalidades sociales del Estado con el fin de conseguir el bienestar general y el mejoramiento de vida de la población del país. Estos criterios responden a la concepción del Estado Social de Derecho como objetivo esencial 'promover la prosperidad general, facilitar la participación, garantizar los principios consagrados a nivel constitucional, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden social que permita a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades'; o como lo ha señalado en otra oportunidad la misma Corte, 'El Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad.

Bajo este entendido se explica el otorgamiento de subsidios, avalados por la Corte en diferentes pronunciamientos: a los pequeños usuarios en los servicios públicos domiciliarios (art. 368 C.P.), al fomento de la inversión y transferencia de la tecnología; a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de terrenos (art. 64 C.P.), a la adquisición de predios para los trabajadores agrarios; (art. 64 C.P.), a la ejecución de proyectos de inversión social y a los servicios públicos de salud y educación (C.P. arts. 49 y 67).”

Que la asignación de subsidios tendientes a preservar el empleo, contribuye a cumplir y preservar principios constitucionales y postulados esenciales del Estado Social de Derecho, que tal y como lo establece la Constitución Política, se funda en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de la ciudadanía y en la prevalencia del interés general.

Que, a la luz de lo anterior, y con el objetivo de mitigar el deterioro de las condiciones económicas y las consecuencias adversas generadas por la pandemia del COVID19 anteriormente descritas, se hace necesario implementar un programa social de apoyo al empleo que permita realizar un aporte estatal temporal a las empresas que, con él paguen los salarios de sus trabajadores.

Que los beneficiarios de dicho programa serán las personas jurídicas que demuestren la necesidad certificando una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos.

Que, en mérito de lo expuesto,”

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. El presente Decreto Legislativo tiene por objeto crear el Programa de apoyo al PAEF, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, como un programa del Estado que otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, y en algunos casos, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

Artículo 2. Beneficiarios del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF. Podrán ser beneficiarios del Programa las personas jurídicas que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Hayan sido constituidas antes del 10 de enero de 2020;
2. Cuenten con un registro mercantil que haya sido renovado por lo menos en el año 2019. Esto se aplica para las personas jurídicas constituidas en los años 2018 y anteriores.
3. Demuestren la necesidad del aporte estatal al que se refiere el artículo 1 del presente Decreto Legislativo certificando una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos.
4. No hayan recibido el aporte de que trata el presente Decreto Legislativo en tres ocasiones; y
5. No hayan estado obligadas, en los términos de los numerales 1, 2 y 3 del artículo 8 del presente Decreto Legislativo, a restituir el aporte estatal del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF.

Parágrafo 1. Las entidades sin ánimo de lucro no están obligadas a cumplir con el requisito establecido en el numeral 2 de este artículo. En su lugar, deberán aportar copia del Registro Único Tributario en el que el postulante es contribuyente del Régimen Tributario Especial.

Parágrafo 2. Los beneficiarios deberán contar con un producto de depósito en una entidad financiera autorizada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Parágrafo 3. No podrán ser beneficiarios del Programa de apoyo de empleo formal - PAEF las entidades de 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 de los ingresos de que trata el numeral tercero de este artículo.

Parágrafo 5. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscal Social, UGPP, dentro de las labores de fiscalización que adelanta durante la vigencia 2021, podrá verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto Legislativo para acceder al Programa. Para verificar el cumplimiento del requisito establecido en el numeral 3 de este artículo la Dirección de Inspección de Aduanas Nacionales, DIAN deberá remitir a la UGPP la información que sea necesaria para realizar la verificación.

Artículo 3. Cuantía del aporte estatal del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF. La cuantía que recibirán los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF corresponderá al número de empleados multiplicado por hasta el cuarenta por ciento (40%) del valor del salario mínimo legal mensual.

Parágrafo 1. Para efectos de este Decreto, se entenderá que el número de empleados corresponde a

entre: (i) el número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PI) correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero de 2020 a cargo de dicho beneficiario, que hace referencia el numeral 3.1. del artículo 4 de este Decreto Legislativo, esto es, el número de empleados del beneficiario manifiesta planea proteger y para los cuales requiere el aporte estatal del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF por el mes correspondiente.

Parágrafo 2. Para efectos del presente Programa, se entenderán por empleados los trabajadores de los cuales el beneficiario cotiza al sistema general de seguridad social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), con un ingreso base de cotización de al menos un salario mínimo mensual legal vigente, y en los meses de postulación, no se les haya aplicado la novedad de suspensión temporal de contrato de trabajo remunerada (SLN).

Artículo 4. Procedimiento de postulación para la obtención del aporte estatal del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF. Las personas jurídicas que cumplan con los requisitos del artículo 2 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 de la empresa, en la cual se manifiesta la intención del beneficiario de participar en el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF.
2. Certificado de existencia y representación legal, en el cual conste el nombre y documento del representante legal que suscribe la comunicación del numeral primero de este artículo.
3. Certificación, firmada por el representante legal y el revisor fiscal, o por contador público en los casos en los que la empresa no esté obligada a tener revisor fiscal, en la que se certifique:
 - 3.1. El número de empleos formales que se mantendrán en el mes correspondiente a través del aporte estatal de este programa.
 - 3.2. La disminución de ingresos, en los términos del numeral 3 del artículo 2 de este Decreto Legislativo.
 - 3.3. Que los recursos solicitados y efectivamente recibidos serán, única y exclusivamente, destinados al pago de salarios de los empleos formales del beneficiario.

El cumplimiento del procedimiento descrito en el presente artículo permitirá la obtención de un aporte estatal mensual. El aporte estatal podrá ser solicitado hasta por tres ocasiones. De ser así, el beneficiario deberá iniciar un nuevo proceso, en cada caso, con el procedimiento descrito en el presente artículo.

Las entidades financieras deberán recibir los documentos de que trata este artículo, verificando que estén completos y comprobando la identidad y calidad de quien realiza la postulación al Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF.

Las entidades financieras que reciban los documentos de postulación al Programa de apoyo al empleo formal 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 deberá llevar un registro con los nombres de los beneficiarios y el número de empleos que se protegen a través del presente programa y verificará que no se ha postulado para el mismo aporte mensual ante otras entidades bancarias.

Parágrafo 1. El acto de postularse implica la aceptación, por parte del beneficiario, de las condiciones de participación en el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, que se otorga el aporte estatal de que trata este Decreto Legislativo. La simple postulación no implica el otorgamiento del aporte estatal del PAEF.

Parágrafo 2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá el proceso y las condiciones de participación en el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, en coordinación con las entidades financieras involucradas, la UGPP y en general todos los actores que participen en el programa.

Programa. Esto incluye, entre otros, los periodos y plazos máximos para el cumplimiento de los rec de los aportes, en los términos del presente Decreto Legislativo. Así mismo, la Superintendencia Fi Colombia supervisará que las entidades financieras cumplan con lo establecido en el presente Decr los actos administrativos que lo reglamenten. Para el efecto, podrá utilizar las facultades previstas e Orgánico del Sistema Financiero.

Parágrafo 3. Aquellas personas que reciban uno o más aportes estatales de los que trata el presente Legislativo, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin y no lo informen a la auto o las reciban de forma fraudulenta, o los destinen a fines diferentes a los aquí establecidos, incurrir responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales a las que hubiere lugar. Para los efectos de la res penal, en todo caso, se entenderá que los documentos presentados para la postulación al Programa c Empleo Formal - PAEF, así como los recursos del aporte estatal que reciban los beneficiarios, son c pública.

En caso de verificarse el incumplimiento de uno de los requisitos con ocasión de los procesos de fis Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protecció ésta deberá adelantar el proceso de cobro coactivo en contra de aquellos beneficiarios que reciban t estatales de forma improcedente. Para lo cual se aplicará el procedimiento y sanciones establecido c Tributario para las devoluciones improcedentes.

Parágrafo 4. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscal Social, UGPP podrá determinar un formulario estandarizado que reúna los documentos aquí establ adicional a los mismos, el cual deberá ser diligenciado por los potenciales beneficiarios al moment postulación.

Parágrafo 5. Cuando un beneficiario solicite el aporte de que trata este Decreto Legislativo por seg vez, además de la documentación establecida en el numeral 3 del presente artículo, deberá presenta

1. Certificación, firmada por el representante legal y el revisor 'fiscal (o por contador público en los la empresa no esté obligada a tener revisor fiscal), de que los recursos recibidos previamente en vir fueron efectivamente destinados para el pago de la nómina de sus trabajadores y que dichos emplea salario correspondiente.
2. Cuando aplique, certificación, expedida por la entidad financiera correspondiente, de la restitució en los términos del numeral 4 del artículo 8 del presente Decreto Legislativo.

Parágrafo 6. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscal Social, UGPP verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en el parágrafo 5 del presen

Parágrafo 7. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscal Social, UGPP establecerá la forma a través de la cual se dará el intercambio de información con las financieras.

Artículo 5. Temporalidad del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF. El Programa de A Formal - PAEF estará vigente por los meses de mayo, junio y julio de 2020. Los beneficiarios sólo por una vez mensualmente, el aporte estatal del que trata este programa hasta por un máximo de tre

De manera excepcional, los beneficiarios del programa que igualmente tengan la calidad de deudor crédito para nómina garantizadas del Fondo Nacional de Garantías, en la medida en que accedieron garantizados en el marco de la emergencia, podrán solicitar el aporte estatal, por un máximo de tres agosto de 2020. En cualquier caso, la suma total de recursos recibida por estos beneficiarios, por cc

créditos garantizados y el aporte estatal del PAEF, no podrá superar el valor total de las obligaciones a cargo de dicho beneficiario.

Artículo 6. Pago mensual del aporte estatal del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF. El aporte estatal del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF será pagado, dentro de la temporalidad del Programa, de manera mensual a aquellos beneficiarios que cumplan con los requisitos y procedimientos del presente Decreto Legislativo.

Artículo 7. Suscripción de contratos. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá suscribir, modificar o renovar los vigentes con la red bancaria y otros operadores para garantizar el pago y dispersión de los recursos que trata el presente Decreto Legislativo.

Artículo 8. Obligación de restitución del aporte estatal del Programa de apoyo al empleo formal. En caso de perjuicio de la responsabilidad a que haya lugar, el aporte estatal de que trata este Decreto Legislativo será restituido al Estado por parte del beneficiario cuando:

1. El mismo no haya sido utilizado para el pago de los salarios de los trabajadores que corresponde a los empleados, en los términos del párrafo 1 del artículo 3 de este Decreto Legislativo.
2. Habiendo recibido el aporte, se evidencie que al momento de la postulación, no cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 2 de este Decreto Legislativo.
3. Se compruebe que existió falsedad en los documentos presentados para acreditar los requisitos exigidos para la asignación del aporte estatal del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF. Para estos efectos, la entidad originaria de dichos documentos contradiciendo el contenido de los mismos.
4. El beneficiario manifieste que el aporte recibido fue superior al efectivamente utilizado para el pago de los salarios de sus trabajadores del respectivo mes. Únicamente en el caso propuesto en este numeral, la restitución correspondiente será a la diferencia entre lo recibido y lo efectivamente desembolsado para el cumplimiento de lo que trata este Decreto Legislativo. La entidad financiera, a través de la cual se realizó el reintegro de este aporte, deberá certificar la restitución de dichos recursos.

Parágrafo. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecerá, a través de resolución, el procedimiento para la entrega del aporte estatal del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF. Para el efecto, el Gobierno nacional podrá suscribir convenios y modificar los vigentes con la red bancaria y otros operadores para garantizar el pago y dispersión de los recursos.

Artículo 9. Tratamiento de la información. Durante el tiempo que persistan las consecuencias económicas y sociales para los hogares más vulnerables del país como consecuencia del Estado de Emergencia Económica y Ecológica declarado mediante el Decreto 637 de 2020, las entidades públicas y privadas están autorizadas para suministrar los datos personales de los que trata la Ley 1581 de 2012 y la información financiera, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países conforme a la Ley 1266 de 2008, que sea requerida para la entrega del aporte estatal de que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo.

Las entidades privadas y públicas receptoras de esta información, deberán utilizar los datos e información únicamente 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 receptoras de las solicitudes, con el fin de identificar y certificar a los beneficiarios del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF, 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 de ventas -IVA-. Estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros: (i) los traslados de los recursos

correspondientes a los aportes de los que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades financieras que dispersen los recursos correspondientes a los aportes de los que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo entre las entidades financieras y los beneficiarios del PAEF. La comisión o servicio que se cobre por los recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios del programa estará excluida de las ventas - IVA.

Artículo 11. Inembargabilidad e inmodificabilidad de la destinación de los recursos. Los recursos correspondientes al aporte estatal del PAEF serán inembargables y deberán destinarse, única y exclusivamente al pago de los salarios de los empleos formales del beneficiario. En este sentido, no podrá imponerse ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se disperse el pago. No obstante, el beneficiario podrá adelantar, en el marco del pago de nómina, los descuentos previamente establecidos para sus trabajadores.

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

Artículo 13. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá D.C., a los 8 días del mes de mayo 2020.”

”

ANEXO II. INTERVENCIONES

En el presente anexo se presentan a profundidad las intervenciones de las entidades públicas, de las universidades y de la ciudadanía allegadas al proceso de la referencia.

1. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -Dapre-

Mediante escrito del 26 de mayo de 2020, la Secretaria Jurídica de la Presidencia, en su escrito, justifica la compatibilidad de las medidas contenidas en el decreto legislativo con la Constitución. Para ello, afirma que cumple a cabalidad los requisitos formales y materiales previstos en la Constitución y la Ley Estatutaria de Excepción para el efecto, en los siguientes términos:

Conexidad Externa: El Decreto en estudio adopta medidas que pretenden hacer frente a las problemáticas identificadas en el decreto de estado de emergencia para, así, mitigar sus efectos. En ese sentido, el Decreto identificó graves afectaciones sobre los diversos sectores de la economía, en concreto, las empresas generadoras de empleo en la población, y adoptó medidas que permitan hacer frente a la problemática.

Conexidad Interna: pues en la motivación del Decreto se establece la necesidad de tomar medidas que las empresas puedan contar con los recursos suficientes para (i) su sostenimiento y (ii) el pago de los salarios. Ello, de forma que sea posible que los trabajadores, a su vez, puedan asumir los gastos necesarios durante estos tiempos de dificultad.

Finalidad: en cuanto las medidas implementadas están claramente destinadas a hacer frente a los efectos de la emergencia, así, evitar que las medidas de aislamiento social tengan la virtualidad de eliminar la fuente de empleo.

personas.

Necesidad Fáctica: indica que, con ocasión a la pandemia, en marzo de 2020 se perdieron más de 1 millones de puestos de trabajo, cuestión que, de no ser abordada, puede seguir empeorando y dejando a millones más sin trabajo, destaca que, por ello, era “necesario” adoptar medidas que permitan hacer frente al desempleo a través de medidas que garanticen que los empleadores cuenten con la capacidad de seguir operando manteniendo su nómina.

Necesidad Jurídica: asevera que, en el ordenamiento jurídico no existen medidas que, dadas las circunstancias actuales, permitan al Estado aportar recursos públicos al sector privado para hacer frente a la emergencia.

Proporcionalidad: pues las medidas introducidas en el decreto no afectan principios constitucionales, al contrario, buscan defenderlos. Destaca que, si bien se excluyeron del beneficio a ciertos agentes, surge como un mecanismo de distribución razonable de recursos. Adicionalmente, destaca que en marzo de 2020 se extendieron los beneficios del programa para (i) personas naturales, (ii) consorcios y (iii) quienes fungen como agentes económicos relevantes en materia de empleo. Por lo anterior, en la actualidad no se hace distinción alguna según el sujeto.

Incompatibilidad: se satisface, pues (i) en relación con la exención tributaria establecida en el artículo 418 de la Constitución que ésta se encuentra debidamente justificada y se muestra necesaria para impedir que surjan costos adicionales al programa y, así, permitir un mejor aprovechamiento de los recursos; (ii) respecto de la habilitación de datos personales y financieros, considera que se trata de una limitación única y que no solo está sujeta a la finalidad del programa, sino también a su vigencia; y (iii) las demás medidas no modifican, derogan o derogar alguna norma de rango legal.

No Discriminación: pues no establece distinción alguna con base en los criterios sospechosos de discriminación.

Ausencia de Arbitrariedad: en razón a que las medidas introducidas respetan las facultades constitucionalmente atribuidas al presidente con ocasión a los estados de emergencia.

Intangibilidad: en cuanto no limita ninguno de los derechos reconocidos en la Sentencia C-723 de 2017, los cuales son intangibles.

Aclaró que el decreto en estudio fue modificado por el Decreto 677 del 19 de mayo de 2020[220] “que modifica el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020 y se disponen medidas sobre el Programa de Empleo Formal (PAEF), en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Decreto 637 de 2020”[221], pues, entre otras cosas, se identificó la necesidad de cobijar a las personas inscritas en el registro mercantil, a los consorcios y a las uniones temporales como beneficiarios del programa.

Por otra parte, allegó, como anexo, documento de fecha del 26 de mayo de 2020 en el Ministerio de Economía y Finanzas en respuesta al cuestionario formulado por esta Corporación en el auto del 19 de mayo de 2020 que avisa sobre este asunto. Ello, en los siguientes términos:

Sección de la normativa objeto de control	Preguntas
Consideraciones o generalidades del Decreto	<u>¿A cuánto ascienden los recursos económicos que el Estado Colombiano “dedicado” para conjurar la crisis y a qué porcentaje del PIB equivale?:</u> Destaca que en el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME- se han destinado a la atención y mitigación de la pandemia actualmente 25 billones de pesos, 1,2,4% del PIB; recursos que se han recolectado a partir de lo dispuesto en

552, 562 y 568 de 2020. Adicional a lo anterior, recuerda que, con ocasión de fortalecer el Fondo Nacional de Garantía con una capitalización de 3,25 billones adicionales, los cuales permiten “apalancar” hasta 60,2 billones de pesos en consecuencia, considera que, en total, se han destinado, para hacer frente a la contingencia, lo que equivale al 8% del PIB.

¿Cuál es el monto de los recursos con los que contará el PAEF?:

Indica que el PAEF contará con, aproximadamente, 6 billones de pesos, lo que constituye el segundo rubro con más destinación económica surgido con ocasión a la pandemia.

¿Por qué es “incalculable” determinar el número de empresas que podrían llegar a ser beneficiarias?:

¿Es imposible establecer un número aproximado?:

Indica que le es imposible al Gobierno Nacional conocer el impacto individual que la pandemia puede tener en cada uno de los sectores productivos.

¿Por qué se decidió otorgar únicamente los auxilios a personas jurídicas del sector público?:
Destaca que inicialmente se previó de esta manera para garantizar la posibilidad de controlar los recursos, pero refiere que esta previsión fue modificada mediante el Decreto 552 de 2020, en el que se optó por ampliar a los beneficiarios del programa, también existen registros confiables y actualizados que permiten garantizar el uso de los recursos en otras entidades.

¿Cuál fue el motivo para establecer en 20% el límite en la disminución de los recursos?:

Estimó el valor de reducción en ventas que lleva la caja de una empresa a un punto crítico, en consecuencia, pone en riesgo su capacidad para hacer los pagos de los meses siguientes tres meses, es la reducción del 5% del valor de las ventas anuales. Encontró que tras hacer un promedio de todas las empresas que declararon haber alcanzado el “nivel crítico” con una reducción mensual de ventas del 5%, tras realizar un estudio de las empresas que se estima pueden verse más afectadas por el confinamiento, se estima que éstas pueden llegar a “nivel crítico” con una reducción solo del 20%. Por lo anterior, se escogió el valor que permitía proteger los recursos de manera más eficaz.

¿Las expresiones “deberán” o “deberá” que se repiten en diecinueve ocasiones son de naturaleza facultativa u obligatoria?:

Considera que las palabras en cuestión entrañan el concepto de obligación y deben ser analizadas en el contexto en el que son usadas en cada ocasión, más allá de ser posible un único entendimiento de la expresión.

¿A qué se refiere concretamente el Decreto con el término “beneficiarios”?:
beneficiarios tanto a los empleadores como a los trabajadores?:

Indica que, por “beneficiarios” debe entenderse: las personas jurídicas que, cumpliendo los requisitos y procedimientos descritos en el mencionado Decreto, accedan al Programa. Destaca que si bien los trabajadores no fungen como “beneficiario” de la medida favorece tanto al empleador, como al trabajador.

Artículo 1

¿Con cuál de las finalidades del FOME, previstas en el artículo 4 del Decreto 539 de 2020, está relacionada la medida general del presente Decreto?:

Refiere que, a través de este programa, se busca materializar la primera finalidad establecida en el artículo en cuestión, esto es, “Atender las necesidades de los recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto de la Nación”.

¿Existe un límite a los recursos que se utilizarán del Fondo de Mitigación (FOME)?:

Destaca que, si bien el Decreto Legislativo 539 de 2020 no prevé un límite

	<p>recursos, lo cierto es que los recursos disponibles son limitados y, por tanto, generen deberán ser razonables, pues, con ellos, se deben atender otros que derivan igualmente de la pandemia.</p>
<p>Artículo 2</p>	<p><u>¿Por qué es razonable constitucionalmente establecer que “no podrán ser PAEF las entidades cuya participación de la Nación y/o sus entidades de mayor al 50% de su capital”?:</u></p> <p>Indica que respecto de (i) las entidades completamente públicas, es necesario que éstas, precisamente por esa condición, prestan servicios esenciales que no conllevan riesgo de suspensión, motivo por el cual sus empleados gozan de garantías que hacen innecesario el establecimiento de algún beneficio como el reconocido en el artículo 3. De otro lado, respecto de aquellas entidades que tienen una participación menor al 50%, indica que, el Estado, al ser el socio mayoritario, ya tiene la obligación de ser garante de los derechos de sus trabajadores y, por eso, el riesgo es diferente para estas entidades.</p> <p><u>¿Cuál es el método de cálculo de la disminución en ingresos de que trata el artículo? De no estar definido todavía, ¿para cuándo lo estará?:</u></p> <p>Indica que el artículo 3 de la Resolución 1129 del 20 de mayo de 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público establece el método de cálculo de la disminución de ingreso</p> <p><u>¿La disminución del veinte por ciento (20%) o más en los ingresos de las entidades que haber dado en qué periodo y dentro de la cobertura de qué emergencia económica?:</u></p> <p>Indica que, para el cálculo de la disminución de los ingresos, se deberán comparar los ingresos correspondientes al mes inmediatamente anterior a la postulación y comparar con los ingresos del mismo mes en el año anterior, o con el promedio de los ingresos de los meses de febrero de 2020.</p> <p><u>Si una persona jurídica presentó la baja mayor al 20% de sus ingresos durante la primera emergencia, pero dentro del periodo de la segunda se ha recuperado, ¿a acceder al beneficio estatal?:</u></p> <p>De conformidad con el Decreto objeto de control, quien pretenda hacerse acreedor al beneficio deberá cumplir todos los requisitos al momento de la postulación, de forma inicial, pero al momento de presentar una segunda solicitud, ya no se evaluarán los supuestos de hecho de la norma, en esta segunda ocasión ya no podrá haber aporte.</p>
<p>Artículo 3</p>	<p><u>¿Podría explicar con un par de ejemplos la forma en que se distribuirá la ayuda estatal que recibirán los beneficiarios?:</u></p> <p>Indica que, como quiera que el aporte corresponde a 351.000 pesos por trabajador de una empresa que tenga 100 trabajadores, esta empresa recibiría un aporte de 35'100.000 pesos.</p> <p><u>El párrafo 2, ¿por “mes de postulación” a qué se refiere?:</u></p> <p>Expresa que el artículo 3, al establecer que debe tratarse de trabajadores “que no se les haya aplicado la novedad de suspensión temporal de contrato de trabajo o de licencia no remunerada (SLN)”, refiere a que el potencial beneficiario debe solicitar el aporte estatal por trabajadores que, en el mismo mes en el que se postula al Programa, se encuentren con suspensión temporal de contrato de trabajo remunerada.</p>
<p>Artículo 4</p>	<p><u>Por “se encuentren completos” ¿Se hace referencia a que la documentación cumple con los requisitos o exactamente a qué?:</u></p>

	<p>Expresa que se refiere a que, en efecto, se encuentren todos los documentos norma, esa verificación no supone un examen sobre el contenido de simplemente la constatación de que estén todos los requeridos.</p> <p><u>¿Cuál es la “autoridad competente” al que deben informar “las personas” seg</u> :</p> <p>La autoridad encargada de la fiscalización y control de los aportes estata cálculo de la cuantía y la revisión de los postulantes al Programa, es la Unid Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección</p> <p><u>¿Todas las instituciones bancarias podrán ser intermediarias del benefic Decreto? ¿Cuáles son las condiciones a las que hace referencia el parágrafo 2</u></p> <p>Todos los establecimientos de crédito están en la capacidad de canalizar los No obstante, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante el Resolución 1129 del 20 de mayo de 2020, estableció ciertas condiciones que las entidades financieras y, en general, los actores del Programa dentro postulación al PAEF.</p>
<p>Artículo 9</p>	<p><u>¿Cómo se justifica constitucionalmente la excepción que introduce la nor tratamiento de datos?:</u></p> <p>Destaca que es indispensable realizar un cruce de información entre bases Registro Único Empresarial Social -RUES-, Registro Único Tributario -R Integrada de Liquidación de Aportes -PILA- para poder identificar si los pos cumplen los requisitos para ser beneficiarios del programa. Adicionalmente, habeas data supone la posibilidad de “conocer”, “actualizar” y “rectificar” que, sobre un particular, se hayan recogido y, en este caso, la norma en est ninguna manera esta posibilidad. Finalmente, destaca que el uso de l fundamental para cumplir con el objetivo de conjurar la crisis y atender la ; los empleadores del país que no tienen los recursos para cumplir con sus obli</p> <p><u>¿La autorización y tratamiento de la información al que tendrán acce implicadas será hasta el vencimiento de la Declaratoria de emergencia del De o hasta que persistan las consecuencias económicas adversas para los hogare del país?:</u></p> <p>Precisa que si bien el artículo 9 dispone que las entidades podrán acceder “durante el tiempo que persistan las consecuencias económicas adversas par vulnerables del país como consecuencia del Estado de Emergencia...” l programa solo tiene una vigencia de 3 meses, motivo por el cual las enti podrán acceder a la información durante este periodo.</p>
<p>Artículo 10</p>	<p><u>¿La comisión o servicio que se cobra por la “dispersión” de los recursos e para los empresarios como para los trabajadores?:</u></p> <p>Indica que, actualmente, no existe ningún cobro que se realice por parte financieras de los procesos de dispersión de recursos; no obstante, la norma la posibilidad de que se empiece a cobrar por parte de estas entidades y que, cobro estará exento de estos tributos. Resalta que en ningún caso dicha comis los trabajadores, pues el mismo no se causa para estos sujetos.</p>
<p>Artículo 11</p>	<p><u>¿Cuál es la razón para no establecer un monto o límite a los descuentos que e efectuar a los trabajadores?:</u></p> <p>Indica que ello se previó de esta manera, pues el Gobierno Nacional no pu obligaciones contraídas entre particulares.</p>

Adicionalmente, allegó, a manera de prueba, la Resolución 1129 del 20 de mayo de 2020 en la que Hacienda y Crédito Público definió la metodología para el cálculo de la disminución de los ingresos pretendan ser beneficiarios del PAEF.

Por medio de escrito del 8 de junio de 2020, esta misma secretaría allegó copia de los informes real Superintendencia Financiera de Colombia y el Fondo Nacional de Garantías, en relación con el Auto de 2020.

Superintendencia Financiera -SuperFinanciera-

Indica que las medidas adoptadas en el Decreto guardan relación con el actual estado de emergencia necesarias y proporcionales para conjurar la crisis, sino que también buscan evitar la extensión de la crisis a través de ellas se busca dar respuesta al actual contexto de recesión al que se enfrenta el país y al hecho de que a las medidas de aislamiento preventivo, se están agotando múltiples fuentes de empleo, pero no están en la capacidad de mantener su funcionamiento. Destaca que el aporte estatal PAEF se caracteriza en que las entidades sujetas a la vigilancia de esa Superintendencia, medida que se torna idónea para alcanzar el objetivo perseguido, ya que las entidades vigiladas cuentan con sistemas de validación de la identidad y con el cliente.

Además, la canalización de recursos autorizada guarda total relación con el desarrollo del objeto social de SuperFinanciera, en la medida en que implica la transferencia de recursos a través de productos financieros que involucran la captación de recursos del público. Concluye que las medidas contempladas en el parágrafo 2 del artículo 2 del DL 639 de 2020 guardan relación y concordancia con las funciones asignadas a esa Superintendencia en el artículo 11.2.1.3.1 del Decreto 2555 de 2010.[222]

Fondo Nacional de Garantías -FNG-

Por su parte, explica que el programa especial de garantía “Unidos por Colombia” fue creado por el Gobierno nacional para conjurar los efectos adversos negativos para las Mipymes durante el estado de emergencia, no solo garantizar sus necesidades de financiamiento, sino, además, otorgarles liquidez. Menciona que el programa específico denominado “Nóminas al 90%”, se complementa con el PAEF, pues el primero surge como un programa que está destinado a que el empresario pague única y exclusivamente las obligaciones laborales a sus trabajadores, aportes a la seguridad social y parafiscales); y el PAEF es un programa social mediante el cual las empresas que cumplan con determinados requisitos, un aporte monetario mensual de naturaleza salarial, tres veces, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo COVID-19. Es decir, se trata de programas que tienden por una misma finalidad, pero lo hacen a través de medios diferentes y complementarias.

Manifiesta que, en razón a que se trata de dos medidas diferentes que tienden por una misma finalidad, necesaria la expedición del artículo 5 del DL 639 de 2020 que permite coordinar el uso de ambos programas. El artículo debe ser entendido como una medida necesaria para garantizar que los beneficios que el Gobierno ha creado para proteger el empleo en épocas de pandemia sean destinados exclusivamente a los fines previstos, ya sido estructurados y para que sean efectivamente recibidos por todos aquellos que lo requieran, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos[223].

Finalmente, destaca que para reglamentar la materia y hacer efectivo lo dispuesto por este artículo y sus modificaciones que, a él, fueron introducidas en el Decreto 677 de 2020, el Fondo Nacional de Garantías emitió Circulares Normativas Externas No. 025 y 028 de 2020 en las que propugnó por la materialización del artículo 5 en estudio y, así, permitir que los recursos del Estado sean usados única y exclusivamente para el fin dispuesto.

2. Superintendencia de Industria y Comercio -SIC-

Indica que el Decreto Legislativo 639 de 2020 y, en especial, su artículo 9, se adecúa armónicamente a la Constitución, ya que este guarda coherencia con el fin para el cual ha sido creado.

Para sustentar su afirmación, señala que: **(i)** la recolección de datos en él prevista debe limitarse a la información que sea pertinente y adecuada para alcanzar la finalidad pretendida; **(ii)** el tratamiento ser por el tiempo necesario y razonable para cumplir los objetivos del decreto, de forma que una vez se supriman los datos recolectados; y **(iii)** la Ley Estatutaria 1581 de 2012 permite que el tratamiento de datos personales por parte de las entidades públicas se realice sin autorización del titular de la información a) para el ejercicio de sus funciones o b) se trae de casos de urgencia médica o sanitaria; motivo por el presente caso, siempre que se garantice el uso seguro de los datos y su confidencialidad, las autoridades habilitadas para gestionar la información en cuestión.

3. Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales de la Seguridad Social -UGPP-

Se acoge a lo expresado en la intervención del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Manifiesta que las competencias asignadas a la UGPP en los artículos 2 y 4 del Decreto Legislativo 639 de 2020 son compatibles con la Constitución y la ley.

4. Red de Cámaras de Comercio, Confecámaras

El Secretario General de Confecámaras solicita que se declare la exequibilidad del Decreto Legislativo 639 de 2020 en cuanto cumple con los requisitos formales y sustanciales para su constitucionalidad.

Indica que el objetivo del decreto analizado es mitigar el deterioro de las condiciones económicas y adversas generadas por la pandemia, a través de la creación de un programa social de apoyo al empleo, hacer frente a la problemática a través de un aporte estatal temporal a las empresas del país para que paguen los salarios de sus trabajadores y, así, garantizar que estos puedan cubrir los gastos necesarios para el sostenimiento y el de sus familias.

Considera que era indispensable que se adoptaran medidas como la contenida en este Decreto, pues las condiciones económicas que han tenido lugar con ocasión a la actual pandemia por el COVID-19 han sido sumamente adversas y han llevado a que la tasa de desempleo haya ascendido al 19,8% (la más alta de los últimos 20 años).

5. Universidad del Rosario

Considera que el análisis del DL 639 de 2020 debe estar supeditado a lo que se decida en relación con la constitucionalidad de los Decretos 444 y 637 de 2020, en la medida en que, a través de estos, se creó y declaró por segunda vez el Estado de emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional.

Adicionalmente, indica que es menester se realice un análisis que tenga en cuenta el principio de sostenibilidad, pues no estima claro que los recursos con los que cuenta el FOME resulten suficientes para cubrir los gastos dispuestos en este decreto, cuestión que puede afectar a las demás iniciativas o medidas que se nutren de recursos, incluso, afectar las finanzas públicas.

Para la Universidad, el DL 639 de 2020, en específico, los artículos 2, 3, 4, 5, 9 y 11, tienen problemas de constitucionalidad, en cuanto vulneran de alguna u otra manera el principio de igualdad, la regla de discriminación, carecen de una finalidad legítima y de motivación suficiente, pues:

Omite a las personas naturales que ejercen actividades empresariales y ofrecen empleos formales. La “empresa” como es concebida en el ordenamiento jurídico colombiano, es una “actividad” que puede ser

por distintos tipos de sujetos, a través de múltiples modalidades; por lo anterior, estima inaceptable extraordinario dispusiera beneficiar con este programa únicamente a las personas jurídicas, cuando factor de diferenciación relevante que justifique el trato diferenciado.

Excluye como beneficiarios del PAEF a las personas jurídicas constituidas después del 01 de enero corte fijado para la constitución de las sociedades, si bien puede ser legítimo y relevante para efectos administrativos, se constituye, en este caso, en “un criterio arbitrario y antojadizo para el establecimiento de distinciones entre beneficiarios de programas sociales del Estado, como el PAEF”.

En ese sentido, la norma en estudio desconoce la grave situación en que se encuentran las empresas constituidas justo antes de la pandemia, quienes únicamente cuentan con el capital de funcionamiento de los socios y que, a diferencia de las empresas con mayor antigüedad, no han tenido el tiempo para generar utilidades que les brinden un colchón para su sustento.

Finalmente, destaca que si bien se podría justificar que la distinción temporal fue introducida con el fin de que se constituyan empresas únicas y exclusivamente con el propósito de hacerse beneficiarias del PAEF, el decreto en estudio, entre sus requisitos, demanda que el eventual beneficiario haya debido cotizar a las planillas de seguridad social y demostrar una disminución de ingresos, cuestión que, de por sí, una empresa recién creada, pueda hacerse acreedora al beneficio.

Por lo anterior, pide la inexecutable del numeral 1 del artículo 2 del Decreto, o en su defecto, una constitucionalidad condicionada que ponga de presente esta situación.

Excluye a las empresas que carecen de productos de depósito en entidades vigiladas por la SuperFinanciera, desconoce que no todos los empleadores pueden acceder a este tipo de servicios financieros;

Favorece injustificadamente a los empresarios que ya fueron beneficiados con líneas de crédito, a que amplía el término de duración del beneficio del PAEF por un mes adicional.

Señala que el decreto analizado tampoco cumple con los juicios de:

Proporcionalidad y Motivación Suficiente, dado que exige a las empresas la reducción de sus ingresos en un porcentaje igual o superior al 20%, lo cual no estima razonable, porque la reducción de ingresos no es un mecanismo adecuado para determinar la necesidad de un auxilio.

Destaca que la norma desconoce que puede darse el caso en el que una empresa disminuya sus ingresos pero que realmente no vea dificultada su posibilidad de pagar la nómina, pues sus márgenes de ganancia son altos; pero también puede suceder que existan empresas que subsisten de los recursos que reúnen y que pueden verse imposibilitados para pagar la nómina con reducciones de ingresos inferiores a ese porcentaje.

Igualdad y No Discriminación, en cuanto, al establecer el monto del beneficio del PAEF en “hasta el salario mínimo legal mensual vigente, sin prever criterios que permitan determinar objetivamente el monto a aplicar en cada caso en concreto, cual será el porcentaje a aplicar, se abre la puerta a posibles discriminaciones y arbitrariedades que corresponde a la Corte poner de presente y evaluar de antemano.

Finalidad, porque si bien se afirma que la medida introducida en el decreto busca “garantizar a los trabajadores la capacidad para cubrir los gastos necesarios para su sostenimiento y el de su familia”, permite que los recursos entregados en ejecución del PAEF puedan ser objeto de descuentos previamente autorizados por el empleador sobre su nómina, lo que favorece que los recursos del PAEF se destinen, de manera preferente, a su favor de terceros en lugar de cubrir los gastos para el sostenimiento del trabajador y de su familia.

Necesidad Jurídica, pues el artículo 9 simplemente hace expreso un deber proveniente de dos leyes.

relación con el tratamiento de la información personal y el derecho al habeas data, motivo por el cual necesariamente debió haber sido abordado en un decreto con rango legal.

6. Universidad Libre

Solicita que se declare la inexecutable parcial del artículo 2 del Decreto Legislativo 639 de 2020 de manera como se establecen los requisitos para asignar el aporte estatal al empleo formal amenaza a la igualdad, en la medida en que no se tuvo en cuenta un criterio de distribución que proteja a los sectores afectados, tales como las empresas que generan más empleo (alojamientos, restaurantes, comercio y bienes y servicios no básicos, construcción y transporte), y que, en consecuencia, requieren el apoyo de manera prioritaria.

En ese sentido, destaca que el decreto hace un uso ineficiente de los recursos públicos al abstenerse de medidas diferenciadas que permitan proteger los empleos de los sectores más vulnerables.

7. Universidad Externado de Colombia

Considera que el decreto analizado cumple con los requisitos formales y materiales exigibles a los decretos de excepción, por lo tanto, solicitan que se declare su executable.

8. Gobernadores del Pueblo Indígena Yukpa

Seis gobernadores del Pueblo Indígena Yukpa[224] allegaron concepto en el que solicitan la inexecutable de los decretos 417 y 637 de 2020 y de los más de 100 decretos relacionados con la emergencia sanitaria y la emergencia económica, social y ecológica con el propósito de prevenir y controlar la propagación del virus SARS-CoV-2 y atender y mitigar sus efectos.

Consideran que estas normas discriminan al Pueblo Indígena Yukpa y, en general, a todos los pueblos indígenas de Colombia por abstenerse de realizar valoraciones particulares de su condición de etnias y de raza. Así mismo, consideran que estos decretos son contrarios al Convenio 169 de 1989 de la OIT, a la Ley 21 de 1991, a los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos suscritos por el Estado colombiano, a la Política de Colombia y a innumerables sentencias de la Corte Constitucional, en razón a que dichos decretos no permiten atender al Pueblo Indígena Yukpa ni a los pueblos indígenas de Colombia.

9. Confederación de Trabajadores de Colombia -CTC-

Solicita que se declare la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 639 de 2020 por infracción de la Constitución[226] y de la ley. Sostiene que: **(i)** la normativa no se ajusta a los criterios de necesidad y proporcionalidad del decreto que declaró el estado de emergencia, pues carece de reglas claras y de una política de empleo; **(ii)** solo tiene en cuenta los intereses de los empleadores y omite por completo las necesidades de los trabajadores; **(iii)** la facultad de crear un programa como el PAEF es exclusiva del Congreso de la República, lo que constituye una “usurpación y abuso de funciones constitucionales”.

10. Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento -CODHES-

Presentó un escrito el 7 de julio de 2020[227], en el cual se pronunció en relación con el decreto de emergencia y, adicionalmente, sobre las modificaciones introducidas a éste en los Decretos 677 y 815 de 2020.

Al respecto, considera que, en términos generales, el decreto debe ser considerado como inconstitucional cuando

Se amplíe su alcance y se incluya a los trabajadores informales, quienes comprenden el 66,3% de la

colombiana, pues considera que el decreto en estudio incurrió en una “omisión legislativa relativa” abstenerse de contemplar la posibilidad de que éstos pudieran ser beneficiarios de la medida que in

Así, destaca que el Gobierno Nacional tenía la carga de otorgarle un trato diferenciado a esta especie, así, reconocer la especial vulnerabilidad en la que se encuentran con ocasión a la pandemia, cuestionó se dio, sino que fue por completo omitida.

Se distingue entre las grandes empresas, que tienen abundantes fuentes de capital, y aquellas pequeñas se pueden ver especialmente afectadas por las medidas de aislamiento preventivo y, en general, la actual. Lo anterior, de forma que, al momento de otorgar el beneficio, se considere que la disminución de ingresos en realidad se constituya en una afectación real para la empresa que pretende el beneficio.

11. Ciudadano Eduardo Carvajal Cano

Mediante escrito allegado a esta Corporación el 9 de julio de 2020[228], en su condición de comerciante, alega la inexecutable del artículo 1 del Decreto 677 de 2020, que modificó al 639 del mismo año, pues la norma atenta con la igualdad de los comerciantes que trabajan como “persona natural” y tienen muchos empleados, pues, a pesar de encontrarse en las mismas condiciones que los demás empleadores, se les imposibilita para acceder al beneficio contemplado por este simple hecho.

ANEXO III. DERECHO COMPARADO

En el presente anexo se explican las medidas que han implementado diversos Estados para mantener políticas de ayuda a los empleadores similares a la que se encuentra en el Decreto Legislativo 639 c

- En el caso de la República Argentina a través del Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), las empresas y autónomos afectados en el marco de la cuarentena, por los beneficios previstos en el Decreto 376/2020. Los mismos consisten en la asignación compensatoria por parte del Estado se hará cargo del pago del 50% del salario de los trabajadores. Todas las empresas afectadas sus ventas y nivel de facturación podrán solicitar esta ayuda. El monto máximo que puede recibir un empleado es de \$33.750, que es el equivalente a dos Salarios Mínimo, Vital y Móvil (SMVM) de uno (\$16.875). La asignación compensatoria se considerará a cuenta del pago de las remuneraciones personal afectado, por lo que los empleadores deberán abonar el saldo restante hasta completar el mismo sentido, se el gobierno federal determinó aumentar el monto de las prestaciones e indemnización de desempleo a un mínimo de \$6.000 y un máximo de \$10.000.
- En el caso de la República de Perú, el Ministerio de Trabajo viene subsidiando S/380 a los trabajadores independientes. Según el último dato del Ministerio de Economía y Finanzas, la medida benefició a 780 mil hogares[230].

En el caso de las Microempresas, el Estado subvenciona con S/760 mensuales por 3 meses los ingresos de los colaboradores de estas pequeñas compañías. Así mismo, el Estado subsidia las planillas de empresas que tengan trabajadores con remuneraciones mensuales de hasta S/760. Actualmente se han registrado más de 197 mil empresas. El avance iba a más del 80% de los recursos millones destinados para este fin, hasta el último reporte.

El gobierno creó el Fondo FAE-Mype, para garantizar créditos de capital de trabajo para pequeñas empresas (Mype) de todos los sectores productivos, con plazos de 3 años y un período de gracia de hasta 12 meses, canalizados a través de las entidades del sistema financiero, cooperativas de ahorro y crédito[231].

- En el caso de la República de Chile, el 3 de abril de 2020, el órgano legislativo aprobó la Ley 20.906, mediante la cual se crea un subsidio para alcanzar un ingreso mínimo garantizado mensual

meses de la pandemia[232]. La norma establece un subsidio mensual de cargo fiscal para trabajadores dependientes sujetos a jornada que perciban una remuneración mensual bruta inferior a US\$ 300.000 y pertenezcan a un hogar vulnerable socio-económicamente.

El monto del subsidio tendrá un aporte máximo de será equivalente a la cantidad que resulte de la diferencia entre el aporte máximo el valor afecto a subsidio. Para efectos se entenderá por: a.- Aporte máximo: \$59.200 pesos chilenos. b.- Valor afecto a subsidio: el 71,01 por ciento de la diferencia entre la remuneración bruta mensual y \$301.000. c.- Remuneración bruta mensual: aquella definida en el artículo 41 del Código del Trabajo.

- o En el caso de la República federativa del Brasil, a través de Medidas de Emergencia para el Mantenimiento de los Ingresos (MEP 936) con el fin de permitir la suspensión temporal del contrato de trabajo hasta 90 días y la reducción proporcional de los salarios y las horas de trabajo hasta 90 días, pueden ser extendidos. En el caso de una reducción del 25, 50 y hasta 70 por ciento de las horas de trabajo, el gobierno asumirá una prestación de emergencia al trabajador para su subsistencia durante la reducción salarial. Las medidas se aplican mediante un acuerdo individual o colectivo solo a los empleados con un salario igual o inferior a \$ 3,135. Reales.

El beneficio se proporcionará mensualmente y se deberá pagar a partir de la fecha del contrato de reducción en la jornada laboral y el salario o la suspensión temporal del contrato de trabajo. Las siguientes observaciones: (i) el empleador debe informar al Ministerio de Economía sobre la reducción de la jornada laboral y el salario o la suspensión temporal del contrato de trabajo, dentro de los diez días, contados a partir de la fecha de celebración del acuerdo; (ii) la primera cuota se pagará dentro de los treinta días, contados a partir de la fecha de la firma del acuerdo, siempre que la firma del acuerdo se informe dentro del período mencionado; y (iii) el Beneficio de emergencia se pagará exclusivamente por la duración de la reducción proporcional en la jornada laboral y el salario o la suspensión temporal del contrato de trabajo.

Si el empleador no informa al Ministerio de Economía dentro de los diez días, será responsable de pagar la remuneración previa del empleado, sin reducir el día de trabajo y el salario o la suspensión temporal del contrato, así como los cargos sociales respectivos, hasta que la información prevista sea recibida.

El empleado también tendrá estabilidad en el empleo durante el período equivalente a la duración de la suspensión acordada. Si el empleado es despedido antes, sin causa justificada, la empresa deberá pagar una indemnización.

Las medidas de reducción o suspensión del contrato de trabajo pueden celebrarse mediante un acuerdo individual con los empleados que tengan estudios superiores y reciban hasta tres salarios mínimos. Los trabajadores con salarios superiores sólo pueden ver reducidos sus ingresos por convenio colectivo.

La financiación es proporcional a los beneficios regulares de desempleo, pero no cuenta con el seguro de desempleo que permite al trabajador reclamar beneficios de desempleo, si es necesario, en el futuro.

En la medida provisional de emergencia 944 de 2020 se aprobó el financiamiento de las nóminas de pequeñas y medianas empresas con intereses subsidiados con la condición de que las empresas beneficiadas no despidan a los empleados.

Durante el período de suspensión del contrato de trabajo, el empleado no podrá proporcionar servicios al empleador, ni siquiera parcialmente o mediante teletrabajo. Si los servicios se brindan durante el período de suspensión del contrato, el empleador debe pagar de inmediato la remuneración y los cargos sociales por todo el período de suspensión, así como soportar las sanciones previstas en la ley.

- y el convenio o convenio colectivo.
- La República Francesa[234], el Parlamento adoptó un plan para apoyar la economía millones de euros (2% del PIB), en virtud del cual, el Estado y las Regiones han establecido de solidaridad para ayudar a las pequeñas empresas más afectadas por la crisis. Se trata de un fondo económico para las empresas a las que se les ha prohibido atender al público, y que hayan sufrido una pérdida de facturación de al menos el 50% en marzo de 2020 en comparación con marzo de 2019 para recibir ayuda para el mes de marzo[235]. Para beneficiarse de la ayuda para el mes de abril y los meses de mayo de 2020, la pérdida de facturación se calcula en relación con la facturación del mismo período en 2019.

Las empresas son elegibles para el fondo de solidaridad que tener un máximo de 20 empleados, así como para empresas que pertenecen a un sector de actividad prioritario, así como para empresas que tienen menos de 50 empleados que pertenece a un sector prioritario y haber sufrido una pérdida de facturación de al menos el 80% durante el período comprendido entre el 15 de marzo de 2020 y el 15 de mayo de 2020 en comparación con el mismo período del año anterior.

Igualmente se previó un esquema de desempleo parcial excepcional (actividad parcial) que el pago por parte de la empresa de una indemnización equivalente al 70% del salario (aproximadamente el 84% de la red) a sus empleados, los que se pagan al salario mínimo compensados al 100%. El objetivo de estas medidas es preservar el empleo (mantener el contrato de trabajo) para evitar un aumento del desempleo.

- El gobierno de España[236] aprobó medidas relacionadas con la protección del empleo, varias líneas de créditos flexibles para aumentar la liquidez de las empresas. El gobierno ha creado el ERTE (procedimientos de ajuste de empleo temporal) que consisten en suspensiones de contratos y reducciones en las horas de trabajo y acceso a los beneficios de desempleo.

Las empresas con menos de 50 trabajadores no tienen que pagar las cotizaciones sociales, las mayores de 50 tienen que pagar el 25% de ellas. Estos períodos cuentan como contribuciones de los trabajadores.

Para los trabajadores por cuenta propia, se ha creado un beneficio especial de desempleo para los autónomos afectados por el cierre de empresas y para aquellos cuyo volumen de negocios cae en comparación con el promedio mensual del semestre anterior. El beneficio es un mínimo del 70% del salario mínimo interprofesional al mes.

Prohibición de despido objetivo por COVID19 a partir del sábado 28 de marzo. La indemnización por despido pasa de 20 días por año trabajado (despidos objetivos) a 33 días por año trabajado (despidos improcedentes). (RDL 10/2020)

El Gobierno ha creado un beneficio de 430 euros inicialmente por un mes dirigido a los trabajadores temporales cuyos contratos se han extinguido durante el estado de alarma y no han conseguido un salario suficiente como para recibir el beneficio regular de desempleo.

Beneficio especial para las trabajadoras domésticas registradas en el Seguro Social que han perdido sus empleos durante la crisis de salud o cuyos contratos están suspendidos. El monto de este beneficio será el 70% de su base de cotización y un máximo del salario mínimo interprofesional. El beneficio es compatible con otros salarios si no se excede el salario mínimo interprofesional (RDL 11/2020)

Adicionalmente, para apoyar a los trabajadores y a las empresas de los sectores de turismo, hostelería vinculados a la actividad turística, se amplían las bonificaciones a la Seguridad Social de los contratos fijos discontinuos a los meses de febrero a junio de 2020. Así se prolonga el

actividad de las personas trabajadoras con contratos fijos discontinuos por el tiempo necesario para cubrir el hecho causante del COVID-19.

El Real Decreto Ley 15 de 2020 refuerza la protección de los trabajadores fijos-discontinuos ampliando la cobertura regulada en el Real Decreto-ley 8/2020 a aquellos trabajadores que no pudieron reincorporarse a su actividad en las fechas previstas, como consecuencia del COVID-19 o bien disponiendo de periodos de ocupación cotizada suficiente, no cumplen el requisito legal de desempleo, o bien no pueden acceder a la prestación por desempleo por carecer del cotización necesario para acceder a dicha prestación.

Se adoptan medidas para mejorar la cobertura de trabajadores y empresarios: (i) Para trabajadores afectados por procedimientos de regulación de empleo relacionados con el COVID-19 (sean de fuerza mayor o por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción) o bien empresas afectadas por procedimientos de regulación de empleo por las causas de fuerza mayor relacionadas con el COVID-19, se prevé una exoneración en el pago de las cotizaciones a la Seguridad Social respecto a los trabajadores incluidos en el expediente y mientras dure el período de suspensión de contratos o reducción de jornada autorizado por dicha causa. **Esta exoneración se condiciona al compromiso de que la empresa mantenga el empleo durante el plazo de seis meses desde la reanudación de la actividad.**

- El Gobierno de la República de Italia[237], entre las medidas que aprobó para la promoción del empleo se encuentra, un bono de hasta 100 euros para trabajadores, con ingresos brutos hasta 40.000 euros. Asimismo, se creó un apoyo para que con fondos estatales se asuma el 80% del salario bruto y la contribución total de la seguridad social, durante los períodos de suspensión temporal o permanente de la producción como resultado de dificultades económicas e industriales o financieras. Se extendió a todos los sectores, excepto al trabajo doméstico en empresas, independientemente de su tamaño.

En el caso de las empresas y trabajadores que no pueden acceder al anterior programa de reemplazo de empleo, se aprobó un plan de compensación salarial (600 € / mes) a empresas no elegibles para la reducción de actividad o reducción de horas de trabajo. Es igual al 80% del salario por hora.

Finalmente se creó un subsidio de 600 € / mes por pérdida de ingresos de trabajadores autónomos y colaboradores externos. Ingresos de último recurso para apoyos para trabajadores que cesaron, redujeron o suspendieron actividades o relaciones laborales. Servicios de cuidado (cuidado de niños) para familias que no solicitaron un período de licencia remunerado adicional para trabajadores en servicios esenciales. Transferencia de efectivo de 300 € por municipio para familias pobres sin ingresos ni pensión.

- En el caso de Reino Unido[238], el parlamento aprobó una ley que contiene varias medidas para la protección de los derechos en el periodo de pandemia. Entre ellas prevé un esquema de reemplazo de empleo de Coronavirus en el que el gobierno paga el 80 por ciento de los salarios de los trabajadores despedidos, hasta £ 2,500 por mes. El 12 de mayo, este esquema se extendió hasta octubre de 2020.
- En el caso del Gobierno de Alemania otorgó una garantía de servicio para servicios de asistencia social hasta fines de 2020. En el caso de los trabajadores independientes y las empresas, ellos pueden recibir ayuda de emergencia por única vez del gobierno federal, de acuerdo al tamaño del negocio. La condición es que las dificultades económicas están directamente relacionadas con la crisis de COVID 19 y el daño tuvo lugar después del 11 de marzo de 2020.

El gobierno federal está extendiendo líneas de crédito y garantías estatales para empresas y el banco de inversión estatal federal. Igualmente se fortaleció el subsidio de trabajo a corto plazo que es aplicable en casos en los que los empleadores han registrado reducciones en las jornadas.

con la consecuente pérdida de ingresos para los trabajadores o un trabajo de jornada reducida. La reducción de los ingresos puede compensarse parcialmente.

El subsidio de trabajo a corto plazo debe compensar al menos parcialmente su pérdida de mantener su trabajo, incluso si la situación actual de su empresa hiciera necesarios los despidos. El derecho a una asignación por tiempo reducido si su empleador tiene que reducir las horas regulares y lo ha notificado a la agencia de empleo federal.

- El monto del beneficio laboral a corto plazo depende de su salario, que normalmente recibirá el 60 por ciento (67 por ciento para los empleados con un hijo) de la pérdida neta como beneficio por trabajo de corta dura
- o En el caso del gobierno de los Estados Unidos de Norte América se aprobó la ley de Ayuda y Seguridad Económica del Coronavirus de los Estados Unidos (CARES Act, por sus siglas). Fue la más grande hasta la fecha con USD \$ 2.2 billones. El programa incluye medidas para 350 mil millones de dólares en préstamos parcialmente perdonables para pequeñas y medianas organizaciones sin fines de lucro con 500 empleados o menos como parte de un nuevo Programa de Protección de Cheques de Pago (PPP). Así mismo prevé: (ii) expandir el programa de préstamos de emergencia por desastre financiando USD \$ 10 mil millones en anticipos en solicitudes de préstamos para pequeñas empresas para pagar licencia por enfermedad, nómina y alquiler; (iii) proporcionar créditos fiscales de USD \$ 5,000 por los salarios pagados a cada empleado por negocio adversamente por el coronavirus, entre otros.

También se aprobó el programa de préstamos por USD \$ 600 mil millones dirigidos a financiar préstamos para ayudar a alrededor de 40,000 negocios medianos de EE. UU. Al poner a disposición préstamos de crédito para compañías que emplean hasta 15,000 trabajadores o que ganan menos de USD \$ 5 mil millones por año.

El Programa de Protección de Cheques de Pago y la Ley de Aprobación de Atención Médica asigna 350 mil millones para pequeñas empresas, USD \$ 321 mil millones adicionales al PPP original, USD \$ 75 mil millones para hospitales y los restantes USD \$ 25 mil millones para pruebas COVID-19, de los cuales USD \$ 11 mil millones fueron directamente a los estados. El 5 de junio, se modificó la ley que prevé el programa de Protección de Pago, y se expande al extender el período de condonación del préstamo y al modificar las calificaciones del préstamo para una mayor flexibilidad.

La Ley Ayuda, Alivio y Seguridad Económica del Coronavirus de los Estados Unidos y la Ley de Respaldo del Coronavirus de Familias Primero (FFCRA) incluyeron varias medidas destinadas específicamente a apoyar a los trabajadores y las empresas, incluida la prestación de pagos libres de impuestos, tratados como un crédito reembolsable, a las personas.

La ley prevé el reembolso a los empleadores del sector privado de EE. UU. con menos de 500 empleados por el costo de proporcionar a los empleados vacaciones pagadas tomadas por razones especiales relacionadas con COVID-19.

Se han designado USD \$ 500 millones para hospitales, clínicas y centros de salud urbanos tribales. El Departamento de Salud y Servicios Humanos publicó una guía sobre la planificación del cuidado masivo a nivel de gobierno estatal, tribal y territorial. Once estados acordaron participar en un programa de subvención de USD \$ 25 mil millones y mantener a sus empleados hasta el 30 de septiembre. Los primeros pagos del Programa de Apoyo de Nómina, por un total de 10 mil millones, fueron a aerolíneas de pasajeros; los pagos continuarán de forma continua. A partir del 7 de junio, las aerolíneas han aceptado la opción de solicitar préstamos en virtud de la Ley CARES.

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA CRISTINA PARDO SCHLESINGER

A LA SENTENCIA C-458/20

Referencia: Expediente RE-306

Revisión del Decreto Legislativo 639 de 2020, “[p]or el cual se crea el Programa de apoyo al empleo en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637

Magistrado ponente

ALBERTO ROJAS RÍOS

Con el acostumbrado respeto a las decisiones adoptadas por la Sala Plena de esta Corporación presalvamento parcial de voto frente a la sentencia de la referencia por las siguientes razones. Mi disenso lo decidido por la mayoría respecto de la exequibilidad del numeral 2° del artículo 2° del Decreto Legislativo 639 de 2020.

Considero que esta disposición ha debido condicionarse, adicionalmente, a que la disposición comprenda a las personas naturales. Si el objetivo del “Programa de apoyo al Empleo Formal”, como su nombre lo indica, “empleo formal”, resultaba indiferente la condición de persona natural o jurídica del empleador, sería importante que cumpliera con todas las obligaciones legales a su cargo. La no inclusión de las personas naturales como empleadores formales origina una discriminación injustificada que afecta a los empleados formales que son personas naturales, poniéndolos en una situación más difícil frente a la posibilidad de conservar su empleo. En este colectivo se encuentran las empleadas domésticas, población vulnerable que ha debido ser objeto de especial protección frente al riesgo de perder el empleo por causas asociadas a la pandemia que dio lugar a la declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica.

En los anteriores términos dejo expresadas las razones de mi discrepancia parcial de la decisión mayoritaria.

Fecha ut supra,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-458/20

Ref.: Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 639 de 2020 “por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal – PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020.”

Magistrado Ponente

ALBERTO ROJAS RÍOS

Con el respeto acostumbrado a las sentencias adoptadas por la Corte, salvo parcialmente mi voto en contrario lo decidido por la Sala Plena en la Sentencia C-458 de 2020[239], la cual adelantó el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 639 de 2020, para lo cual presento los siguientes argumentos:

1. La mayoría concluyó que la expresión “en el que coste que el postulante es contribuyente del Régimen Especial”, contenida en el parágrafo 1° del artículo 2° del DL 639 de 2020 era inconstitucional al incurrir en un perjuicio de proporcionalidad y no discriminación. Esto debido a que considera que tanto las entidades

lucro (en adelante ESAL) que están sometidas al régimen ordinario como aquellas que hacen parte concurre en el cumplimiento de las mismas finalidades y, por ende, no existen razones que permita distinto en términos de acceso a los beneficios del PAEF.

Considero que esta decisión es equivocada y, antes bien, debió haberse declarado la exequibilidad de la norma mencionada, en tanto que la posición de la mayoría (i) omitió considerar los precisos objetivos de la norma de excepción y su adopción en un entorno de recursos fiscales escasos que deben ser necesariamente focalizados; y (ii) dejó de tener en cuenta aspectos importantes de la distinción entre las ESAL som general y ordinario, que resultaban relevantes para determinar si se estaba ante un tratamiento disti

2. Frente al primer aspecto debe advertirse que el PAEF es una política pública que (i) tiene una finalidad de incentivo al empleo formal en razón de su mayor impacto en términos económicos y laborales; y (ii) utiliza recursos públicos escasos destinados a financiar ese incentivo.

Desde el punto de vista constitucional esta caracterización implica que el análisis de validez de los actos diferenciados que realice el Gobierno respecto de la distribución de tales recursos deba efectuarse a la luz del principio de proporcionalidad. Esto en razón del carácter económico de las medidas examinadas y la necesidad de no concentrar en el Ejecutivo la definición de los asuntos de conveniencia vinculados a la priorización y distribución de esos recursos. Precisamente, varios de los tópicos que cuestiona la sentencia fueron objeto de posterior reforma en decretos legislativos posteriores que modificaron los alcances del PAEF. Esto demuestra que se trata de materias vinculadas, esencialmente, a la valoración política y económica por parte del Gobierno.

Por lo tanto, el análisis sobre dicha distribución no debe adelantarse desde el punto de vista del derecho en su perspectiva formal, que para la mayoría impone la necesidad de dar el mismo trato a todas las personas que buscan empleo, sino desde una perspectiva material que implica evaluar la razonabilidad del trato distinto que se da en el reconocimiento de los fines del PAEF y el carácter escaso de los ingresos fiscales para su financiación. En otras palabras, la Corte no puede reducir el margen de maniobra del Gobierno sobre la materia al punto de que pierda su competencia para definir asuntos que son de conveniencia económica en la focalización del gasto por parte del Estado. En cambio, el control de constitucionalidad debe concentrarse en verificar si esa valoración fue ejercida de acuerdo con los principios y valores constitucionales, sin que ello signifique la potestad para la Corte de supervisar la distribución de recursos sobre otra, pues a esta Corporación únicamente le corresponde el control de la legalidad de la decisión.

3. Lo anterior implica que la comprobación sobre la existencia de un tratamiento discriminatorio in materia económica depende necesariamente de identificar si la distinción es irrazonable. El argumento de la mayoría no cumple ese estándar y se restringe a advertir, que como las ESAL que pertenecen a la categoría de contribuyentes tributarios cumplen propósitos análogos, entonces deben tener el mismo tratamiento jurídico. Esta conclusión es insuficiente, puesto que no explica cuáles son las razones que plantea el Legislador para distinguir entre ellas. Advierto que si se hubiera adelantado ese análisis, el resultado del control judicial hubiese sido distinto.

En efecto, de la lectura de los artículos 19 y 359 del Estatuto Tributario es posible identificar las siguientes condiciones para que una ESAL pertenezca al régimen tributario especial:

3.1. Debe tratarse de una asociación, fundación o corporación legamente constituida como ESAL. Dentro de la parte del régimen tributario especial las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organizaciones superiores de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa y vigiladas por alguna superior entidad o organismo de control.

3.2. Su objeto social debe corresponder a una actividad meritoria, esto es, aquellas de interés general que permitan tener acceso la comunidad. Estas actividades, conforme la estipulación legal, corresponden a educar, promover el empleo, mejorar las condiciones de vida de la comunidad, etc.

cultura, ciencia, tecnología e innovación; actividades de desarrollo social, actividades de protección y prevención del consumo de sustancias psicoactivas, promoción de actividades deportivas, actividad empresarial, promoción y apoyo de los derechos humanos, actividades de promoción y mejoramiento de la administración de justicia; promoción y apoyo a ESAL que desarrollan una actividad meritoria y al microcrédito.

3.3. Sus aportes no pueden ser reembolsados ni sus excedentes distribuidos, bajo ninguna modalidad.

4. Esta caracterización permite inferir dos conclusiones que resultaban centrales para decidir sobre la constitucionalidad de la medida. De un lado, el universo de ESAL pertenecientes al régimen tributario es muy amplio, de modo tal que el argumento de la exclusión injustificada de otras entidades sobre el particular pierde buena parte de su fuerza argumentativa. De otro lado, no puede perderse de vista que de las entidades beneficiarias del PAEF corresponden a aquellos asuntos que resultan cruciales para superar la pandemia, lo cual justificaba el interés del Gobierno en concentrar los recursos del programa en esa clasificación, por ende, no es arbitraria, sino que responde a la necesidad de concentrar el apoyo estatal en instituciones formales y cuyos empleos deben reforzarse no solamente desde la perspectiva de la protección de los derechos de los trabajadores, sino también desde el mantenimiento de aquellas actividades críticas en tiempos de crisis.

5. A partir de razones similares considero que la constitucionalidad condicionada del numeral 1° de la Ley 639 de 2020 no fue suficientemente soportada por la mayoría. En síntesis, la sentencia consideró que los beneficios del PAEF a las personas jurídicas que se hubiesen constituido antes del 1° de enero de 2020 son inconstitucional debido a que las empresas conformadas luego de esa fecha también se han visto afectadas por la crisis económica, de modo que la fijación de ese término es arbitraria.

Como expliqué anteriormente, debe partirse de la base de que los recursos del PAEF, como toda el gasto del Estado, son limitados y su distribución responde prioritariamente a condiciones de eficiencia económica y respeto de los derechos constitucionales. En el presente caso encuentro que existen razones válidas para considerar que el Gobierno estaba legitimado para fijar un límite temporal de la conformación de las empresas. Si el decreto examinado es el apoyo a los empleos formales es apenas razonable sostener que aquellas empresas que por un periodo considerable han conformado nuevos empleos en el transcurso del tiempo, directos y particularmente indirectos. En cambio, aquellos esfuerzos empresariales con pocos meses de vigencia generan generalmente una incidencia menor en términos de cantidad y estabilidad de puestos de trabajo. Así, es evidente que se genera un mayor daño socioeconómico por la pérdida de empleos de larga duración que aquellos incidentales o de reciente creación. De allí que no sea irrazonable, como erróneamente lo sostuvo la mayoría, que el Gobierno haya decidido concentrar el esfuerzo fiscal donde tuviese un impacto mayor en la creación del mayor número de empleos.

Nuevamente la mayoría, en ese orden de ideas, toma para sí la definición de temas que gravitan en los asuntos de valoración sobre la conveniencia económica de la distribución, que responden a un principio de eficiencia suficiente y, por lo mismo, se insertan en la órbita del Gobierno. Es evidente que lo deseable, en términos de promoción del pleno empleo, sería conceder apoyo a todas las expresiones de vinculación laboral y en la medida amplia posible. Desafortunadamente ese objetivo no es viable en razón de las restricciones fiscales del Estado Colombiano, dentro de las que debe resaltarse las derivadas de la disminución en el recaudo ante la crisis económica ligada a la pandemia[240]. La mayoría optó por una visión maximalista, la cual no solo desde el punto de vista fiscal sino que, al final, termina por desfinanciar otras iniciativas necesarias para la recuperación económica.

Debo insistir en que mi postura no está basada en la falta de reconocimiento sobre la necesidad de proteger los derechos de trabajadores y empleadores. Comparto con la mayoría esa intención, pero también es in-

la atención sobre el carácter finito de los recursos y la correlativa necesidad de hacer ejercicios de c irremediablemente favorecerán a algunos sectores más que a otros.

Debido a que es inevitable adoptar esta clase de arreglos distributivos, reitero que tales decisiones c aquellos órganos que, como el Congreso o el Gobierno, cuentan con la legitimidad democrática dir llamados desde la misma Constitución para cumplir ese rol. La tarea del juez constitucional, bajo e debe concentrarse en la identificación y expulsión de la arbitrariedad, no en la preferencia de una as particular de recursos sobre otra.

6. Una argumentación similar es aplicable a la decisión del Legislador de excepción de concentrar c personas jurídicas y que estuviesen inscritas en el registro mercantil, así como la exigencia de conta financiero para la transferencia de recursos, contenidas respectivamente en el numeral 2° del artículo parágrafo 2° de esta disposición.

La postura de la mayoría se basa en considerar que todas las actividades económicas que puedan pc generar empleo debe ser objeto de los beneficios contenidos en el PAEF. Esta posición, además de carácter limitado de los recursos públicos destinados a ese programa, desnaturaliza el objetivo de la

La sentencia de la que me aparto asume un enfoque de mérito, según el cual todas las modalidades margen de las relaciones jurídicas y económicas que lo sustenten, tienen el mismo derecho a ser be PAEF. Esta postura se fundamenta en el mandato constitucional de protección al empleo, el cual no entre sus fuentes. Sin embargo, considero que el objetivo del programa es distinto y se guía, no por merecimiento de protección constitucional de todas las modalidades de empleo (postura que sin du basarse estrechamente en los postulados constitucionales) sino en el logro del beneficio respecto de de empleos posible. Por ende, exigencias de formalización jurídica y empresarial para las compañí razonablemente vinculadas con el impacto que tienen esas empresas en términos de cantidad de pu Además, no puede perderse de vista que las condiciones analizadas no son supererogatorias o despi bien puede ser cumplidas incluso por la pequeña y mediana empresa, la cual concentra cerca de la i empleos formales en Colombia[241].

7. De nuevo, advierto que el control de constitucionalidad sobre estas medidas no debe llevarse a c perspectiva del trato igualitario matemático, sino a partir del estudio material sobre la razonabilidad condiciones de distribución. Así por ejemplo y a partir de razones que la misma sentencia expone, c mercantil es una base de información amplia, que permite mayor seguridad jurídica, agilidad y tran identificación de los beneficiarios del PAEF.

En mi criterio, en el marco de un juicio de proporcionalidad débil, esa sola razón justificaba el requ perspectiva planteada en este voto particular, sin que fuese necesario hacer un control estricto, com plantea la sentencia. Adicionalmente, esta razón se mantiene incluso a partir de lo señalado por el C durante la etapa probatoria, puesto que advertir que la medida pudiese resultar restrictiva respecto c empleo no es un argumento para sustentar la inconstitucionalidad de la medida, sino una nueva val conveniencia económica y en la eficacia en la distribución de los recursos del PAEF, asunto que, c explicado reiteradamente, es de la competencia del Ejecutivo.

Idéntico reproche planteo frente a la decisión de exequibilidad condicionada que extiende las posibil recursos del PAEF a productos de depósito diferentes a los de índole financiera. Contar con una cu solo es un requisito de sencillo cumplimiento para las empresas y, además, los actuales mecanismo electrónica son cruciales para asegurar el cumplimiento de las medidas de aislamiento social neces contención de la pandemia. El estándar utilizado por la mayoría sería aceptable si se tratase de med favor de población vulnerable, caso en el cual las barreras para la bancarización son evidentes, perc

perderse de vista de que se está ante una política pública dirigida a la protección del empleo formal necesariamente supone una mínima institucionalidad de las empresas empleadoras.

8. En conclusión, me aparto de lo decidido por la mayoría en cuanto a los condicionamientos propuestos por la creación de empleos es una alternativa equivocada de análisis, en la medida en que desconoce que el PAEF es la protección del empleo formal, por lo que aquellas medidas razonables para proteger la mayor cantidad de puestos de trabajo son en sí mismas constitucionales. Así, aspectos como la ampliación de los beneficiarios están radicados en el Legislador de excepción y en el Congreso, pues corresponden al ámbito de la evaluación de conveniencia y, por esta misma razón, quieren de una legitimación democrática suficiente.

Poner el asunto en términos de tratamiento matemáticamente igualitario para todas las posibles modalidades de creación de empleos es una alternativa equivocada de análisis, en la medida en que desconoce que el PAEF es la protección del empleo formal, condicionado por el carácter finito de los recursos fiscales y la necesidad de extender sus beneficios a los empleadores. El papel de la Corte es la adecuada financiación de las medidas de asistencia estatal a los empleadores. El papel de la Corte debe restringirse a la verificación sobre la aceptabilidad de los parámetros utilizados para dicha decisión de encontrar que no existía irrazonabilidad en esa materia, las normas debieron declararse conformes a la Constitución de forma pura y simple.

En estos términos quedan expuestas las razones que me llevaron a salvar parcialmente el voto con las consideraciones expuestas y la decisión adoptada en la sentencia C-458 de 2020.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

SALVAMENTO PARCIAL Y ACLARACIÓN DE VOTO DEL

MAGISTRADO ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA C-458/20

Referencia: Expediente RE-306

Control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 639 de 2020, “[p]or el cual se crea el programa de empleo formal -PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020”.

Con el acostumbrado respeto, me permito manifestar las razones por las cuales salvo parcialmente la decisión mayoritaria relacionada con la declaratoria de constitucionalidad del Decreto Legislativo adoptada en la Sentencia C-458 de 2020, así como en relación con ciertas consideraciones expresadas en la providencia.

En primer lugar, respecto del elemento central que define al PAEF, consistente en la destinación de recursos para beneficio de personas jurídicas de carácter privado, en mi opinión, resultaba ineludible el análisis a la luz de la prohibición contenida en el artículo 355 de la Constitución, con el fin de evaluar la constitucionalidad de dicha disposición[242].

En efecto, cabe recordar que en la Sentencia C-195 de 2020 la Sala se pronunció respecto de la real

transferencias de recursos públicos en favor de los adultos mayores y del Fondo de Solidaridad de Empleo y Protección al Cesante, administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en los siguientes

“... la prohibición de conceder auxilios o donaciones a particulares con cargo al erario no se transgreden en los casos, cuando se trata de las ayudas que bajo la forma de subsidios económicos se conceden a las personas que resultan víctimas de hechos naturales o de otra naturaleza que sirven de fundamento a la declaración de excepción. En estos eventos, el principio de solidaridad se impone sobre cualquier otra consideración que se articule a través de los subsidios que el Estado entrega a las personas que sufren una tragedia o a causas externas que, de una o de otra manera, los someten a cargas y afectaciones severas que no son las de los ciudadanos”.

Igualmente, en dicho pronunciamiento se indicó que la exigencia relacionada con la inclusión de tales medidas en el Plan Nacional de Desarrollo[243] “no resulta aplicable en los estados de excepción, como lo es en los casos de emergencia, teniendo en cuenta la autorización que el artículo 215 otorga al Gobierno para adoptar, mediante decretos, medidas destinadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. En esta oportunidad, las medidas destinadas a conjurar los efectos desencadenados por la pandemia generada por el COVID-19, no vulneran la garantía de los derechos fundamentales de las personas a la vida, la salud, el trabajo, el mínimo vital y la dignidad. En un contexto de excepción el Gobierno debe prever respuestas coherentes con los principios del Estado de derecho, priorizando la protección estatal de aquellas personas que son sujetos de especial protección constitucional, se encuentran en estado de debilidad manifiesta”.

En relación con la motivación de la Sentencia C-458 de 2020, aun cuando considero que la medida adoptada por el Decreto Legislativo 639 de 2020 no contraviene la prohibición mencionada, resultaba pertinente y necesario en su estudio, toda vez que la omisión en el examen de los criterios citados constituye un precedente que debe ser controlado en materia de control automático de constitucionalidad respecto de decretos expedidos durante una declaración de estado de excepción, en atención a que el examen de los criterios fijados constitucional, legal y jurisdiccionalmente sobre dichos textos normativos, desplaza a aquellas consideraciones que no pueden ser ignoradas, y que en el marco de circunstancias excepcionales como las que propiciaron la expedición del Decreto Legislativo 639 de 2020, el control de constitucionalidad debe ser automático.

En segundo término, en relación con la declaratoria de constitucionalidad del inciso 1 del artículo 2 del Decreto Legislativo en comento, a mi juicio, dicha disposición debió ser declarada constitucionalmente excepcionalmente, entendido de que la misma también incluye como beneficiarias a las personas naturales que pudiesen encontrarse en condición de empleadoras.

Lo anterior, toda vez que su exclusión respecto del beneficio otorgado por el PAEF, no se encuentra justificada en ninguna manera dentro de la motivación del Decreto Legislativo 639 de 2020, advertencia que se vio reforzada al observar que el gobierno nacional, al ser consultado sobre tal particular, sólo pudo indicar que el deber del Estado de garantizar a los empleadores personas naturales del acceso al PAEF fue un aspecto corregido mediante la expedición del Decreto Legislativo 677 de 2020.

De tal manera, dicho trato diferenciado, frente a la existencia de una situación fáctica idéntica, en razón de las afectaciones económicas derivadas de la pandemia y la consecuente dificultad para el cumplimiento de las obligaciones laborales de los empleadores independiente de si son personas naturales o jurídicas, es contrario a la igualdad y así debió declararse en la providencia de la cual me aparto parcialmente.

Así mismo, llama la atención el hecho de que la exclusión que la Corte no corrigió, omite la protección de las poblaciones más vulnerables y a sus empleadores. Es el caso, por ejemplo, de personas que trabajan desempeñando labores como cuidadoras o trabajadoras domésticas[244], entre otros oficios, cuyos ingresos las personas naturales, han visto disminuidos hasta el punto de tener que prescindir de sus

sin lugar a dudas ha generado una afectación especial a los derechos fundamentales de estos grupos en ocasión de la crisis económica consecuencia de las medidas tomadas por el gobierno nacional para la propagación del COVID-19.

Finalmente, respecto de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 2 ibidem, me aparto de la decisión consistente en la declaratoria de la constitucionalidad condicionada de dicha disposición “en el entendido que se refiere a las personas jurídicas constituidas antes del estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

Lo anterior, puesto que la medida resultaba conducente para el objetivo de determinar el universo de beneficiarios del PAEF, con fundamento en su fecha de constitución, toda vez que la constitución de las empresas antes del 1 de enero de 2020, además de ofrecer más y mejores herramientas para realizar una contabilidad de ingresos que permita evaluar con mayor certidumbre el impacto y la afectación causada para el ejercicio de determinada actividad económica como consecuencia de la pandemia, constituía una muestra de sostenibilidad del empleo generado por dicho empleador, lo cual coincide ampliamente con el objetivo de conservar empleos formales.

En efecto, conforme lo señalado por el gobierno nacional, dicha distinción se enfoca en identificar a los empleadores cuya antigüedad servía como evidencia sobre la estabilidad de sus negocios y, por ende, de los puestos de trabajo generados.

Por otra parte es necesario indicar que en la Sentencia C-324 de 2020 se declaró la constitucionalidad del artículo 8 del Decreto 770 de 2020 “Por medio del cual se adopta una medida de protección al empleo mediante medidas alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa para el primer pago de salarios por servicios, se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP, y se crea el Programa de Apoyo a los trabajadores en suspensión contractual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el Decreto 637 de 2020”, el cual, para el acceso a dicha medida, dispone que las empresas deben haberse constituido antes del 1 de enero de 2020.

Lo dicho en la providencia citada, constituye un precedente que no podía ser ignorado por la corporación al momento de decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 639 de 2020, por tratarse de una providencia dirigida a particulares que demostraron su calidad de empleadores formales y que incluía dentro de los requisitos para la constitución formal del empleador antes del 1 de enero de 2020, elementos frente a los que guarda silencio el Decreto Legislativo 770 de 2020.

Fecha ut supra,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

[1] Constitución Política, artículo 241. "A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Congreso del Estado, en fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución".

[2] Según la OMS, el nombre oficial del virus es SARS-CoV-2 y el de la enfermedad es Covid-19. La clave es clave, ya que unas medidas son para contener el virus y las otras son para tratar la enfermedad que causa el virus. Para más información: [https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/guidance/naming-the-coronavirus-disease-\(covid-2019\)-and-the-virus-that-causes-it](https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it)

[3] Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), Federación Nacional de Comerciantes, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), Central Unida de Trabajadores, Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), Asociación Colombiana de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ACOPI), Consejo Gremial Nacional, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CIDE), Universidad de los Andes, Instituto de Políticas de Desarrollo de la Universidad Javeriana, Colegio Superior de Comercio Exterior (CESA), y a las universidades de La Sabana, Los Andes, Externado, Javeriana, Nacional de Bogotá, Sergio Arboleda, de Antioquia, del Valle, Eafit, del Norte y del Tolima.

[4] En este sentido, se pronunció la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC).

[5] Sobre este punto, se pronunció la Universidad Libre.

[6] Este reparo se evidenció en la intervención de la Universidad del Rosario.

[7] Sin desconocer que varios intervinientes presentaron extensos documentos refiriéndose a cada uno de los casos que se examinan en estos casos, en esta sección se han identificado las consideraciones relevantes de cada intervención para evitar repetir información y hacer innecesariamente largo el fallo.

[8] El Decreto 637 de 2020 fue declarado exequible por esta Corporación mediante la Sentencia C-172 de 2020 M.P. Luis Guillermo Guerrero.

[9] El artículo 7 del DL 677 de 2020, "por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020, en el que se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020", estableció que: "...el presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y modifica en lo pertinente el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020." Así mismo, el control de esa norma fue repartido al Despacho del Magistrado Carlos Bernal Pulido y está identificado internamente como el RE-311.

[10] El Artículo 7 señala que "el presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación y modifica en lo pertinente el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020". Así mismo, el control de esa norma fue repartido al Despacho del Magistrado Carlos Bernal Pulido y está identificado internamente como el RE-311.

[11] Sentencia C-172 de 2020 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. S.V.P. Carlos Bernal Pulido, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Antonio José Lizarazo Ocampo. A.V. Alejandro Linares Cantillo.

[12] M.P. Mauricio González Cuervo. A.V. María Victoria Calle Correa.

[13] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[14] MP Gloria Stella Ortiz Delgado

[15] MP. Gloria Stella Ortiz Delgado

[16] MP. Gloria Stella Ortiz Delgado

[17] MP, Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[18] Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-145/09 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-226 de 2009 M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez, C-911/10 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-223/11 M.P. Pretelt Chaljub, C-223/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-701 de 2015 M.P. Alberto Rojas Ríos, C-465/17 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-466/17 M.P. Cris Schlesinger, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Va

párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

[19] Sentencia C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, citando a su vez la sentencia C-216/11 M Henao Pérez.

[20] *Ibídem*.

[21] El carácter reglado, excepcional y limitado se refleja en varios requerimientos: (i) la Constitución específicas causales para decretar los estados de excepción; (ii) la regulación de los estados de emergencia económica, social y ecológica, se funda en el principio de temporalidad (precisos términos de duración); y (iii) la Constitución dispone limitaciones materiales estrictas para los estados de excepción que (a) los civiles no sean juzgados por autoridades militares (art. 213 de la CP), (b) los derechos humanos no sean limitados (art. 93 de la CP) y (c) el derecho internacional humanitario debe ser respetado (art. 2

[22] El control judicial está a cargo de la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, el numeral 7 del artículo 241 de la Carta Política, y del Consejo de Estado, tal como lo dispone el numeral 1 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, al prescribir que le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado "[e]jercer el control inmediato de legalidad de los actos de excepción dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción".

[23] Sentencia C-216/99 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[24] La Corte ha aclarado que el estado de excepción previsto en el artículo 215 puede tener diferentes modalidades dependiendo de los hechos que motiven su declaratoria. Así, se procederá a declarar la emergencia económica cuando los hechos que dan lugar a la declaración se encuentren relacionados con la perturbación del orden económico; social, cuando la crisis que origina la declaración se encuentre relacionada con el orden social; ecológica, cuando sus efectos se proyecten en este último ámbito. En consecuencia, también se podrán declarar los estados de excepción en las modalidades anteriores cuando la crisis que motiva la declaratoria amenace con perturbar estos tres órdenes de manera simultánea, quedando, a juicio del Presidente de la República, efectuar la correspondiente valoración en la declaración del estado de excepción.

[25] Decreto 333 de 1992.

[26] Decreto 680 de 1992.

[27] Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.

[28] Decreto 80 de 1997.

[29] Decreto 2330 de 1998.

[30] Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

[31] Decreto 4975 de 2009.

[32] Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011

[33] Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-466/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortíz. Los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias.

[34] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-467/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465/17 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-437/17 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Lizarazo Ocampo y C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, entre otras.

[35] Ley 137 de 1994. Art. 10. "Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legis estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la e efectos."

[36] Sentencia C-724/15 M.P. Luis Ernesto Vargas. "Las medidas adoptadas por el Gobierno al am declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación (con el estado de emergencia". Sentencia C-700/15, M.P. Gloria Stella Ortiz. El juicio de finalidad ' exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los proble origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulad finalidad específica y cierta".

[37] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-517/17 M.P. I Mayolo, C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-437/17 M.P. A Lizarazo Ocampo y C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

[38] Constitución Política. Art. 215. "Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relació específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o existentes".

[39] Ley 137 de 1994. Art. 47. "Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la exte efectos. Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho

[40] Sentencia C-409/17. M.P. Alejandro Linares Cantillo. "La conexidad interna refiere a que las i estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para decreto de desarrollo correspondiente". En este sentido, ver, también, la sentencia C-434/17 M.P. E Rivera.

[41] Sentencia C-724/15. M.P. Luis Ernesto Vargas. "La conexidad en el control de constitucional Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económi dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación c Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la c este sentido, ver, también, la sentencia C-701/15 M.P. Luis Guillermo Guerrero.

[42] El juicio de motivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte en las ser M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajar 409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-227/11 Henao Pérez, C-224/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-223/11 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[43] Sentencia C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido. En la providencia se reiteran las consideracion sentencias C-722/15 M.P. Myriam Ávila Roldán y C-194/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[44] Al respecto, en la sentencia C-753/15 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, la Corte Constitucional el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente aunque los con expresar al menos un motivo que la justifique".

[45] Ley 137 de 1994, "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", artículo 8.

[46] Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las sentencias C-467/17 M.P. i

Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Linares Cantillo, C-241/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-225/11 M.P. Eduardo Mendoza Martelo, C-911/10 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-145/09 M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería.

[47] Sentencia C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, en la cual se reiteran las consideraciones de la Sentencia C-723/15 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-742/15 M.P. María Victoria Calle Correa.

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

[49] Sentencia C-149/03 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada, entre otras, en las sentencias C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-409/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-136 de 2009, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[50] El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las Sentencias C-517 de 2017 M.P. Ivan Humberto Escrucería Mayolo, C-468 de 2017 M.P. Alberto rojas Ríos, C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-723 de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-700 de 2015 M.P. Stella Ortiz Delgado, entre otras.

[51] Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, C-434/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.

[52] Esta Corporación se ha referido a este juicio en las sentencias C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-409/17 M.P. Diana Fajardo Rivera, C-136 de 2009, C-409/17 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[53] Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las sentencias C-517/17 M.P. Ivan Humberto Escrucería Mayolo, C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-465/17 M.P. Schlesinger, C-437/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723/15 Luis Ernesto Vargas Silva.

[54] Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias: C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-225/11 M.P. Eduardo Mendoza Martelo, C-911/10 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-145/09 M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería.

[55] Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-467/17 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-466/17 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-672/15 M.P. Eduardo Mendoza Martelo, C-671/15 M.P. Alberto Rojas Ríos, C-227/11 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, C-225/11 M.P. Eduardo Mendoza Martelo, C-911/10 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, C-224/09 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-145/09 M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C-136/09 M.P. Jaime Araújo Rentería.

[56] "Artículo 14. No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción no entrañan discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, o política o filosófica (...)".

[57] Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo, por lo que pueden ser incluidas otras categorías que no estén expresamente mencionadas.

conformidad con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos "la ley prohíbe la discriminación".

[58] En este sentido, en la Sentencia C-156/11 M.P. Mauricio González Cuervo, esta Sala explicó que la discriminación pretende hacer efectivo "el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones por criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas".

[59] Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales. 17 de abril de 2020 <https://undocs.org/es/E/C.12/2020/1>

[60] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 01 de 2020, 10 de abril. En línea [\[http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf\]](http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf) tomado el 5 de agosto de 2020

[61] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Declaración 01 de 2020, En línea [\[https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf\]](https://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf) tomado el 5 de agosto de 2020 a las 2 am

[62] Organización Internacional del Trabajo, nota conceptual sobre La COVID-19 y el mundo del trabajo, en línea [\[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/meetingdocument/wcms543022.pdf\]](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/meetingdocument/wcms543022.pdf)

[63] En efecto, indican que el derecho a la salud debe ser garantizado y que se deben asegurar medidas para evitar que el personal de salud se contagie de coronavirus. De igual forma, en cuanto a los derechos al trabajo recuerdan que se deben tomar medidas para, por una parte, proteger los ingresos económicos de las personas, y por otra, evitar y minimizar los riesgos de contagio entre los trabajadores que continúen realizando labores. El Comité reconoce que, la pandemia y la inacción estatal tiene efectos negativos en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los grupos más marginados. Por ello acuñó el aforismo de "dejar a nadie atrás" como resultado de las medidas que es necesario adoptar para combatir la pandemia.

[64] Op-cit Organización Internacional del Trabajo, nota conceptual sobre La COVID-19 y el mundo del trabajo, en línea [\[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/meetingdocument/wcms543022.pdf\]](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/meetingdocument/wcms543022.pdf)

[65] *Ibidem*.

[66] *Ibidem*. Se sintetizan en la siguiente información a partir de un cuadro de ese texto: Pilar 1. Es promover la economía y el empleo a través de políticas fiscales activas y monetarias flexibles al igual que prestar asistencia financiera a sectores; Pilar 2. Apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos por medio de extensión de la cobertura de la seguridad social a toda la sociedad, la aplicación de medidas de mantenimiento del empleo y el ofrecimiento de servicios de apoyo; ayudarlas financieramente entre otros medios de alivio; Pilar 3. Proteger a los Trabajadores y sus derechos al trabajo, al reforzar las medidas sanitarias de salud de los trabajadores, adaptar las modalidades de trabajo, evitar la discriminación, proporcionar el acceso a los servicios de salud para todos y ampliar el acceso a las prestaciones de seguridad social remuneradas; Pilar 4. Recurrir al diálogo social para encontrar soluciones con el fortalecimiento de la resiliencia de las organizaciones de empleadores y trabajadores, de la capacidad de los gobiernos, de la negociación colectiva y las instituciones y procesos de relaciones laborales

[67] La explicación de la medida en cada país referido se puede encontrar en el ANEXO III.

[68] Op-cit, Comité DESC, Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales (Párr. 16)

[69] "ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá efecto a partir de la fecha de su promulgación."

menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajos; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas; sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el perfeccionamiento necesarios; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y el trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores."

[70] Inciso 9 del Artículo 215 de la Constitución Política: "El Gobierno no podrá desmejorar los derechos de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo."

[71] Obligación que se encuentra concretada en lo dispuesto por el inciso 2 del artículo 334 Superior de la Constitución: "El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y a la fuerza de trabajo en una manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo de las regiones."

[72] Ver, entre otras, la Sentencia SU-062 de 2019.

[73] Sentencia C-1037 de 2003

[74] Sentencia C-593 de 2014.

[75] Sentencia C-107 de 2002.

[76] El Presidente de la República y por los Ministros del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Justicia y del Derecho, de Defensa Nacional, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Salud Pública, de Trabajo, de Minas y Energía, de Comercio Industria y Turismo, de Educación Nacional, de Desarrollo Sostenible, del Deporte, de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, de Transporte, de Cultura así como de Ciencia y Tecnología e Innovación

[77] Cfr., artículo 1 de este decreto.

[78] Ver encabezado del Decreto 639 de 2020

[79] Esta motivación aparece en los cuatro primeros párrafos de las consideraciones.

[80] La motivación se encuentra de la página 2, párrafos 3-5.

[81] Dato aportado por parte del Ministerio de Hacienda al proceso de la referencia en la respuesta 2020 al auto de pruebas de día 29 de ese mes y año.

[82] Mantenga el distanciamiento social. Mantenga al menos 1 metro (3 pies) de distancia entre usted y otras personas, particularmente aquellas que tosan, estornuden y tengan fiebre.

¿Por qué? Cuando alguien con una enfermedad respiratoria, como la infección por el 2019-nCoV, tosa o estornuda, proyecta pequeñas gotículas que contienen el virus. Si está demasiado cerca, puede inhalar el virus.

[83] Comunicado del 27 de febrero de 2020 de Fondo Monetario internacional.

[84] Encuesta trimestral realizada por Banco de la República a los analistas nacionales o extranjero macroeconómicos en línea [<https://www.banrep.gov.co/es/proyecciones-macroeconomicas-analista-extranjeros>] tomado el 3 de agosto a las 1:25 am.

[85] Banco de la República, Tasas de empleo y de desempleo a nivel nacional [<https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/tasas-empleo-y-desempleo>]

[86] Confecámaras, red de Cámaras de Comercio, Encuesta Empresarial de Cámaras de Comercio Covid-19, Bogotá 7 de abril de 2020. Documento aportado por la Secretaría de la Presidencia de la proceso de la referencia.

[87] En el presente fallo estas medidas fueron agrupadas en la sección B).

[88] Decreto Legislativo 637 de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica Ecológica en todo el territorio Nacional", considerando 2º de la página 5.

[89] Ibidem, considerando No 2º de la página 13.

[90] Ibidem, considerando No 5.

[91] "Que el 14 de abril de 2020, el Fondo Monetario Internacional anunció que prevé que el crecer contraiga en 3% en 2020, con un significativo sesgo a la baja en caso de que se haga necesaria una esfuerzos de contención del Coronavirus y los potenciales impactos de estas medidas en el comport empresas y hogares"

[92] "Que dentro de las motivaciones para expedir el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se consid acuerdo con la encuesta de medición del impacto del COVID19 de CONFECAMARAS, con corte 85% de las empresas reportan no tener recursos para cubrir sus obligaciones más allá de 2 meses, y los empresarios espera disminuir su planta de personal en los próximos 3 meses".

[93] "Que a pesar de que se previó la reducción del flujo de caja de las personas y empresas y se to con el fin de apoyar los sectores productivos del país, no se podía prever que la crisis generada por Coronavirus COVID-19 afectaría con tal magnitud a las empresas, llevando a un número incalculal cierre total, elevando además la tasa del desempleo al 12.6% para el mes de marzo, siendo la peor década."

[94] "Que igualmente el estancamiento de la actividad productiva a nivel nacional ha conllevado a 1.6 millones de ocupados a 30 de abril, debido a la imposibilidad de realizar teletrabajo o trabajo de otorgar de vacaciones anticipadas, así como de tomar otras medidas de flexibilización laboral".

[95] Opcit, Decreto Legislativo 639 de 2020, considerando 8, página 3.

[96] "Que, a la luz de lo anterior, y con el objetivo de mitigar el deterioro de las condiciones econó consecuencias adversas generadas por la pandemia del COVID19 anteriormente descritas, se hace r programa social de apoyo al empleo que permita realizar un aporte estatal temporal a las empresas c con él paguen los salarios de sus trabajadores."

[97] Ibidem, último considerando, 4 página.

[98]

En Sentencias C-287 de 2012 MP María Victoria Calle Correa y C-216 de 2020 MP Alberto Rojas Ríos la Corte Constitucional definió que las personas jurídicas surgen de la voluntad de un grupo de individuos que aportan un capital a la obtención de un fin de interés general o de bienestar común no lucrativo¹²⁹ y que persiguen intereses públicos y sociales. Así mismo ver Gaitán S., Óscar M., Guía práctica de las entidades sin ánimo de lucro del sector solidario, Cámara de Comercio de Bogotá, 2014.

[99]

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, informe sobre la solicitud del numeral tercero de Auto de mayo de 2020, expediente RE-306. Ese mes anterior debe ser comparado con: i) los ingresos del mes de mayo de 2019; o (ii) con el promedio de los meses de enero y febrero de 2020. Respuestas formuladas sobre el artículo 2.

[100]

Ibidem. respuesta a la pregunta formulada sobre el artículo 3.

[101]

En Sentencia C-194 de 2020, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró exequible el Decreto 1073 de 2020.

[102] Se recuerda que las medidas analizadas son los siguientes aspectos sustantivos de formulación: estos son, la naturaleza (Art 1), los beneficiarios (Art. 2), el monto del aporte (Art 3), la temporalidad (Art 5), la frecuencia en que se desembolsa (Art. 6) así como las hipótesis de restitución del mismo.

[103] Sentencia C-216 de 2011 MP Juan Carlos Henao Pérez

[104] Sentencia C-275 de 2011 MP Juan Carlos Henao Pérez

[105] Sentencia C-703 de 2015 MP Jorge Iván Palacio Palacio

[106] Sentencia C-465 de 2017 MP Cristina Pardo Schlesinger

[107] Sentencia C-195 de 2020 MP Antonio José Lizarazo Ocampo

[108] Sentencia C-204 de 2020 MP. Cristina Pardo Schlesinger

[109] Sentencia C-208 de 2020 MP. Alberto Rojas Ríos

[110] Sentencia C-217 de 2020 MP. Cristina Pardo Schlesinger

[111] Sentencia C-203 de 2020 MP. Diana Fajardo Rivera

[112] En este punto se reiteró el precedente fijado en las Sentencias C-205 de 1995 y C-152 de 1999 de Cifuentes Muñoz.

[113] En Sentencias C-507 de 2008 y C-027 de 2016, se indicó que la finalidad altruista se satisface cuando el subsidio o aporte "se dirige a alentar actividades o programas de interés público acordes con el plan de desarrollo, los planes seccionales de desarrollo, a través de entidades sin ánimo de lucro, con las cuales deberá previamente un contrato".

[114] Informe de justificación del Decreto 639 de 2020 aportado por parte de la Secretaría de la Presidencia de la República. Folio 31.

[115] Dicho escrutinio conjunto se realizó en las Sentencias C-154 de 2020 MP José Fernando Reyes Cuartas y C-178 de 2020 MP Antonio José Lizarazo Ocampo, C-255 de 2020 MP Diana Fajardo Rivera, entre otras.

[116] En Sentencia C-182 de 2020 MP Gloria Stella Ortiz, la Sala Plena de la Corte precisó que el principio de proporcionalidad consistía en evaluar si el decreto era un medio idóneo y conducente para alcanzar los fines legítimos.

[117] Ley 137 de 1994, artículo 14: «No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, sexo, edad, origen familiar, opinión política o filosófica».

[118] Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo, sino que debe interpretarse en conformidad con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos «la ley prohíbe toda discriminación».

[119] En este sentido, en la Sentencia C-156 de 2011 MP Mauricio Gonzáles Cuervo, esta Sala expone que el principio de no discriminación pretende hacer efectivo «el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas».

[120] Sentencia C-234 de 2019. En dicha decisión se explicó la articulación entre los juicios de proporcionalidad y razonabilidad para evaluar la actividad legislativa e interferencia de derechos fundamentales.

[121] Sentencia C-115 de 2017 MP. Alejandro Linares Cantillo.

[122] Op.cit Sentencia C-234 de 2019.

[123] Sentencia C-673 de 2001. MP. Manuel José Cépeda.

[124] La Sentencia C-345 de 2019 MP. Gloria Stella Ortiz resume este desarrollo jurisprudencial.

[125] Sentencias C-031 de 2019. M.P. Gloria Ortiz Delgado y C-570 de 2019. M.P. Diana Fajardo.

[126] La clasificación de las personas jurídicas se divide en: i) entidades sin ánimo de lucro (fundaciones, asociaciones); ii) corporaciones o asociaciones (privadas (sociedades anónimas, comanditarias, limitadas, simplificadas); y iii) empresas unipersonales con personería jurídica, otras personas jurídicas de derecho privado. Ver Enrique Medina Pabón, Derecho Civil, Aproximación al Derecho de Personas Quinta edición, Bogotá: Universidad del Rosario, 2017. En el mismo sentido Ver Sentencia C-670 de 2005.

[127] Sentencias C-115 de 2017 MP Alejandro Linares Cantillo. y C-220 de 2017 MP José Cépeda.

[128] En las acciones afirmativas relacionadas con grupos históricamente discriminados C-200 de 2018 MP Gloria Stella Ortiz y C-139 de 2018 MP Antonio José Lizarazo Ocampo entre otros.

[129] Al respecto, en Sentencia C-028 de 2019 MP Alberto Rojas Ríos, se precisó “[l]a aplicación del principio de proporcionalidad opera cuando está de por medio el uso de un criterio sospechoso, a los cuales alude el artículo 13 de la Constitución o si la medida recae en personas que están en condiciones de debilidad manifiesta, o pertenecen a grupos históricamente discriminados. También se ha utilizado cuando la diferenciación afecta de manera grave, prima facie, un derecho fundamental”.

[130] Sentencia C-154 de 2020 MP José Fernando Reyes Cuartas. Al respecto, precisó que en este caso se trató de una medida que afectó de manera grave, prima facie, un derecho fundamental.

se evalúa en el caso particular del Decreto Legislativo 441 de 2020 "si la interferencia en la actualización de tarifas (i) persigue un propósito constitucionalmente importante, (ii) es efectivamente conducente y evidentemente desproporcionada".

[131] Unidad de Pensiones y Parafiscales, Boletín del Programa de Apoyo al Empleo Formal -PAE- postulaciones meses mayo junio, julio en línea

[https://paef.ugpp.gov.co/paefweb/anexos/Boletin_consolidado_mayo_junio_julio.pdf] tomado el 15 de mayo de 2020 a las 3:00 am.

[132] Sentencia C-216 de 2020 MP Alberto Rojas Ríos.

[133] Ministerio de Hacienda, respuesta al auto del 29 de mayo de 2020 en el proceso RE-311, que cuestiona la Constitucionalidad del Decreto 677 de 2020, por el cual se modificó el Decreto 639 de 2020. En respuesta a la pregunta sobre el artículo 1º, parágrafo 1 que modifica el artículo 2 del Decreto 639 de 2020, el Gobierno indicó los motivos que sustentaron fijar ese requisito en el DL 639 de 2020, pp. 7-8.

[134] Opcit Sentencia C-216 de 2020.

[135] Sentencia C-175 de 2020 MP Gloria Stella Ortiz Delgado y C-255 de 2020 MP Diana Fajardo. En sus decisiones se reiteró la libertad de configuración del legislador ordinario y extraordinario para estatuir procedimientos y procesos.

[136] Documento aportado al proceso por parte del Gobierno Nacional, folio 95, con el oficio.

[137] Respuesta por parte de esa cartera Ministerial al auto de pruebas del 19 de mayo de 2020.

[138] Ibidem. El modelo se construyó a partir de una simulación de "la evolución del Balance General, Resultados y el Estado de Flujos de Efectivo, de manera mensual, bajo un conjunto de supuestos de crecimiento económico, estructura de costos y distribución de empleados según nivel de ingresos".

[139] Una vez se aplicó el modelo, se concluyó que en el escenario 1) la reducción permanente de ventas llevaría la caja a un nivel crítico; mientras en el escenario 2) la reducción en ventas llevaría la caja a un nivel de un 20%. Agregó que se escogió el nivel que más ampliara la cobertura.

[140] Ibidem.

[141] Sentencia C-621 de 2003 MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

[142] Op.cit. Garrigues, Joaquín. Curso de Derecho Mercantil, Pág. 63 Bogotá, Ed. Temis, 1987.

[143] A título de ejemplo se refieren las siguientes grupos: i) Asociaciones, corporaciones, fundaciones e instituciones de utilidad común: gremiales, de beneficencia, profesionales, juveniles, sociales, democráticas, participativas, cívicas y comunitarias, de egresados, de rehabilitación social y ayuda a indigentes, científicas, tecnológicas e investigativas; iii) los Planes y programas de vivienda de interés social y las entidades que se dedican a adelantar proyectos por medio del sistema de autoconstrucción o autoconstrucción que estén conformadas por familias; iv) las Asociaciones de padres de familia de cualquier grado; v) Asociaciones de instituciones educativas; vi) Asociaciones agropecuarias y campesinas, nacionales y no nacionales de primer, segundo y tercer grado; vii) Corporaciones, asociaciones y fundaciones, creadas para adelantar actividades económicas en comunidades indígenas; viii) Asociaciones de copropietarios, coarrendatarios, arrendatarios de vivienda y vecinos, diferentes de las de propiedad horizontal regidas por las leyes 182 de 1948, 16 de 1985 y 6 de 1995; ix) entidades ambientalistas; x) Cooperativas, federaciones y confederaciones, institucionales del cooperativismo y precooperativa; xi) Fondos de empleados; xii) asociaciones mutuales; xiii) orga-

populares de vivienda; xiv) Empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas; xv) Personas jurídicas extranjeras de derecho privado sin ánimo de lucro, con domicilio en el exterior y negocios permanentes en Colombia, a través de sucursales; xvi) las veedurías ciudadanas; entre otros.

[144] cuando se dediquen a la atención de servicios de salud en los procesos de fomento, prevención y rehabilitación a la comunidad de que trata la Ley 100 de 1993, Ley 10 de 1990. Decreto 800 de 2000.

[145] Personas jurídicas sin ánimo de lucro que presten servicio de vigilancia privada, así como Iglesias y denominaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros.

[146] Sentencia C-185 de 2020 MP Alberto Rojas Ríos y C-466 de 2017 MP Carlos Bernal Pulido.

[147] Sentencia C-235 de 2014 MP Gabriel Eduardo Mendoza incluye a las personas jurídicas sin ánimo de lucro.

[148] Banco de las Oportunidades y Superintendencia Financiera de Colombia, Informe de inclusión financiera año 2019, en línea [http://bancadelasoportunidades.gov.co/sites/default/files/2019-12/REPORTE%20TRIMESTRAL%20DE%20INCLUSI%C3%93N%20FINANCIERA_sept2019.pdf] de agosto de 2020 a las 5:25 p.m.

[149] Superintendencia de Economía Solidaria, Boletín Financiero de abril de 2019 la [http://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/public/imce/boletin_financiero.pdf]] tomado de la página 10.

[150] Sentencias C-255 de 2020 MP Diana Fajardo Rivera y C-175 de 2020 MP Gloria Stella Ortiz.

[151] Ver, entre otras, la Sentencia C-194 de 2020. MP Carlos Bernal Pulido.

[152] Sentencia C-228 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[153] Sentencia C-1005 de 2008 MP Humberto Antonio Sierra Porto.

[154] Sentencia C-810 de 2014 MP. Mauricio González Cuervo.

[155] Sobre el particular, ver la Sentencia C-242 de 2020 MP Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristian Schlesinger.

[156] Op.cit sentencia C-1005 de 2008.

[157] El literal b) del artículo 3° de la Ley 1266 de 2008 establece que "b) Fuente de información. Entidad u organización que recibe o conoce datos personales de los titulares de la información, en virtud de una relación comercial o de servicio o de cualquier otra índole y que, en razón de autorización legal o de ley, suministra esos datos a un operador de información, el que a su vez los entregará al usuario final. Si la información directamente a los usuarios y no, a través de un operador, aquella tendrá la doble calidad de operador y asumirá los deberes y responsabilidades de ambos. La fuente de la información responderá por los datos suministrados al operador la cual, en cuanto tiene acceso y suministra información personal sujeta al cumplimiento de los deberes y responsabilidades previstas para garantizar la protección de titular de los datos". Por su parte, el literal c) indica "Operador de información. <Literal CONDICIÓN EXEQUIBLE> Se denomina operador de información a la persona, entidad u organización que recibe o conoce datos personales sobre varios titulares de la información, los administra y los pone en conocimiento de los parámetros de la presente ley. Por tanto, el operador, en cuanto tiene acceso a información personal sujeta al cumplimiento de los deberes y responsabilidades previstos para garantizar la protección de titular de los datos. Salvo que el operador sea la misma fuente de la información, este no tiene relación de servicio con el titular y por ende no es responsable por la calidad de los datos que le sean suministrados".

fuentes".

[158] Organización Panamericana para la Salud, Entender la infodemia y la desinformación en la COVID-19 [[file:///C:/Users/Usuario/Downloads/FS-Infodemic-covid-19-SPA%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/FS-Infodemic-covid-19-SPA%20(1).pdf)] tomado el 4 de mayo de 2020. En este documento se precisó que la infodemia es "una cantidad excesiva de información correcta, en otros no? que dificulta que las personas encuentren fuentes confiables y orientación que necesitan."

[159] Comisión Interamericana y Derechos Humanos en las Américas, RESOLUCIÓN NO. 1/2020 [<http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>] tomado el 4 de mayo de 2020.

[160] En la Sentencia C-1011 de 2008 MP Jaime Córdoba Triviño, se explicó lo siguiente en relación al habeas data "otorga la facultad al titular de datos personales de exigir de las administradoras de acceso, inclusión, exclusión, corrección, adición, actualización y certificación de los datos, así como las posibilidades de divulgación, publicación o cesión de los mismos, de conformidad con los principios del proceso de administración de datos personales". En el mismo sentido, ver Sentencia T-114 de 2008 Bernal Pulido y C-094 de 2020 MP. Alejandro Linares Cantillo.

[161] Sentencia C-877 de 2005 MP Jaime Córdoba Triviño.

[162] Sentencia C-1011 de 2008 MP Jaime Córdoba Triviño.

[163] Sentencia T-238 de 2018 MP. Gloria Stella Delgado.

[164] Sentencia C-1011 de 2008 MP Jaime Córdoba Triviño.

[165] Ley 1581 de 2012. Artículo 4o. PRINCIPIOS PARA EL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES. Principio de libertad: El Tratamiento sólo puede ejercerse con el consentimiento, previo, expreso e informado del Titular. Los datos personales no podrán ser obtenidos o divulgados sin previa autorización, o en ausencia de autorización legal o judicial que releve el consentimiento".

[166] Ley 1581 de 2012. Artículo 4o. PRINCIPIOS PARA EL TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES. Principio de finalidad: El Tratamiento debe obedecer a una finalidad legítima de acuerdo con la Constitución y la Ley, la cual debe ser informada al Titular".

[167] Ley 1266 de 2008, artículo 4º PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE DATOS. literal 4º. seguridad. La información que conforma los registros individuales constitutivos de los bancos de datos que refiere la ley, así como la resultante de las consultas que de ella hagan sus usuarios, se deberá manejar con medidas técnicas que sean necesarias para garantizar la seguridad de los registros evitando su divulgación o consulta o uso no autorizado;"

[168] Ley 1266 de 2008 artículo 4º PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE DATOS, literal 4º. confidencialidad. Todas las personas naturales o jurídicas que intervengan en la administración de datos que no tengan la naturaleza de públicos están obligadas en todo tiempo a garantizar la reserva de la información que les es confiada inclusive después de finalizada su relación con alguna de las labores que comprende la administración de datos pudiendo sólo realizar suministro o comunicación de datos cuando ello corresponda al desarrollo de las actividades autorizadas en la presente ley y en los términos de la misma."

[169] Sentencia C-094 de 2020 MP. Alejandro Linares Cantillo y T-207ª de 2018 MP Antonio José Ocampo.

[170] Sentencia T-238 de 2018 MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[171] Dicho enunciado legal fue declarado exequible, "a condición que el precepto se interprete en las entidades públicas del poder Ejecutivo, cuando acceden al dato personal, quedan sometidas a las responsabilidades previstos por la Ley Estatutaria para los usuarios de la información." Sentencia C

[172] Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.

[173] A la luz del artículo 5 de la Ley 1712 de 2014, son sujetos obligados: "a) Toda entidad pública pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, centralizada o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital; b) Los órganos, organismos y entidades estatales independientes o autónomos y de control. c) Las personas jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública, que presten servicios públicos respectivamente directamente relacionada con la prestación del servicio público. d) Cualquier persona natural, jurídica o de persona jurídica que desempeñe función pública o de autoridad pública, respecto de la información relacionada con el desempeño de su función. e) Las empresas públicas creadas por ley, las empresas y sociedades en que este tenga participación. f) Los partidos o movimientos políticos y los grupos sig ciudadanos. g) Las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos de naturaleza pública."

[174] Artículo 2 de la Ley 1712 de 2014.

[175] En los términos de la Ley 1581 de 2012.

[176] Esta limitación toma fundamento en la protección de otros derechos de raigambre fundamental como la intimidad, la salud, la vida o la seguridad personal.

[177] Sentencia C-748 de 2011 MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[178] Sentencia C-1011 de 2008 MP Jaime Córdoba Triviño. Al respecto se precisó "(i) guardar reserva de la información que les sea suministrada por los operadores y utilizarla únicamente para los fines que justifican su entrega, esto es, aquellos relacionados con la competencia funcional específica que motivó la solicitud del dato personal; (ii) informar a los titulares del dato el uso que le esté dando al mismo; (iii) conservar debidas seguridades la información recibida para impedir su deterioro, pérdida, alteración, uso no autorizado o fraudulento; y (iv) cumplir con las instrucciones que imparta la autoridad de control, en relación con lo establecido en la legislación estatutaria".

[179] En esa oportunidad, se estudió la constitucionalidad del DL 324 de 2020, por el cual se crea el Fondo de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP. El artículo 15 de la norma en comentario reproduce el artículo de datos que contiene el DL 639 de 2020.

[180] Sentencia T-629 de 2016 MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[181] En esa ocasión, la Sala Plena enunció los siguientes derechos ; "[el] derecho a la vida y a la integridad física; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanas 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 y libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño y del adolescente por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deuda; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son derechos fundamentales e inalienables los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos."

[182] Se recuerda que las medidas que se encuentran bajo revisión judicial en este acápite son las siguientes: i) Permitir a MinHacienda celebrar y/o modificar los convenios suscritos con entidades financieras por aporte (Art 7); ii) Facultar a las autoridades públicas o a los privados que intervienen en la gestión o manejar los datos de los postulantes y beneficiarios del mismo (Art. 9); iii) exención a los GMF solo recurso del aporte entre Estado-entidad financiera y esta-beneficiario (Art. 10); iv) exclusión del impuesto de ventas en la comisión o servicio que se cobre en la dispersión de los recursos (Ibidem); v) reconocimiento de inembargabilidad y de destinación específica de los dineros del aporte monetario (Art. 11); y vi) Atribución de descuentos de nómina a los trabajadores (ibidem).

[183] Como se explicará más adelante se trata de la medida vi).

[184] Sentencia C-671 de 2015 MP. Alberto Rojas Ríos.

[185] Sentencia C-272 de 2011 MP María Victoria Calle Correa.

[186] Sentencia C-185 de 2020 MP Alberto Rojas Ríos.

[187] Sentencia C-210 de 2020 MP Diana Fajardo Rivera.

[188] Como se referenció atrás Ley 1266 de 2008, artículo 4º literal.

[189] Sentencia C-748 de 2011 MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[190] Sentencia C-136 de 1999 José Gregorio Hernández Galindo y C-175 de 2020 MP. Gloria Stella

[191] Sentencia C-260 de 2015 MP Glorias Stella Ortoz Delgado. En mismo sentido ver La Exención de Pedro Manuel Herrera Molina, Ed. Colex, 1.990: "La doctrina de Berliri acierta con la clave del problema de sujeción se está en presencia de una situación en la que resta algo para ser el presupuesto de hecho legislador como idóneo para determinar el nacimiento de la obligación tributaria. En la exención, a diferencia de la sujeción, se está en presencia de una situación que representa algo más que el presupuesto de hecho. (...) La obligación nace porque no ha tenido lugar el hecho imponible, sino una situación que representa algo más del hecho: el hecho imponible exento" (...) "las exenciones constituyen una derogación de la disciplina del tributo".

[192] Sentencia C-657 de 2020. "Para terminar este apartado haremos referencia a la postura del profesor que elabora un concepto de exclusión tributaria muy semejante a lo que la doctrina española denomina "no sujeción": "mientras que las exclusiones derivan de enunciados con los que el legislador aclara la aplicación del tributo sin derogar las consecuencias de sus enunciados generales"

[193] Sentencia C-325 de 2020 MP Cristina Pardo Schlesinger.

[194] Ibidem.

[195] Sentencia C-373 de 1994 MP Fabio Morón Díaz.

[196] Sentencia C-217 de 1999 MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

[197] Sentencia C-216 de 2020 MP. Alberto Rojas. En dicha oportunidad, se analizó la validez jurídica del Decreto Legislativo 530 de 2020. En los artículos 1 y 2 estableció que se eximirá transitoriamente a las entidades de lucro, que pertenezcan al régimen tributario especial, del Gravamen a los Movimientos Financieros

[198] Sentencia C-217 de 2020 MP Cristina Pardo Schlesinger. Se estudió la constitucionalidad del DL que facultó a la Agencia para la Reincorporación y la Normalización para que otorgara un apoyo económico

excepcional a las personas desmovilizadas de grupos armados organizados al margen de la ley que entrada en vigencia del presente decreto legislativo y durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria del Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

[199] Sentencia C-517 de 2017 MP Iván Humberto Escrucería Mayolo.

[200] Sentencia C-159 de 2020 MP Cristina Pardo Schlesinger.

[201] Sentencia C-197 de 2020 Diana Fajardo Rivera. En esa ocasión, se restringía que dicha exención de telefonía celular e internet que no superan las dos Unidades de Valor Tributario.

[202] Op.cit, Sentencia C-216 de 2020.

[203] Op.cit. Sentencia C-217 de 2020. Se revisó la disposición que bajo el DL 570 de 2020 excluyó el IVA, la comisión o servicio que se cobre por la dispersión de los recursos por parte de las entidades beneficiarias.

[204] Op.cit. Sentencia C-325 de 2020.

[205] Sentencias C-884 de 2010, C-911 de 2010 y C-912 de 2010 MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En dicha decisión se ampliaron los productos objeto de exclusión.

[206] Sentencia C-701 de 2015 MP Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[207] Op.cit Sentencia C-216 de 2020. El mismo decreto también estipulaba en su artículo 3º que no se aplicará el impuesto sobre las ventas IVA, las donaciones o cualquier otro acto que implique transferencia de dominio a título gratuito, que se destinen a conjurar las causas que originario la Declaración de Emergencia de i) bienes para el consumo humano y animal; ii) vestuario; iii) elementos de aseo; iv) para uso humano o veterinario; v) materiales de construcción; vi) dispositivos médicos.

[208] Op.cit Sentencia C-325 de 2020.

[209] Sentencia C-174 de 1999 MP Carlos Gaviria Díaz y op.cit C-216 de 2020.

[210] Sentencia C-1154 de 2008 MP Clara Inés Vargas Hernández.

[211] Sentencias C-543 de 2013 MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Op.cit C-1154 de 2008.

[212] Ibidem.

[213] Sentencias C-032 de 2018 MP José Fernando Reyes Cuartas, T-629 de 2016 MP Gabriel Eduardo Martínez Caballero y C-751 de 2013 MP Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[214] Consagrados, entre otras normas, en los artículos 113, 150, 151, 152, 154 156 y 440 Código de Procedimiento y Trabajo.

[215] Debe tenerse en cuenta el artículo 593 de la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso.

[216] Sentencia SU-082 de 1995 MP Jorge Arango Mejía.

[217] En Sentencia C-115 de 2017, se precisó "el juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia debe establecer, en un primer momento, si la medida (i) se orienta a conseguir un propósito constitucionalmente importante. Una vez ello se comprueba, debe establecerse si resulta (ii) efectivamente conducente para el propósito."

[218] Sentencia C-094 de 2020 MP. Alejandro Linares Cantillo.

[219] En el mismo sentido, la Sentencia T-629 de 2016 MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, in descuentos de salarios son constitucionales siempre que se respete los máximos constitucionales. Se precisó que "[e]n la ley laboral existen unos descuentos que se pueden realizar directamente sobre el trabajador en favor de un tercero, juez, o acreedor, estos son: -Los descuentos realizados en favor y orden de alguna autoridad judicial(...) -Aquellos autorizados voluntariamente por el trabajador en favor del acreedor (...), dentro de los cuales existen aquellos descuentos realizados por la celebración de un contrato por libranza (actualmente regulados por la Ley 1527 de 2012) (...) [y] -Los descuentos de la ley (...)

[220]

[221]

[222]

[223]

[224]

[225]

[226]

[227]

[228]

[229]

[230]

[231]

[232]

[233]

[234]

[235]

[236]

[237]

[238]

[239]

[240]

[241]

[242]

[243]

[244]

[245]



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

 logc