

Sentencia C-240/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA POR MEDIO RECURSOS AL FONDO DE MITIGACION DE EMERGENCIAS-FOME-Exequibilidad

ESTADOS DE EXCEPCION-Carácter reglado, excepcional y limitado/ESTADOS DE EXCEPCION-Congreso de la República/ESTADOS DE EXCEPCION-Control jurídico lo impone la Constitución

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido

A la luz del artículo 215 superior, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) comprometa la seguridad pública.

CALAMIDAD PUBLICA-Definición

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Definición y Características

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

En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 establece que (i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar al decreto que refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como las leyes constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

ESTADOS DE EXCEPCION-Concepto

DECRETOS EXPEDIDOS DURANTE ESTADOS DE EXCEPCION-Sujetos a requisitos y limitaciones

DECRETOS EXPEDIDOS DURANTE ESTADOS DE EXCEPCION-Criterios y parámetros de constitucionalidad/PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN ESTADOS DE EXCEPCION-Alcance

La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen en el estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como lo ha indicado este Tribunal (i) exige que con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción; y (ii) exige que las suspensiones de derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones internacionales con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Cumplimiento de requisitos formales y de fondo

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 expedición por el Presidente de la República y por todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de emergencia y de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Igualmente en los casos en los cuales la declaración de estado de emergencia

haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de 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 operativas de los principios que guían los estados de excepción.

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

A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente dirigida 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 Y ECOLOGICA-Juicio de conexidad material

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

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

(...) ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca que el Presidente, al formular una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que justifiquen las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, especialmente aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE y los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos.

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

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

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

(...) parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter "intangibles" de los derechos fundamentales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera en el estado de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, los derechos intangibles son el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de muerte y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de proporcionalidad; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia.

niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado y 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 Y ECOLOGICA-Juicio de no contradicción específica

(...) tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la Ley de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 11 y 12 de la LEE.

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

(...) según el artículo 12 de la LEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresamente son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

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

(...) previsto en el artículo 11 de la LEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que se debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas superan la crisis o evitan la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República cometió un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad jurídica, implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que sean adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

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

(...) que se desprende del artículo 13 de la LEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de la Ley de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales sean absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen de proporcionalidad, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para la suspensión de derechos constitucionales en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

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

(...) el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEE, exige que las medidas adoptadas con ocasión de la declaración de estado de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Adicionalmente, este análisis implica que el ejercicio del poder legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Es un derecho fundamental y un servicio público cuya prestación es responsabilidad del Estado/**DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL**-Instrumentos internacionales/**DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL** constitucional

SISTEMA DE RIESGOS LABORALES-Objetivo/**SISTEMA GENERAL DE RIESGOS PROFESIONALES**

El mismo ha sido definido como "el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos para proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan tener consecuencias del trabajo que desarrollan".

FONDO DE RIESGOS LABORALES-Finalidad/FONDO DE RIESGOS LABORALES-Fuentes de financiación/FONDO DE RIESGOS LABORALES-Objeto/FONDO DE RIESGOS LABORALES-Naturaleza jurídica

En suma, el FRL es una cuenta especial de la Nación, adscrita al Ministerio del Trabajo que administra recursos sociales y parafiscales, cuyo objeto radica, fundamentalmente, en adelantar estudios, campañas y acciones de investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales, que operan producto de la inversión del empleador hacen al sistema para que colectivamente se adelanten programas de promoción y prevención en el principio de solidaridad.

FONDO DE MITIGACION DE EMERGENCIAS-Finalidad/FONDO DE MITIGACION DE EMERGENCIAS-Fuentes de financiación/FONDO DE MITIGACION DE EMERGENCIAS-Funciones

DECRETO LEGISLATIVO DICTADO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECOLOGICA-Control de constitucionalidad

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

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

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA POR MEDIO DE RECURSOS AL FONDO DE MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS- FOME-Contenido y alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA-Jurisprudencia relativa a su alcance y contenido

Expediente: RE-279

Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Legislativo 552 de 15 de abril de 2020 "[p]or el Fondo de Mitigación de Emergencias FOME, creado por el Decreto 444 de 2020, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones".

Magistrado Ponente

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., ocho (8) de julio de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de las facultades establecidas en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

A través del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días contados a partir de la vigencia

En desarrollo de tal estado de excepción, fue expedido el Decreto Legislativo 552 de 15 de abril de 2020 que adiciona recursos al Fondo de Mitigación de Emergencias FOME, creado por el Decreto 444 de 2019 "Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones"[1]. Esta norma fue renunciada a la acción de inconstitucionalidad, mediante oficio del 22 de abril de 2020 suscrito por la Secretaría de la Presidencia de la República.

La Corte asumió conocimiento del presente asunto por auto de 27 de abril de 2020 y además dispuso el proceso al Presidente de la República. Se decretaron unas pruebas[2] y se invitó a diferentes instituciones para que participaran en el presente proceso si lo estimasen oportuno. De la misma forma, se ordenó la intervención ciudadana.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Consejo de Estado, procede la Corte a decidir de fondo el asunto de la referencia.

II. LA NORMA OBJETO DE EXAMEN

La transcripción del texto del Decreto Legislativo objeto de examen, conforme a su publicación en el 15 de abril de 2020, se encuentra en el anexo 1 de esta providencia.

III. PRUEBAS

En respuesta a las pruebas decretadas por el despacho del magistrado sustanciador en el auto de 27 de abril de 2020, la Sala IV de lo Jurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República solicitó declarar la exequatibilidad del Decreto Legislativo 552 de 2020, al considerar que el mismo cumple los requisitos formales y materiales de

Sobre las preguntas formuladas, en primer lugar explicó que a 31 de marzo de 2020, el Fondo de Reserva del FRL- contaba con un saldo de excedentes acumulados desde el año 1994 por valor de \$412.666.160.000. El presupuesto para esta vigencia es de \$36.946.481.107 -siendo el más alto en los últimos años-, y el promedio de \$17.377.072.333 -frente a una ejecución promedio de \$13.167.571.193 de los últimos 5 años-.

Por ello, el Gobierno Nacional tomó en calidad de préstamo hasta el 80% del saldo acumulado -"en caso de ser requeridos"- para financiar el Fondo de Mitigación de Emergencias -en adelante FOME-, sin comprometer la sostenibilidad financiera del FRL, por cuanto quedan recursos suficientes para cumplir las funciones del FRL por el valor de \$75.143.936.936.771-, esto sin contar los ingresos mensuales de aportes de los empleadores.

En relación con la destinación de los dineros señaló que serían utilizados para atender las necesidades del sector público ocasionadas por la pandemia, incluyendo "proveer los recursos necesarios para la atención de gastos relacionados con la mitigación de los efectos adversos generados". Agregó que se pretende promover la productividad del país y garantizar el empleo y el crecimiento de la economía.

Añadió que esta crisis es de gran magnitud y sin precedentes, por lo que no es posible medir el impacto de los efectos adversos que derivarían en una desaceleración de la economía, por ello, basándose en experiencias internacionales y los requerimientos de las distintas carteras, realizan estimaciones y proyecciones sobre el gasto público adicional que se requerirán para atender la emergencia. Insistió en que no es posible determinar el monto final de recursos que se demandarán con el fin de mitigar los efectos sociales de la crisis.

Expuso que dadas las expectativas negativas en la economía del país y en las finanzas públicas, se acordó que el préstamo fuera remunerado al 0% "con el fin de no generar presiones sobre las necesidades de financiación y evitar una carga financiera futura derivada de los costos financieros de esta emergencia". Respecto del término

los recursos al FRL lo justificó en que dicho fondo cuenta con el capital necesario para continuar en todo caso, la Nación podría devolver dichos dineros en un tiempo menor, dependiendo de su capacidad de cumplimiento de pago de las obligaciones y el desarrollo de las actividades propias del Fondo".

Para finalizar señaló que según el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto -en adelante EO- compone el presupuesto general de la Nación es el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, en el que incluye el rubro del servicio de la deuda, con cargo al cual se atienden los compromisos de la Nación con el exterior y externos; y según el artículo 63 del mismo estatuto, el Congreso puede eliminar o reducir las partidas del presupuesto del Gobierno, excepto las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, con lo que se asegura la sostenibilidad de la deuda pública.

IV. INTERVENCIONES

A continuación se resumen las intervenciones y solicitudes formuladas en relación con la norma objeto de la presente acción de tutela[5]:

Interviniente	Fundamento de la intervención
Universidad de los andes	El Decreto Legislativo 552 cumple con los criterios formales y materiales exigidos por la jurisprudencia constitucional.
Hernán Antonio Barrero Bravo	Incumple con el presupuesto de no contradicción específica, al infringir el artículo 48 constitucional, porque cambia la destinación de los recursos del FRL, lo que implica la desmejora de los derechos sociales de los trabajadores e incrementa los riesgos laborales.
Gobernadores del Pueblo Yukpa Colombia Serranía del Perijá	Las normas dictadas por el Presidente de la República en el marco del estado de excepción infringen garantías superiores como la igualdad, vida, integridad, familia, salud, integridad ambiental, niñez, medio ambiente sano y alimentación.
Fenalco	Las medidas son necesarias para conjurar los efectos negativos de la pandemia por COVID-19.
Departamento de Derecho de la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia	No satisface los requisitos de: (i) conexidad material al no explicar la destinación que se dará a los recursos del FRL; (ii) motivación suficiente por no justificar la adición de recursos al FOME ni evidenciar la insuficiencia de fondos para atender la pandemia; (iii) no contradicción específica porque contraría los artículos 25 y 48 de la Constitución, al cambiar la destinación de recursos parafiscales y de la seguridad social; (iv) proporcionalidad al no establecer un límite temporal al préstamo y establecer una tasa de interés del 0%.
Departamento de Derecho Laboral de la Universidad Externado de Colombia	Incumple con el presupuesto de no contradicción específica al desconocer el artículo 48 de la Constitución, por cambiar la destinación de los recursos del FRL.
Centro Externadista de Estudios Fiscales del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia	No satisface los presupuestos de conexidad material, finalidad, motivación suficiente y no contradicción específica. Lo anterior en razón a que no hay justificación que sustente la necesidad de adoptar la medida ni explica qué destinación se dará a los recursos, cuyo redireccionamiento está prohibido.

El Decreto Legislativo 552 de 2020 creó una nueva fuente de financiamiento al FOME, su constitucionalidad depende del Decreto 444 de 2020, por lo que tienen "una estrecha relación de prejudicialidad".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto radicado el 4 de junio del 2020, solicitó que la Corte declare la EXEQUIBILIDAD del Decreto 552 del 2020, en tanto cumple las exigencias del artículo 215 de la Constitución y en la Ley 137 de 1994 que cumple con los requisitos formales.

En segundo lugar, respecto de la validez material, el Procurador sostuvo que las medidas satisfacen (i) externa, comoquiera que guardan relación exclusiva, directa y específica con el actual estado de la gravedad y propagación veloz del COVID-19 como causales de la alteración de la salud, la caída de la economía y del bienestar de los colombianos, de ahí la necesidad de aumentar recursos para apoyar los efectos de la pandemia; e (ii) interna por cuanto incluye motivaciones que demuestran que, por razones sanitaria y económica derivada, es necesario contar con una fuente adicional de recursos -a las iniciadas por el Decreto Legislativo 444 del 2020-, para cubrir las contingencias que se presenten.

En cuanto al juicio de prohibición de arbitrariedad e intangibilidad, sostuvo que la regulación contenida en el Decreto 552 del 2020, no tiene incidencia en el núcleo esencial de derechos fundamentales ni impone restricciones definidas en el artículo 4 de la Ley 137 de 1994, dado que se trata de medidas de intervención económica que requieren como requisito de no contradicción específica, ya que los recursos que financian el FOME se obtienen a través de condiciones de repago y la posibilidad de redención anticipada de los pagarés suscritos. De esta forma, de acuerdo con la Carta prohíbe cambiar la destinación de los recursos de la seguridad social, esta no resulta alterada en la medida en que la cual se trasladan dichos montos, lo que se traduce en que no hay tampoco un desmejoramiento de las condiciones de los trabajadores.

Halló cumplido el juicio de finalidad, ya que las medidas adoptadas están relacionadas con la superación de la declaratoria de la emergencia. Agregó que el impacto negativo de la pandemia en la salud y la economía son inmediatas, por ejemplo la creación del FOME y su nueva fuente de financiación -los recursos del FRL-

Frente a la motivación suficiente, encontró que las consideraciones expuestas en el Decreto Legislativo 552 de 2020, la afectación que se ha generado en los sectores de salud, producción, economía, y la urgencia de contar con recursos para atender la crisis; además, sustentan las fuentes de recursos, la operatividad de los préstamos y la necesidad de

En lo atinente al requisito de necesidad, expuso que situar al FRL como fuente de recursos adicionales para permitir que operen otras medidas ordenadas por el Ejecutivo y que encuentran en el FOME su finalidad, en relación a la subsidiariedad, la medida no está prevista en la legislación ordinaria, pues es adicional a los mecanismos previstos en normas proferidas durante el estado de excepción, de manera que los recursos se destinan únicamente a cumplir el objeto del FOME.

El Ministerio Público indicó que la norma bajo estudio cumple las exigencias del presupuesto de inconstitucionalidad en el ordenamiento jurídico colombiano una figura que sirva a los fines urgentes del Fondo. El accesorio del Decreto Legislativo 552 de 2020, como fuente adicional de recursos, no existe tal como lo establece el artículo 150 de la Constitución. Destacó que, aun cuando la ley prohíbe destinar los recursos del FRL a un objeto distinto al asignado, la administración fiduciaria garantiza como mínimo la rentabilidad promedio del mercado financiero, la destinación de los recursos del Fondo, ni cambia el direccionamiento de los recursos en el giro ordinario, ni de las obligaciones asignadas, sino que se trata de una medida temporal que entraña un préstamo de recursos para el funcionamiento del FRL, comoquiera que contempla un término máximo de pago de la obligación.

anticipada de los pagarés[6].

De cara al requisito de proporcionalidad, indicó que las medidas son adecuadas teniendo en cuenta por el contagio mundial del COVID-19. Precisó que disponer de hasta el 80% respecto de la suma 1 proporcional a la gravedad de los hechos, pues se amplía la cobertura de los mecanismos establecidos para establecer para mitigar los efectos negativos de la emergencia.

Sostuvo que no puede dejarse de lado que las solicitudes de préstamo dirigidas al FRL, a otros fondos encuentran como límite el artículo 364 constitucional, que indica que el endeudamiento interno no puede exceder su capacidad de pago[7]. Aclaró que si bien es cierto la duración de algunas medidas está en emergencia, y otras al agotamiento de los fondos de financiación, la vigencia del principio de temporalidad con el carácter permanente de otras adoptadas, con excepción de aquellas de carácter tributario, las del término de la siguiente vigencia fiscal.

Por último, adujo que la norma no impone tratos diferenciados por razones de raza, lengua, religión o opinión política o filosófica, por lo que satisface el juicio de no discriminación.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte es competente para conocer del Decreto Legislativo 552 de 2020, conforme al control autocomendado a esta Corporación por el parágrafo del artículo 215 y el artículo 241-7 de la Constitución.

Alcance del control constitucional, problema jurídico general y método de la decisión

Según lo establece la Carta Política y lo ha entendido la jurisprudencia el control constitucional de los actos de gobierno de este Tribunal se caracteriza por ser automático, posterior, integral, participativo y definitivo.

Le corresponde a la Corte establecer si el Decreto Legislativo 552 de 15 de abril de 2020, "[p]or el Fondo de Mitigación de Emergencias FOME, creado por el Decreto 444 de 2020, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones", expedido por el Presidente de la República, cumple las condiciones formales y materiales para ser controlado por la Corte Constitucional y en la regulación estatutaria desarrollada en la Ley 137 de 1994.

A efectos de desarrollar el examen la Corte se abordará: i) la caracterización del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; ii) el fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo de los artículos 215 y 241-7 de la Constitución; iii) el sistema de riesgos laborales; y (iv) las medidas de intervención económica para atender la emergencia del COVID-19. Con fundamento en ello se analizará la constitucionalidad del Decreto 552 de 2020 en los presupuestos formales y, finalmente, evaluando las medidas en él contenidas a partir de los criterios definidos.

Caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica.

La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica regulado en el artículo 215 de la Constitución Política. En este sentido, por precisar las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración este Tribunal a efectos de verificar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo que dicta el Presidente de la República. A continuación se abordarán los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto 552 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

Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede declarar tres tipos de 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 reglado de los mismos. La Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles que supone "el control de las medidas de emergencia en Colombia"[10], así como que "el uso de estas herramientas es una potestad 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 Constitución y en la Ley 137 de 1994 -en adelante LEEE-[12], así como mediante sus especiales dispositivos judiciales.

La Constitución dispuso un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción: (i) la autorización del Senado para la declaratoria del estado de Guerra Exterior; (ii) el concepto favorable de la prórroga del Estado de Conmoción Interior; (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio; (iv) la obligación de presentar el Gobierno Nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución; y, (v) la facultad del Congreso para establecer la responsabilidad política del Presidente y de los Ministros por la declaración de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o que constituya grave calamidad pública, sin la ocurrencia de las situaciones contempladas en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

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

A la luz del artículo 215 superior, el Estado de Emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituya una calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como "una desgracia o infortunio que sobreviene intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella...". La calamidad pública alude a un hecho traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social y ecológico de manera imprevista y sobreviniente.

Este Tribunal ha señalado que "los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de **alta gravedad y carácter traumático**, que logren conmocionar o **trastocar el orden económico, social o ecológico**, lo cual implica, sino que, además, deben constituir una **ocurrencia imprevista**, y por ello diferentes a los que se presentan cotidianamente, esto es, **sobrevinientes** a las situaciones que normalmente se presentan en el desarrollo de la vida social, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la aplicación de sus competencias normales"[14]. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede ocurrir como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, o por una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o "accidentes mayores de tránsito".

Desde la expedición de la Constitución Política, se han declarado estados de emergencia económica por distintas razones: i) la fijación de salarios de empleados públicos[16]; ii) la crisis en el servicio público[17]; iii) desastres naturales[18]; iv) la revaluación del peso frente al dólar[19]; v) el deterioro de la situación económica[20]; vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos naturales[21]; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud[22]; y, por último, viii) la situación de emergencia en Venezuela.

El artículo 215 superior prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica se llevará a cabo "por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de un mes calendario". A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica se emitirán en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

fuerza de ley y deberán ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros; (iii) conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Igualmente (iv) deben referirse a materias específicas con el Estado de Emergencia y (v) podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante carácter permanente.

Dicha disposición señala que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término de uso de las facultades extraordinarias y convocar al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las competencias del Congreso en los estados de emergencia, el propio artículo 215 constitucional establece que (i) examinará hasta por un mes prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellos casos en que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y (iii) podrá convocar, si no fuere convocado por el Gobierno Nacional.

Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia ambiental

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. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa competencia no sea omnímoda ni arbitraria. El ordenamiento jurídico establece una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos legislativos que declaran el estado de emergencia, como aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte Constitucional para el control de compatibilidad de los decretos y el Texto Superior. Ello, bajo el entendido que los estados de excepción son decretos extraordinarios, pero en todo caso sometidos a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas con el parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Carta Política que regulan los estados de excepción (arts. 93.1 y 214 C.P.); (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la LEEE; y (iii) las normas de derecho internacional que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en situaciones excepcionales (derechos intangibles) (arts. 93.1 y 214 C.P.). La existencia de un régimen jurídico que permite ejercer las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de supremacía constitucional. Lo ha indicado este Tribunal (i) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales en materia de excepción; y (ii) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan en cuenta sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas 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 en el estado de Emergencia tiene dos facetas: formal y material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto verificar que los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno.

El examen formal del decreto exige verificar, en su orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la expedición por el Presidente de la República y por todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de emergencia durante su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Igualmente en los casos en los cuales la declaratoria de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de

El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, operativas de los principios que guían los estados de excepción. La práctica decisional de este tribunal muestra divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. Si bien tales diferencias no han afectado la constitucionalidad, es oportuno unificar su alcance a fin de enunciar y caracterizar cada uno de los juicios que rigen el orden en que deben ser aplicados.

El juicio de finalidad[25] está previsto por el artículo 10 de la LEEE[26]. A la luz de este juicio, toda medida legislativa debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la emergencia y la extensión o agravación de sus efectos.

El juicio de conexidad material[28] está previsto por los artículos 215 de la Constitución[29] y 47 de la LEEE. En este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe verse de vista: (i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas en el decreto para motivar el decreto de desarrollo correspondiente[31] y (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

El **juicio de motivación suficiente**[33] ha sido considerado como un juicio que complementa la revisión de fondo y busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, existen razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas[34]. Dicha motivación es exigida para las medidas[35], siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales. La LEEE establece que los "decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen limitaciones de los derechos constitucionales".

El juicio de ausencia de arbitrariedad[37] tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia[38]. La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos humanos fundamentales[39]; que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y defensa.

El **juicio de intangibilidad**[41] forma parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional de que algunos derechos son "intocables" de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser suspendidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser víctima de desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al debido proceso; el derecho a la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de la pena de muerte; el derecho al destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al habeas corpus. Son igualmente intangibles los derechos reconocidos en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE, indispensables para la protección de esos derechos.

El juicio de no contradicción específica[42] tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el régimen de excepción establecido en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentran la prohibición constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales reconocidos en los decretos contemplados en el artículo 215.

El juicio de incompatibilidad[43], según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción

El juicio de necesidad[44], previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se tomen sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. El análisis debe ocuparse (i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la necesidad subsidiaria que implica verificar la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de medidas suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

El juicio de proporcionalidad[45], que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas de desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

El juicio de no discriminación[46], el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE[47], exige que, con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañarse segregación alguna, fundada en razones de raza, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas[48]. Este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

El Sistema de Riesgos Laborales

La seguridad social

En los modelos de Estado contemporáneos la seguridad social ha adquirido relevancia[50] y poco a poco se ha convertido en un derecho que debe garantizarse a los trabajadores, al erigirse como la expresión esencial de derechos civiles, económicos y políticos[51]. De ahí que diversos instrumentos internacionales reconocen distintas modalidades.

A su turno, la Constitución en el artículo 48[53] estableció que la seguridad social[54] es un derecho de carácter progresivo[55] y, al mismo tiempo, es un servicio público que se presta bajo la dirección del Estado, que opera bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

A efecto de garantizar la implementación del sistema de seguridad social de forma progresiva, el Estado ha promulgado instrumentos legales y de política pública que le han permitido encaminarse a la materialización de mandatos que lo orientan tanto en salud como en pensiones y riesgos laborales[57].

El Sistema General de Riesgos Laborales

Dentro del Sistema General de Seguridad Social, se encuentra el Sistema General de Riesgos Laborales, que tiene por objeto prevenir, proteger y atender a los trabajadores por las enfermedades y accidentes que puedan adquirir por razón de sus labores. Inicialmente, se creó el "Fondo de Promoción de la Salud Industrial"[58] ; posteriormente, a través del Fondo de Riesgos Laborales creado mediante el Decreto Ley 1295 de 1994[59], modificó su estructura.

Esta Corporación[61] ha catalogado al Sistema General de Riesgos Laborales como uno de los avales de la materia de seguridad social[62]. El mismo ha sido definido como "el conjunto de entidades públicas y privadas, procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencias del trabajo que desarrollan".

El Fondo de Riesgos Profesionales[64] se creó en 1994 con el propósito de cubrir un vacío de información de divulgación sobre la prevención de riesgos laborales. Puntualmente, el FRL tiene como propósito y acciones de educación, prevención e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con el fin de generar mecanismos de prevención de las actividades de alto riesgo, como las relacionadas con agentes biológicos, ionizantes, virus de inmunodeficiencia humana, sustancias mutágenas, teratógenas o cancerígenas.

Para el cumplimiento de su objeto, según el artículo 89 de Decreto Ley 1295 de 1994, el Fondo tiene como fuentes de financiación: (i) el 1% del recaudo por cotizaciones a cargo de los empleadores; (ii) los aportes del 1% de las multas previstas en el artículo 91 de la norma en mención[65]; (iii) los recursos que aporten las entidades de Prevención de Riesgos Profesionales en sus respectivos territorios, o de agremiaciones o federaciones que reciba, y en general los demás recursos que reciba a cualquier título.

De conformidad con el artículo 88 de la misma norma, modificado por los artículos 22 de la Ley 779 de 2002 y la Ley 1562 de 2012[68], el Fondo de Riesgos Laborales tiene por objeto:

"a) Adelantar estudios, campañas y acciones de educación, prevención e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales en todo el territorio nacional y ejecutar programas masivos de prevención e investigación en el sector escolar para promover condiciones saludables y cultura de prevención, conforme los lineamientos de la Ley 1328 de 2009;

b) Adelantar estudios, campañas y acciones de educación, prevención e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales en la población vulnerable de territorio nacional;

c) También podrán financiarse estudios de investigación que soporten las decisiones que en materia de riesgos laborales se requieran para el desarrollo del Sistema General de Riesgos Laborales, así como para crear e implementar un Sistema de Información del Sistema y un Sistema de Garantía de Calidad de la Gestión del Sistema de Riesgos Laborales;

d) Otorgar un incentivo económico a la prima de un seguro de riesgos laborales como incentivo al trabajador que trata el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009 y/o la población que esté en un programa de formalización laboral que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo a efectos de promover e impulsar la formalización laboral;

e) Crear un sistema de información de los riesgos laborales con cargo a los recursos del Fondo de Riesgos Laborales;

f) Financiar la realización de actividades de promoción y prevención dentro de los programas de atención ocupacional;

g) Adelantar acciones de inspección, vigilancia y control sobre los actores del Sistema de Riesgos Laborales en su competencia;

h) Pago del encargo fiduciario y su auditoría y demás recursos que se deriven de la administración del Fondo de Riesgos Laborales.

Por su parte, el artículo 43 de la Ley 1438 del 2011, determinó que hasta el 15% de los recursos del Fondo de Riesgos Laborales se destinarían a "financiar la realización de actividades de promoción y prevención dentro de los programas de atención ocupacional"[69]. Mientras que el artículo 202 de la Ley 1955 de 2019, estableció que el Fondo de Riesgos Laborales debe asumir el aseguramiento de riesgos con alta siniestralidad, alto costo operativo, o la combinación de estos factores.

De acuerdo con una de las principales funciones del FRL, esto es, la relacionada con la promoción y prevención de los riesgos laborales, se adoptó el Plan Nacional de Salud Ocupacional 2013-2021 que corresponde al programa de atención ocupacional y encuentra enfocado en: (i) promover la formalización de los trabajadores informales; (ii) integrar la salud de los trabajadores en las políticas de desarrollo económico; (iii) fortalecer la seguridad y la salud de los trabajadores en las políticas de desarrollo económico; (iv) garantizar el desarrollo técnico, tecnológico y científico del Sistema General de Riesgos Laborales; e (v) implementar el Sistema de Garantía de Calidad en el Sistema General de Riesgos Laborales.

Laborales[71].

En el marco de dicho plan, a su vez se han desarrollado, por ejemplo: (i) campañas del consumo de el ámbito laboral[72]; prevención del riesgo químico por exposición al asbesto, benceno y sílice en automotriz[73]; seguridad y salud en el trabajo para la pequeña minería[74]; y de servicio doméstico el trabajo[76]; (ii) estudios de lineamiento operativo para la promoción de un entorno laboral favorable a la determinación del origen de las patologías derivadas del estrés[78], y estudio sobre los accidentes en Colombia[79]; así como (iii) lineamientos, orientaciones y recomendaciones para: la reducción del contagio de SARS-CoV-2 (COVID-19) en actividades industriales en el sector minero energético[80], SST[81], orientaciones para la reducción del riesgo de contagio de COVID-19 en Call Center[82] y la pandemia del SARS-CoV-2 (COVID-19) en Colombia.

De otra parte, es preciso señalar que el Fondo es una cuenta especial de la Nación[84], sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo, cuyos recursos son administrados a través de una fiduciaría que debe garantizar rentabilidades promedio que existan en el mercado financiero. Asimismo, de conformidad con el artículo 156 de la Ley 1562 de 2012, los recursos del FRL no pertenecen al Presupuesto General de la Nación y "no dependen de la administración y funcionamiento del Ministerio ni a objeto distinto del fondo previsto en la presente ley".

De acuerdo con las funciones y las fuentes de financiación mencionadas, resalta la Corte que el Fondo administra recursos de la seguridad social y parafiscales, entendidos estos últimos[85] como contribuciones obligatorias, afectan sólo a un grupo determinado de personas cuyos intereses son comunes y sus necesidades de recursos recaudados, no hacen parte del presupuesto nacional y tienen una destinación concreta y específica.

En suma, el FRL es una cuenta especial de la Nación, adscrita al Ministerio del Trabajo que administra recursos de la seguridad social y parafiscales, cuyo objeto radica, fundamentalmente, en adelantar estudios, campañas y acciones de investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales, que opera producto de la inversión del empleador hacen al sistema para que colectivamente se adelanten programas de promoción y prevención en el principio de solidaridad.

Medidas de intervención económica para enfrentar la pandemia por el nuevo coronavirus COVID-19

Colombia no ha sido ajena a la crisis desatada por la pandemia del COVID-19, por ello mediante el Decreto Legislativo 562 del 2020, se adicionó el presupuesto general de la Nación en rentas y recursos de capital en la suma de \$1.000.000 millones. La Corte efectuó el control automático a dicha norma y a través de la sentencia C-170 de 2020, la halló inconstitucional. Por otro lado, por medio del Decreto Legislativo 568 del 2020 se estableció el impuesto solidario a cargo de las personas que perciben salarios superiores a 10.000.000 de pesos; asimismo, el Decreto Legislativo 562 de 2020 estableció una obligación temporal en títulos de deuda pública; y también se creó el FOME, con el Decreto Legislativo 444 del 2019, declarado exequible en fallo C-194 de 2020.[87]

El FOME

El Decreto Legislativo 444 del 21 de marzo de 2019, creó el FOME como un fondo cuenta sin personería jurídica, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público[88], cuyo objeto es atender las necesidades de recursos[89] para la recuperación económica adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando oportunidades de empleo y crecimiento[90]. En ese sentido, el artículo 3 determina que los recursos que lo financian provienen de: (i) el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE-; (ii) Fondo de Pensiones Territoriales -FONPET-; (iii) presupuesto general de la Nación; (iv) rendimientos financieros generados por la administración de los recursos; y (v) los que el Gobierno

Los dineros tomados del FAE y el FONPET se toman en calidad de préstamo bajo la figura de una garantía hipotecaria pagadero en las vigencias fiscales siguientes, respaldada en pagarés suscritos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, redimibles parcialmente en forma anticipada y con cargo al servicio de la deuda pública del presupuesto general de la Nación.

bajo las condiciones previstas en los artículos 10 a 13 del Decreto Legislativo 444 de 2020.[92]

De conformidad con la norma en mención, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y Crédito Público mediante un portafolio independiente será la entidad encargada de administrar lo el uso de los recursos recae en:

"(...)

Atender las necesidades adicionales de recursos que se generen por parte de las entidades que hacen parte de la Nación.

Pagar los costos generados por la ejecución de los instrumentos y/o contratos celebrados para el cumplimiento de las obligaciones de la Nación.

Efectuar operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero a través de transferencia a corto plazo, entre otras.

Invertir en instrumentos de capital o deuda emitidos por empresas privadas, públicas o mixtas que tengan interés nacional, incluyendo acciones con condiciones especiales de participación, dividendos y/o rentas.

Proveer directamente financiamiento a empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional.

Proveer liquidez a la Nación, únicamente en aquellos eventos en los que los efectos de la emergencia sanitaria requieran liquidez ordinarias."

Todas las decisiones sobre los recursos del FOME deben ser evaluadas de forma conjunta y en conjunto con el artículo 5 dispone que la cartera de hacienda está facultada para proveer el financiamiento u otros recursos, garantías, etc., siempre y cuando cumpla con los objetivos de la norma. Además, es la encargada de los trámites contractuales, contables y presupuestales[93].

En virtud del artículo 7 el Fondo tiene como funciones: (i) efectuar las operaciones y actividades administrativas, presupuestales y contables del Fondo, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias; (ii) administrar los recursos del FOME; (iii) ejecutar los recursos del FOME; (iv) demás inherentes a la administración del Fondo; (v) realizar operaciones de apoyo de liquidez transitoria al sector financiero a través de valores[94]. También autoriza que a fin de garantizar la continuidad en la operación de empresas de interés nacional y que se encuentren gravemente afectadas por la emergencia sanitaria, se invierta en instrumentos de capital o deuda emitidos por empresas privadas, públicas o mixtas.

Según el artículo 16, los recursos del FOME se presupuestarán en la sección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y serán distribuidos a las entidades que hacen parte del presupuesto general de la Nación. Estos recursos tienen carácter exclusivo conjurar la crisis desatada por el COVID-19.

Por último, el artículo 17 del Decreto Legislativo 444 de 2020, establece que, cumplido su propósito, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público siempre y cuando se encuentre a paz y salvo con sus obligaciones, reintegrará a la Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Corte en sentencia C-194 de 2020, declaró la constitucionalidad del Decreto Legislativo 444 de 2020, en la creación, esta Corporación concluyó que cumple con los requisitos formales y materiales exigidos por la Constitución, en tanto que se trata de una medida tendiente a conjurar la crisis e impedir la expansión del territorio nacional, pues es necesario que el Gobierno Nacional cuente con liquidez para atender la emergencia sanitaria por el virus de COVID-19. Al efecto, la sentencia C-194 de 2020, señaló lo siguiente:

"[L]a jurisprudencia constitucional ha sostenido que el Gobierno Nacional puede crear fondos espe-

'conjurar situaciones de crisis económica, ambiental o de guerra exterior'[95]. En efecto, esta Corte constitucionalidad de fondos especiales (...) creados en un contexto excepcional como sistemas de estructura administrativa propia, adscritos a una entidad del orden nacional, constituidos como patrimonio administrados por entidades fiduciarias y bajo las reglas del derecho privado'[96]. Al respecto, es jurisprudencia constitucional al menos dos razones que han servido de fundamento a esta regla. De extraordinario tiene la facultad de crear fondos especiales organizados como patrimonios autónomos fondos especiales son 'instrumento ágil para la canalización de recursos de forma temporal'[98]. Es especiales 'permit[en] centralizar no sólo la toma de decisiones relacionadas con la atención de emergencia sino la ejecución de las actividades, lo que permitirá respuestas rápidas y efectivas a los requerimientos de emergencia'[99]. En estos términos, la Corte ha concluido que el ejecutivo puede crear fondos especiales para conjurar los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, así como impedir la

Concretamente, acerca del origen de los recursos que alimentan el FOME, esto es, los dineros que provienen del FONPET, la Corte concluyó que no vulneran contenido alguno de la Constitución, la Ley Estatutaria y la jurisprudencia constitucional. En tanto, estos préstamos, no afectan el funcionamiento de dichos fondos tampoco alteran la destinación de sus recursos, en tanto que "simplemente implican operaciones crediticias con los mismos. Estas operaciones, en todo caso, no están proscritas por la Constitución Política. Los fondos y los recursos prestados, los cuales estarán representados en los pagarés suscritos por la Nación. Además, los recursos suficientes para garantizar el 'cumplimiento de [sus] obligaciones'[100]".

Lo anterior en razón a que dichas operaciones de crédito público no contradicen el ordenamiento constitucional y los recursos de estos fondos se hará a título de préstamo, lo cual no modifica ni desconoce su destino. Los fondos seguirán contando con dichos recursos, los cuales constituirán un activo, específicamente a cargo de la Nación. En otras palabras, los préstamos previstos por el Decreto Legislativo subexaminado son un 'cambio de activos'. Los recursos estarán representados en los pagarés que suscriba la Nación a favor de los que se da cuenta de las obligaciones correspondientes. Por tanto, estos préstamos no afectan el nivel del cubrimiento de las entidades territoriales'[104]. En estos términos, estos préstamos no constituyen una apropiación o transferencia de fondos que desconozca su destinación específica, sino simplemente una operación crediticia temporal.

Examen de constitucionalidad del Decreto Legislativo 552 de 2020

Alcance del Decreto Legislativo 552 de 2020

El Decreto Legislativo adiciona recursos para el FOME (artículo 1), de ahí que incluya al FRL como fuente de recursos (artículo 2) y, por ello, modifica el nombre del Capítulo II del Decreto Legislativo 444 de 2015, en el mismo sentido (artículo 3).

En el artículo 4 establece que para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos, el FRL por el 80% del saldo acumulado, el cual deberá ser transferido a la cartera de hacienda en el menor tiempo posible. El crédito fue exceptuada del régimen de autorizaciones de crédito público del Decreto 1068 de 2015, en la presente norma.

Para reintegrar los dineros entregados en calidad de préstamo, de acuerdo con el artículo 5, la Nación garantiza que la operación de crédito será remunerada a una tasa del 0%, pagadera en las 10 vigencias fiscales subsiguientes a la entrega del desembolso y con cargo al rubro del servicio de la deuda del presupuesto general de la Nación. En consecuencia, los pagarés puedan redimirse parcialmente de forma anticipada en los montos necesarios para atender los requerimientos de las entidades territoriales para lo cual bastará con la certificación del Ministerio del Trabajo en la que se determine la cuantía necesaria para el pago.

Finalmente, el artículo 6 establece la vigencia de la norma que rige a partir de la fecha de su publicación.

Examen de las condiciones formales de validez

El examen formal del Decreto Legislativo exige verificar según se indicó -supra 18- el cumplimiento de la suscripción del decreto por el Presidente de la República y todos sus ministros; ii) su expedición durante el término de su vigencia; y iii) la existencia de motivación. La Corte encuentra que las condiciones de validez del Decreto Legislativo 552 de 2020 se encuentran satisfechas, como se desarrolla a continuación.

Según lo establecido en el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011, modificado por el artículo 17 de la Ley 1712 de 2014, el Decreto Legislativo debe ser suscrito por el Presidente y los representantes de los 18 ministerios. El Decreto Legislativo 552 de 2020 fue suscrito por el Presidente y los representantes de los 18 ministerios, sin hallarse alguno ausente o incapacitado para firmar el decreto, por lo que este requisito se encuentra satisfecho.

El Decreto Legislativo 552 de 2020 fue expedido dentro del término de vigencia del estado de excepción declarado por el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el estado de emergencia económica en todo el territorio nacional, dispuso que tendría vigencia de treinta (30) días calendario contados a partir de la expedición del decreto y ii) el Decreto Legislativo bajo examen fue expedido el 15 de abril del año en curso, con lo cual se encuentra dentro del término.

El Decreto Legislativo 552 de 2020 presenta una exposición de las razones que justifican la adopción del decreto, en la cual invoca el Decreto 417 de 2020 por medio del cual se declaró el estado de excepción;

alude a la emergencia sanitaria y social mundial originada por el brote de la COVID-19 y su reconstrucción por parte de la OMS;

refiere que el FMI declaró que se trata de una situación sin precedentes que ha derivado en una crisis económica, la interrupción de las actividades, por lo que se calcula una contracción para año 2021, siendo necesarias medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica;

menciona las repercusiones que la crisis tendrá sobre el mundo del trabajo según la OIT y las reconstrucción de la salud de los trabajadores, empleadores y sus familias frente a los riesgos generados por el coronavirus;

advierte que atendiendo la magnitud de la pandemia el Gobierno Nacional declaró la emergencia sanitaria y el aislamiento preventivo obligatorio, entre otras medidas ordinarias;

señala que dentro de las medidas adoptadas se incluye la creación del FOME para atender las necesidades de la población por los efectos adversos generados a la actividad productiva, y la necesidad de que la economía brinde crecimiento y el empleo. Para lo anterior, el FOME toma como fuentes de financiación a título de préstamo del FONPET;

menciona que se adicionó el presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 2020 en \$1.000.000 millones, en un contexto de incertidumbre sobre la duración de la emergencia y el monto final de recursos que se demandará como consecuencia de los costos sociales y económicos generados por el COVID-19;

atendiendo a la evolución de la pandemia se estima que las fuentes de recursos previstas en el Decreto Legislativo 552 de 2020 podrían llegar a resultar insuficientes para atender las necesidades sociales y económicas que tiene el país, por lo que se adoptaron medidas como el aislamiento preventivo obligatorio;

calcula que en el corto y mediano plazo se requerirá de un fuerte gasto público para atender las necesidades de la población, de ahí que la Nación requiera mayores recursos para financiar este gasto;

refiere que teniendo en cuenta las condiciones financieras actuales, los efectos de la pandemia y los

ha aumentado la volatilidad de los mercados, haciendo las ventanas de financiamiento más cortas y expone que a 31 de marzo de 2020 el FRL cuenta con un saldo de excedentes acumulados desde su frente a un presupuesto aprobado de 36.946.481.107; de ahí que sus recursos puedan tomarse en primer lugar para atender transitoriamente las necesidades económicas y sociales derivadas de la pandemia sin afectar el presupuesto y largo plazo;

invoca que para no generar presiones fiscales al servicio de la deuda de los próximos años, que existiendo un préstamo acompañado de una caída de los ingresos tributarios por la disminución esperada de la producción, el FRL otorga un préstamo pagadero en 10 años;

señala que no existe una norma que permita tomar los recursos que se encuentran en el FRL y entregarlos al FOME.

Examen de las condiciones materiales de validez

A efecto de realizar el análisis material del contenido del Decreto Legislativo 552 de 2020, la Corte examinó los artículos 1 a 5 dado que toda la norma introduce una sola medida. Así, en primer lugar, se abordó el artículo 1 que otorga al FOME con la operación de crédito público del 80% de los saldos excedentes del FRL y el término de un préstamo a una tasa del 0% de interés. Por último, se hará referencia al artículo 6 de la norma bajo el cual se establece el monto de la norma.

Juicio de finalidad

En relación con la medida de adicionar recursos al FOME con dineros provenientes del préstamo otorgado al FRL (arts. 1 y 4), la Corte encuentra que esta disposición está encaminada a conjurar la grave situación económica derivada de la COVID-19, comoquiera que el Fondo de Mitigación de Emergencias fue creado para conjurar la crisis económica, mitigar el impacto de la pandemia en el empleo, la salud y de la economía en general, pues garantiza el uso del gasto público social de forma unificada y eficiente.

En efecto, los recursos del FRL se destinarán a fondar el FOME cuyo objetivo es atender las necesidades económicas, sociales y de atención en salud, efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad que la economía se desarrolle en condiciones que mantengan el empleo y crecimiento.

El FOME a su vez tiene como fin: (i) atender las necesidades adicionales de recursos que se genere por el déficit del presupuesto que hacen parte del presupuesto general de la Nación; (ii) pagar los costos generados por la ejecución de los contratos celebrados para el cumplimiento de su objeto; (iii) efectuar operaciones de apoyo de liquidez a través de transferencia temporal de valores, depósitos a plazo, entre otras; (iv) invertir en la compra de deuda emitida por empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional; (v) proveer directamente a las empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional; y (vi) proveer liquidez a las empresas privadas, públicas o mixtas que desarrollen actividades de interés nacional en aquellos eventos en los que los efectos de la emergencia se extiendan a las fuentes de liquidez ordinarias.

Sobre la finalidad de la destinación de los recursos del FOME, la Corte en sentencia C-194 de 2020 indicó que las disposiciones están 'directa y específicamente encaminadas' a conjurar la crisis económica y impedir la extensión de los efectos de la pandemia, lo que permite que el Gobierno cuente con 'fuentes adicionales de recursos (...), para financiar las medidas inmediatas que deben ser adoptadas para hacer frente a la pandemia'[108]. Según la información recibida por la Corte, 'se necesitan al menos 60 billones de pesos para cubrir los costos de la crisis'[109] en la economía. Estos recursos no están previstos por las fuentes ordinarias de la Nación[110], por lo que el otorgamiento de los recursos del FAE y del FONPET constituye una medida adecuada para conjurar la crisis económica y sus efectos. MinHacienda indicó que, mediante estos préstamos, el Gobierno espera contar con "15.1 b

título de préstamo de recursos del [FAE] cercarnos a \$12.1 billones y de cerca de \$3 billones del [F destinaron a 'solventar las necesidades de gasto derivadas de la pandemia y respaldar el restablecimiento crediticio de los hogares y las empresas colombianas que se han visto afectadas por la emergencia' concluye que los artículos 3 (inciso y cinco numerales), 10, 11, 12, 13 y 14, referidos al origen de los recursos, cumplen con el requisito de finalidad."

Concretamente, acerca de la financiación del FOME con recursos otorgados en calidad de préstamo, la sentencia C-194 de 2020, estimó que "constituye una medida adecuada para conjurar la crisis e impedir sus efectos".[113]

Atendiendo a la reciente decisión de este Tribunal y teniendo en consideración que la motivación de la sentencia de 2020 señala que la duración de la emergencia sanitaria y, concretamente, de las medidas de confinamiento posibles que se requieran más recursos para atender la crisis. Por ello, el Gobierno Nacional -según lo dictado por esta Corporación- ha basado sus cálculos en la experiencia internacional y en el gasto por crisis anteriores.

Lo anterior, se encuentra a tono con la realidad mundial, pues Organizaciones internacionales como la OIT[116] y el FMI[117] coinciden en calificar la pandemia por el nuevo coronavirus COVID-19 como una de las más difíciles que ha enfrentado la humanidad en tiempos recientes[118]. Pues de manera paralela a la paralización de los sistemas sanitarios, el mundo está siendo testigo de graves alteraciones financieras a nivel global, como la desaceleración y contracción de la economía por cuenta de las medidas de distanciamiento social, el cierre de comercio, de las escuelas y los negocios.

Ante esta situación, la mayoría de los países han adoptado medidas de urgencia dirigidas a contener el impacto producido sobre las empresas, los empleos, la cadena de producción, el turismo, las materias primas y los sectores vulnerables de la sociedad.[120] Para ello han requerido de significativas inversiones por parte de los gobiernos, lo que necesariamente supone ajustes fiscales y presupuestales para atender el incremento del gasto público en materia sanitaria.

Por ejemplo, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Japón, México, Estados Unidos y España han acudido a medidas que les permiten modificar su presupuesto a través del redireccionamiento de recursos, renegociación de deudas, emisión de préstamos, creación de impuestos y subsidios, todo con el único objetivo de financiar las actividades económicas afectadas por COVID-19, inyectar recursos a la economía, salvar empleos, atender la emergencia sanitaria y proteger a los sectores vulnerables de la población[122].

Sobre la base de lo expuesto, esta Corporación concluye que la necesidad de obtener recursos -incluyendo a través de una operación de crédito público- constituye una medida adecuada para atender la crisis y sus efectos sobre la economía, el empleo, la cadena de producción, la salud y, en general, la sociedad.

Ahora bien, en relación con la operación de crédito pagadera en 10 años a una tasa del 0% respaldada por el FRL, podrán hacerse efectivos antes de la fecha prevista en caso de desahorro del FRL y previa autorización de la Corte encuentra que supera el examen de finalidad, al corroborar que su objetivo es generar mejorías en las finanzas de la Nación, afectadas en el corto y el mediano plazo, tanto por la caída de los precios internacionales como por la pérdida del dinamismo económico, todo en un contexto de incertidumbre financiera.[123]

En consecuencia, la Corte encuentra que los artículos 1 a 5 del Decreto Legislativo 552 de 2020 satisfacen el requisito de finalidad.

Juicio de conexidad material

En cuanto a la adición de recursos del FOME con los excedentes del FRL transferidos en calidad de

y 4), se advierte que esta tiene una relación directa, exclusiva y específica con la motivación presentada en el Decreto Legislativo 552 de 2020. En efecto, los considerandos de la norma bajo estudio muestran que las medidas adoptadas para mitigar los efectos nocivos del COVID-19 en el empleo, la salud y la economía, por lo que se hace necesario recurrir a recursos como mecanismo de apoyo financiero.

La motivación del Decreto Legislativo 552 de 2020, se refiere a: (i) la necesidad de atender los efectos de la pandemia en la salud y la actividad productiva, así como el mantenimiento del empleo y el crecimiento económico; (ii) la creación del FOME para canalizar los recursos para atender la crisis sanitaria y económica derivada de la incertidumbre sobre la evolución de la propagación del virus y las consecuentes medidas de aislamiento; (iii) la necesidad de contar con recursos inicialmente previstos en el Decreto Legislativo 444 de 2020; (iv) la necesidad de contar con recursos para financiar el gasto público requerido para atender las necesidades básicas de la población afectada por la pandemia; (v) la estrategia de optimización de los recursos del Estado, teniendo en cuenta las condiciones financieras y los efectos de la pandemia y los bajos precios del petróleo, que han aumentado la volatilidad de los mercados financieros y las medidas más cortas y los costos más elevados; (vi) el FRL a 31 de marzo de 2020 contabiliza recursos acumulados desde su creación \$412.666.165.790 frente a un presupuesto aprobado de \$36.946.481.111 y \$329.000.000.000 de sus recursos en préstamo para atender transitoriamente las necesidades económicas derivadas de la pandemia del Coronavirus sin afectar su funcionamiento a mediano y largo plazo; (vii) para no generar el servicio de la deuda de los próximos años, que exigirán un gran gasto público acompañado de una caída en los precios, por la disminución esperada de la producción, se aplicará una tasa del 0% al préstamo pagadero en virtud de la norma que permita tomar los recursos que se encuentran en el FRL y entregarlos a título de préstamo al FOME.

Así las cosas, las consideraciones expuestas en la norma bajo estudio están referidas a la afectación en los sectores de la salud, la producción y la economía, así como la urgencia de contar con recursos para atender la crisis; además, sustentan las fuentes de recursos, la operatividad de los préstamos y la forma de repayment que satisface esta exigencia el plazo del pago de la deuda de crédito público y la tasa de remuneración, así como la incertidumbre aunado a la desaceleración de la economía por las medidas de aislamiento y la caída de los precios (artículo 5).[124]

Por lo anterior, este Tribunal advierte que la medida examinada supera el examen de **conexidad interna** en cuanto se relaciona específicamente con las consideraciones fácticas y jurídicas que justificaron la expedición de la norma.

En lo que respecta a la **conexidad externa**, se colige que la necesidad disponer de recursos para mitigar los efectos de la afectación de la crisis sanitaria en la salud, los empleos, la cadena de producción y su impacto en la economía, tiene un nexo directo con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, es decir, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la COVID-19.

Al efecto, el Decreto 417 de 2020 refirió que: (i) el vertiginoso escalamiento del brote de la COVID-19 global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incontrolables en Colombia no estaría exenta; (ii) el sistema de salud del país no está preparado para atender una emergencia sanitaria fortalecida de manera inmediata; (iii) es necesario adoptar medidas para evitar la propagación de la COVID-19, necesariamente tendrá un impacto en el empleo así como en la economía de los hogares más vulnerables por la pérdida de ingresos diarios, haciendo necesario contar con recursos para compensar los ingresos que dejarán de percibir las personas y las empresas, por lo que se requiere la fluidez para atender todas estas necesidades.

Lo anterior deja en evidencia la conexidad externa de las medidas de otorgar un préstamo a la Nación a través del FRL, pues es necesario contar con recursos adicionales que le otorguen al Gobierno Nacional para mitigar los impactos sanitarios, sociales y económicos de la crisis derivada del brote del nuevo coronavirus.

Ahora bien, también se halla acreditada la conexidad externa de la amortización del crédito a 10 años.

Decreto 417 de 2020, debido que existe una desaceleración de la economía producto de la caída de crisis sanitaria, por lo que es preciso no crear presiones fiscales y al mismo tiempo garantizar el cumplimiento del evento en que incurra en un desahorro. Por ello la Corte encuentra cumplido el requisito de conexión Legislativa 552 de 2020 y los motivos que propiciaron el decreto matriz.[126]

Juicio de motivación suficiente

Las medidas previstas en la norma bajo examen, fueron producto de motivaciones específicas en el 2020. Refiere algunos supuestos relacionados con el surgimiento de la pandemia y la evolución del concreto, señala que el FOME fue creado para atender las necesidades en atención de salud, los efectos de la actividad productiva, y la necesidad de que la economía brinde condiciones que mantengan el crecimiento, obstante, por la evolución de la pandemia se requerirá un fuerte gasto público, de manera que los recursos podrían resultar insuficientes para atender las necesidades descritas, de ahí que se requiera tomar otras medidas atendiendo a la estrategia de optimización de los recursos del Estado.

En ese contexto, los considerandos del Decreto Legislativo bajo estudio mencionan que debido a que existen recursos de excedentes acumulados desde su creación, podían tomarse en préstamo hasta el 80% de sus recursos (\$329.000.000.000) para atender transitoriamente las necesidades económicas y sociales derivadas del Coronavirus sin afectar el funcionamiento del FRL a mediano y largo plazo y, para no generar presión de deuda de los próximos años, se aplicaría una tasa del 0% al préstamo pagadero en 10 años;

Para finalizar, la motivación de la norma en examen expone que en el ordenamiento no existe una prohibición de recursos que se encuentran en el FRL y entregarlos a título de préstamo al FOME.

Sobre las medidas de intervención económica adoptadas mediante el Decreto 444 de 2020, en la sesión de la Corporación concluyó que se ajustan a la Constitución.

Por lo anterior, la Sala Plena encuentra que las razones expuestas en los puntos 54 y 55 constituyen motivos válidos para el Decreto Legislativo 552 de 2020 cuyo fin es dotar de recursos al Estado para atender la crisis derivada de la pandemia por el nuevo coronavirus COVID-19.

Juicio de ausencia de arbitrariedad

En lo que concierne a la ausencia de arbitrariedad, se observa que el FRL del cual se van a tomar recursos para financiar las distintas actividades que desarrollará el FOME en el marco de la emergencia sanitaria, estas normas no contienen medida alguna que vulnere las prohibiciones para el ejercicio de las facultades reconocidas en la Constitución, la Ley estatutaria de estados de excepción y los tratados internacionales ratificados por Colombia.

En concreto, se supera el estudio de ausencia de arbitrariedad al no afectarse el núcleo esencial de las normas, las normas no limitan los derechos a la dignidad humana, intimidad, libertad de asociación, trabajo, educación, etc. como tampoco disminuyen los derechos sociales de los trabajadores. Además, los artículos 1 a 5 de la Ley no contienen medidas que conlleven una alteración del normal funcionamiento de las ramas del poder público, modificación o suspensión de las funciones jurisdiccionales de acusación y juzgamiento.[127]

Juicio de intangibilidad

Las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo bajo revisión relativas al préstamo del 80% del excedente del FOME, el cual será respaldado con pagares y remunerado a una tasa del 0% en las 10 vigencias siguientes, en todo caso pueden redimirse antes del tiempo establecido previa certificación del Ministerio del Trabajo, los recursos intangibles ni se refiere a alguno de los derechos enlistados en la parte dogmática general (supra nú

Sala evidencia que estas normas no alteran a los mecanismos judiciales indispensables para la protección

Juicio de no contradicción específica

En relación con los artículos 1 a 5 del Decreto Legislativo 552 de 2020, por medio del cual se adiciona el financiamiento del FOME pagadero en 10 vigencias fiscales a una tasa de interés del 0%, la Corte Constitucional de Riesgos Laborales administra recursos de la seguridad social y de naturaleza parafiscal, no contraria a la Constitución, por las razones que se exponen a continuación:

Acerca de la reorientación de los recursos de los fondos especiales de la Nación, la jurisprudencia ha sostenido que el Estado no puede operar de forma ilimitada ni para financiar proyectos de inversión a largo plazo. Concretamente, en la sentencia C-241 de 2011 se halló ajustado a la Constitución el redireccionamiento de dineros de fondos especiales de la Nación a fines estrictos de la emergencia económica, social y ecológica.[128]

Lo anterior significa que el cambio de destinación de fondos no puede ser permanente, porque el Gobierno Nacional contase con una facultad indefinida e ilimitada para re canalizar importantes recursos. En principio, ya tenían una destinación establecida. Esta postura fue reiterada por este Tribunal en la sentencia C-274 del 2010.

No obstante lo anterior, la Corte desde la sentencia C-241 de 2011 explicó que por virtud del artículo 48 de la Constitución los recursos destinados a la seguridad social que manejaban los fondos especiales no son susceptibles del cambio de destinación.

En igual sentido y, en cuanto a los recursos del FRL, el parágrafo del artículo 12 de la Ley 1562 de 2012 establece que los dineros no pertenecen al Presupuesto General de la Nación y "no podrán ser destinados a gastos de funcionamiento del Ministerio ni a objeto distinto del fondo previsto en la presente ley". Lo que constituye una prohibición constitucional existe una restricción de orden legal que impide redireccionar esos recursos.

Ahora bien, en cuanto al cambio de destinación de recursos parafiscales, la sentencia C-274 del 2010 declaró la inconstitucionalidad del decreto legislativo que permitía, entre otros, destinar las partidas correspondientes a los recursos parafiscales que administraban organismos que hacen parte del presupuesto general de la Nación para la ola invernal. La Corte determinó que se cumplían todos los requisitos formales y materiales, para declarar la inconstitucionalidad del decreto.

"Para la Sala, tomar recursos monetarios disponibles y utilizables del Presupuesto Nacional, originados en los recursos ordinarios y usuales de la Administración, para garantizar las mínimas condiciones vitales de emergencia a un medio millón de familias damnificadas por la crisis invernal, es proporcionado. Si bien es cierto, se limita algunas áreas del Estado al privarlas de sus recursos, ello es así porque se pretende con esa medida proteger los principales objetivos del orden constitucional vigente, a saber, proteger a los más débiles."

De lo anterior se extrae que: a) en el marco de estados de excepción es admisible redirigir recursos siempre que sea para atender la emergencia social, económica o ecológica y por el lapso de su duración; b) los recursos parafiscales; y b) está prohibido cambiar la destinación de los recursos de la seguridad social. Véase el artículo 48 de la Carta.

Dichas subreglas son reiteradas por la Corte en esta oportunidad, pues en efecto, existe una prohibición constitucional de cambiar la destinación de los recursos de la seguridad social, sin embargo, este no es el caso de los saldos del FRL que por virtud del Decreto Legislativo 552 de 2020 fueron trasladados a la Nación para financiar las actividades que desarrolle el FOME, ya que se trata de una operación de crédito público que no solo garantiza el funcionamiento del FRL porque solo tiene un costo de 0% y, en todo caso, continúa percibiendo los aportes del 1% que le corresponden a los empleados; sino que se trata de una manera indexada en el plazo establecido, sin perjuicio de que los pagarés suscritos por el Gobierno Nacional son efectivos de forma anticipada ante un eventual desahorro o desfinanciamiento del FRL.

Además, debe reiterarse que según el Decreto Legislativo 552 de 2020, a 31 de marzo de 2020, el FOME

excedentes acumulados desde el año 1994 por valor de \$412.666.165.790; frente a un presupuesto más alto en los últimos años- para esta vigencia y con un monto de ejecución aprobado de \$17.377. ejecución promedio de \$13.167.571.193 de los últimos 5 años-.

Ello quiere decir que pese a que se transfirió bajo una operación de crédito público el 80% de los \$329.000.000, no se pone en riesgo el funcionamiento del fondo, ya que el saldo supera no solo el sino que no incluye los aportes mensuales que efectúan los empleadores y que constituyen una fuer puedan usarse a título de préstamo los recursos del Fondo de Riesgos Laborales para servir al exclu transitoriamente las necesidades económicas y sociales derivadas de la pandemia del Coronavirus C

Continuando con la figura utilizada por el legislador de excepción en esta oportunidad, la Corte ob crédito público interno son las que celebran las entidades públicas del orden nacional o territorial c especial -por ejemplo los fondos cuenta-, al respecto, el parágrafo 2º del artículo 41 de la Ley 80 de contractual de las operaciones de crédito público y las reguló en los siguientes términos:

"Artículo 41. Del perfeccionamiento del contrato. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.

(...)

Parágrafo 2o. Operaciones de crédito público. Sin perjuicio de lo previsto en leyes especiales, para consideran operaciones de crédito público las que tienen por objeto dotar a la entidad de recursos c que se encuentran la contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de bonos y ti proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de las entidades estat

La norma en cita además involucra como operaciones de crédito público las propias del manejo de entidades estatales podrán celebrar las operaciones propias para el manejo de la deuda, tales como l reestructuración, renegociación, reordenamiento, conversión, sustitución, compra y venta de deuda cobertura de riesgos, las que tengan por objeto reducir el valor de la deuda o mejorar su perfil, así c ventas de activos, titularización y aquellas operaciones de similar naturaleza que en el futuro se des

El artículo en mención dispuso, como regla general para la gestión y celebración de toda operación operaciones asimiladas, la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previos los c Conpes y del Departamento Nacional de Planeación.

En ejercicio de la facultad reglamentaria el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2681 de 1993, "F parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y directa de las mismas", compilado posteriormente en el Decreto 1068 del 2015[129]. El artículo 2.2 con la definición que traía la Ley 80 de 1993, según la cual, las operaciones de crédito público surg decir, por virtud del acuerdo entre dos o más sujetos, con el objetivo de dotar a las entidades del Es bienes o servicios cuyo pago se realiza a plazo:

"Operaciones de Crédito Público. Son operaciones de crédito público los actos o contratos que tien estatal de recursos, bienes o servicios con plazo para su pago o aquellas mediante las cuales la entic solidario o garante de obligaciones de pago.

Dentro de estas operaciones están comprendidas, entre otras, la contratación de empréstitos, la emis de títulos de deuda pública los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaci entidades estatales".

De otro lado, son operaciones de crédito interno las que se celebran exclusivamente entre residente

para ser pagaderas en moneda nacional. En ese orden, pueden ser fuentes de este tipo de crédito las Títulos de Deuda Pública Interna, la banca privada o comercial, los proveedores y las operaciones c

En relación a los contratos de empréstito, el artículo 2.2.1.2.1.1 del Decreto 1068 de 2015, los define mediante los cuales la entidad estatal contratante recibe en calidad de préstamo unos recursos en m obligándose al pago y cancelación al momento del vencimiento del plazo. Frente al mecanismo de c que se hará de forma directa[131]:

"Los empréstitos se contratarán en forma directa, sin someterse al procedimiento de licitación o cor

De forma concordante con lo establecido en la Ley 80 de 1993, el Decreto determinó que existen en Además, estableció la posibilidad de que las entidades estatales celebren con la Nación créditos de apropiaciones presupuestales[132]. Igualmente, instrumentó los requisitos para la contratación de l y fijó los roles y límites de participación que al efecto comparten el Departamento Nacional de Plar Hacienda y Crédito Público en la expedición de los conceptos y autorizaciones previas a la contrata

El empréstito público tiene ciertas características especiales; como se indicó, su contratación es dir de sus acreedores atenderá los principios de economía, transparencia y selección objetiva. Este últi estatal debe: (i) evaluar las diferentes alternativas del mercado, (ii) si la operación lo permite, solici (iii) tener en cuenta la organización, experiencia y cumplimiento del acreedor, y (iv) valorar las cor como tasas de interés, plazos, comisiones, y en general, el costo efectivo de la oferta, con el propós resulte más conveniente para la entidad[133].

Ahora bien, el empréstito como contrato significa que, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, intervienen en la operación crediticia los que determinan la regulación de sus relaciones, el alcance modalidades y condiciones de pago[134]. Así mismo, conlleva que se generan entre las partes oblig facultad del acreedor de exigir la posibilidad del cumplimiento de las obligaciones del deudor.

Entonces, de la normatividad referida es posible concluir que el contrato de empréstito público es u unas formalidades específicas, es decir, debe constar por escrito y ser autorizado previamente[135]. partes se obligan recíprocamente, una a devolver la suma de dinero dada, y la otra a medir la capaci oneroso, pues tendría por objeto la utilidad de ambos contratantes; principal, toda vez que no requir su conformación, y de libre discusión, en la medida en que las partes determinan de forma conjunta cada contrato.

Con base en lo expuesto, concluye la Corte que si bien el Decreto Legislativo 552 de 2020 se vale c público -el empréstito-, la aplicación concreta de la misma conlleva una serie de particularidades qu ejemplo, resulta forzoso y de obligatoria aceptación, por cuanto no existió un acuerdo de voluntad legislador de excepción quien impuso el crédito, el tipo de interés, el plazo y reconoció su obligació suscripción de pagarés. Así mismo, no es oneroso pues se remunerará a una tasa de 0% de interés[1 de conceptos y autorizaciones del crédito público, contenidas en el parágrafo 2° del artículo 41 de l Decreto 1068 del 2015.

La Corte encuentra que ello obedece a la celeridad que envuelve la coyuntura económica y social d COVID-19. Evidentemente, los procesos de negociación, toma de decisiones y autorización de las c Ministerio de Hacienda, etc.) pueden tomar varios meses, lo que dilataría la obtención de los recur Gobierno Nacional, son urgentes para adelantar las acciones que demanda la pandemia y sus efecto considerar que el período de tiempo requerido para realizar todos los trámites a que hace referencia operaciones de crédito público se torna incompatible con las actuales necesidades del estado de em

En suma, la figura de crédito público aplicada en el Decreto Legislativo 552 del 2020 resulta sui ge

las características esenciales del contrato, en tanto, la Nación se obliga a restituir las sumas de dinero; el pago se encuentra garantizada en un título valor que podrá ser exigido por el FRL, incluso con anterioridad a los 10 años, siempre que sea necesario para garantizar el adecuado y cabal cumplimiento de las funciones del fondo.

En consecuencia la transferencia del 80% de los excedentes del FRL con destino al FOME, no constituye una operación de crédito público interno sui generis que asegure el funcionamiento del fondo y la devolución del préstamo.

La Corte revisó la constitucionalidad de medidas similares adoptadas en el Decreto 444 de 2020 por el FOME y se tomaron bajo la misma figura de crédito público recursos provenientes del FAE y el FONPET. En la sentencia C-194 de 2020, se estableció lo siguiente:

"El uso de los recursos de estos fondos se hará a título de préstamo, lo cual no modifica ni desconoce la naturaleza de los mismos. En efecto, los fondos seguirán contando con dichos recursos, los cuales constituirán 'un activo, es decir, un pagaré'[139] a cargo de la Nación. En otras palabras, los préstamos previstos por el Decreto Legislativo simplemente, un 'cambio de activos'. Los recursos estarán representados en los pagarés que suscriben los referidos fondos, en los que se da cuenta de las obligaciones correspondientes. Por tanto, estos préstamos no alteran 'el activo[los] activo[s]'[140] con los que cuentan estos fondos, y, en el caso del FONPET, tampoco alteran 'el pasivo pensional de las entidades territoriales'[141]. En estos términos, estos préstamos no constituyen una reorientación[142] de dichos fondos que desconozca su destinación específica, sino simplemente un uso temporal con tales recursos.

(...)

Por lo demás, estos préstamos tampoco afectan el funcionamiento de estos fondos y, por tanto, la existencia de los recursos para los fines previstos por el Legislador. Los considerandos y los artículos 3 (num. 1 y 2) del Decreto Legislativo sub examine señalan, de manera explícita, que la Nación garantizará que estos recursos necesarios para asegurar el 'cumplimiento de [sus] obligaciones'[143]. Respecto del FAE, la Nación pagará los recursos ahorrados'[144], y pagará sus obligaciones 'en los plazos y montos necesarios para cubrir las obligaciones, en caso de darse las condiciones de desahorro'[145]. En todo caso, este fondo podrá 'redimir anticipadamente las faltantes de desahorro'[146]. Respecto del FONPET, la Nación (i) prestará, en primer lugar, los recursos prestados, si no han sido distribuidos a las cuentas individuales de las entidades territoriales, y que 'no se requieren en el momento de la prestación'[147], y (ii) pagará esos préstamos 'dentro de las 10 vigencias fiscales posteriores a los desembolsos'[148] y en caso de comprometerse el pago de obligaciones a su cargo'[149]. Además, el FONPET seguirá recibiendo los recursos de las transferencias constitucionales, los aportes de las entidades territoriales, los recursos del Lotería Nacional y los rendimientos financieros, en las futuras vigencias fiscales.

(...)

Por estas razones, la Sala Plena concluye que los préstamos previstos por los artículos 3 (num. 1 y 2) del Decreto Legislativo sub examine desconocen la destinación específica de los recursos del FAE y del FONPET, sino que simplemente constituyen un uso crediticio temporal con los mismos. Estas operaciones, en todo caso, no están proscritas por la Constitución. Los fondos seguirán contando con los recursos prestados, los cuales estarán representados en los pagarés que suscriben los referidos fondos. Además, estos contarán con los recursos suficientes para garantizar el 'cumplimiento de [sus] obligaciones' dentro de los términos, la Corte no advierte afectación alguna a la destinación de tales recursos."

Ahora bien, en cuanto a la tasa del 0% de interés fijada en el Decreto 552 de 2020, es su intervención en el Fondo de Previsión Social y Salud Ocupacional ante el Consejo Nacional de Riesgos Laborales y el Departamento de Derecho y Justicia de la Universidad Externado de Colombia pidieron la inexecutable del artículo 5 en razón a que la declaración de esas condiciones no asegura el restablecimiento del normal funcionamiento del fondo, toda vez que

directo del artículo 12 de la Ley 1562 de 2012 por el cual la administración de los recursos del FRL fiduciario "se deberán garantizar como mínimo, las rentabilidades promedio que existan en el merc

Al respecto, la Corte señala que la sentencia C-194 de 2020, determinó que "[d]e ninguno de los co deriva una obligación en virtud de la cual el Estado deba fijar tasas de interés remuneratorias en toc público. Esta cuestión debe ser definida por el Legislador en ejercicio de su amplia libertad de conf disponer tasas del 0% –o ninguna–, como en este caso". Luego, la misma providencia señaló lo sigi

"Asimismo, el artículo 48.6 de la Constitución tampoco prevé dicha obligación. Esto es así por dos que la Nación prestará del FONPET, respecto de los cuales no pagará intereses remuneratorios (art recursos efectivamente 'destinados a pensiones'. El deber del Legislador de prever medios para que pensiones' mantengan su poder adquisitivo solo comprende aquellos recursos que efectivamente ha de un pasivo pensional específico. En el caso del FONPET, ello solo ocurre cuando los aportes son individuales de las entidades territoriales. De conformidad con lo dispuesto por el Decreto 1068 de al FONPET se incorporarán en los presupuestos de las entidades territoriales solo cuando se efectú en las cuentas respectivas[151]. Es más, solo respecto de estos puede calcularse 'el monto máximo territorial puede retirar anualmente de su cuenta'[152] para pagar sus obligaciones pensionales. Ahc Nación prestará del FONPET no han sido apropiados o afectados para el pago del pasivo pensional Estos no han ingresado a dichas cuentas individuales, y otros ni siquiera han sido transferidos al FC futuras de los aportes que debe efectuar la Nación a este fondo. Por tanto, tales recursos no constitu pensiones" respecto de los cuales el Legislador deba prever mecanismos para que mantengan su po menos, tener la obligación constitucional de fijar una tasa de interés remuneratoria del '3%'.

Segundo, al margen de lo anterior, la Corte resalta que el Constituyente facultó al Legislador para d recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo'. Esto significa que 'el Congreso c configuración para fijar las fórmulas específicas a través de las cuales se materializa este deber gen 'monto de las pensiones para que [sean] consistentes con el fenómeno de la pérdida del poder adqui consecuencia, el Legislador puede 'decidir, con autonomía política'[155], el medio para actualizar e no implica, en absoluto, que el Legislador deba, en toda operación de crédito público, fijar tasas de mucho menos, en el sentido propuesto por los intervinientes".

Así las cosas y siguiendo los derroteros de la sentencia C-194 de 2020, del articulado de la Carta no para que el Gobierno Nacional ejercicio de sus poderes excepcionales fije una tasa de interés superi intervinientes -salvo cuando se trata de pensiones-, por lo que el artículo 5 no contradice ningún m

Conforme a lo expuesto y siguiendo el precedente plasmado en la sentencia C-194 de 2020, la Cort adoptada en el Decreto Legislativo 552 de 2020, satisface el requisito de no contradicción específic

Juicio de incompatibilidad

Los artículos 1 y 4 del Decreto Legislativo 552 de 2020 no suspenden ninguna norma legal preexist plantea objeción alguna a partir del juicio de incompatibilidad. Por el contrario, las referidas norma recursos en calidad de préstamo al Estado para atender una crisis sanitaria, económica y social sin p pandemia por COVID-19.

En principio, podría suponerse que la medida de entregar en calidad del préstamo hasta el 80% de l FRL contraría lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución y en el parágrafo del artículo 12 de l cual dichos dineros "no podrán ser destinados a gastos de administración y funcionamiento del Mir fondo previsto en la presente ley". Sin embargo, como se explicó en el juicio de no contradicción e 552 de 2020 no redirecciona dicho capital sino que lo toma a través de una operación de crédito pú ordenamiento jurídico.

En este sentido, la sentencia C-194 de 2020, al analizar los préstamos del FONPET como fuente de creado mediante el Decreto Legislativo 444 de 2020, señaló que la "habilitación para prestar los recursos, que no suspenden ni alteran las normas sobre el funcionamiento de los mismos, por tres razones seguirán contando con dichos recursos. Estos constituirán un activo, específicamente, una cuenta por la Nación, por lo que no se trata de una apropiación o reorientación de estos recursos. Segundo, la Nación en las condiciones que no afecten el 'cumplimiento de [las] obligaciones' ni el 'flujo de pagos' de los fondos para sus operaciones en condiciones de normalidad de conformidad con las reglas previstas por la Ley 1712 de 2014 por lo que sus recursos se destinarán para los propósitos previstos por estas normas sin excepción, para el ahorro y pagar el pasivo pensional de las entidades territoriales, respectivamente. En tales términos, el Decreto Legislativo sub examine no suspenden el régimen legal previsto para el funcionamiento de los fondos, tanto, estas superan el juicio de incompatibilidad."

Por lo anterior, la medida prevista por el Decreto Legislativo sub examine no suspende el régimen de funcionamiento del FRL y, en consecuencia, se supera el juicio de incompatibilidad.

Ahora bien, en cuanto a la inaplicación del régimen de autorizaciones de crédito público de que trata el Decreto Legislativo 552 de 2020 la Corte encuentra que está debidamente motivada, por lo que cumplen con el juicio de incompatibilidad.

Como se explicó en el juicio de no contradicción específica, el préstamo que efectúa el FRL es una operación que constituye una cuenta por pagar con cargo al rubro del servicio de la deuda pública del presupuesto nacional, lo que dicho negocio jurídico -contrato estatal- está sometido a las exigencias del parágrafo 2 del artículo 1068 y reglamentado por el Decreto 1068 de 2015. No obstante, el artículo 5 de la norma sub examine prevé que "se encuentran exceptuadas del régimen de autorizaciones de crédito público contenido en el Decreto 1068 de 2015 las operaciones que se entienden autorizadas".

Como lo advirtió este Tribunal en el punto anterior de esta providencia, tal determinación halla su fundamento en la premisa bajo la cual se encuentra el estado colombiano, por la crisis sanitaria y económica derivada del coronavirus COVID-19, ya que el trámite legal y reglamentario establecido podría tomar mucho tiempo y exigir premura. Además, es preciso traer a colación el análisis que efectuó esta Corporación al estudiar el Decreto Legislativo 444 de 2020, así:

"El Gobierno justificó la inaplicación de estas normas en la incompatibilidad entre 'las condiciones de realización' de las operaciones de crédito público y 'las necesidades inmediatas de disponibilidad de recursos para superar adecuadamente la emergencia'[158]. Al respecto, el MinHacienda precisó que dicho régimen de autorizaciones de crédito público requiere la participación de diferentes instancias transversales, como el Consejo de Política Económica y Social y el Consejo de Crédito Público'[159], cuyas decisiones 'tomarían entre 3 y 6 meses'[160]. Para la Corte es evidente que los trámites 'no se acompasa con las necesidades de recursos que tiene la Nación para atender la emergencia y realizar dentro de los términos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, en medio de la crisis'[161]. Por tanto, la Sala Plena considera que la incompatibilidad entre las disposiciones del Decreto Legislativo 552 de 2020 y el régimen de autorizaciones de las operaciones de crédito público está debidamente motivada y la medida es adecuada para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos".

Por lo anterior, se reitera en precedente establecido en la sentencia C-194 de 2020, es decir, la Corte encuentra que la incompatibilidad entre las disposiciones del Decreto Legislativo 552 de 2020 y el régimen de autorizaciones de crédito público está debidamente motivada y, además, es una medida adecuada para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Juicio de necesidad: fáctica y jurídica

Las medidas adoptadas por el Decreto legislativo 552 de 2020 son indispensables para lograr los fines declaratoria del estado de emergencia. En efecto, las disposiciones de los artículos 1 a 5 de la norma dirigen de modo efectivo a mitigar los efectos nocivos de la pandemia por coronavirus así como de su impacto en la salud y la economía. Aunado a la incertidumbre que existe acerca de cuántos recursos atender la crisis derivada de la pandemia -según consta en la parte motiva de la norma bajo estudio la Presidencia de la República-.

Al respecto, es preciso mencionar que la pandemia ha generado una crisis económica y social sin precedentes en la economía mundial como la colombiana está presentando desaceleración como producto de las políticas que es plausible la afirmación de que incierta la cantidad de recursos que se va a necesitar para atender las necesidades sociales y de la economía. En efecto, a inicios de la crisis, los pronósticos de crecimiento se ubicaban en finales de abril de 2020, el promedio fue de -4,6%[163]. Por su parte, la proyección de crecimiento de Hacienda y Crédito Público que era de 3.7% en condiciones de normalidad, debió ser reducida a -1% y el déficit fiscal se ubicaría en 6.1% del PIB.

De acuerdo con el Comité Consultivo para la Regla Fiscal[165] el deterioro del balance fiscal frente a las necesidades de gasto extraordinario que se derivan de la emergencia sanitaria y económica, como a su vez se proyecta en el recaudo tributario. Se prevé asimismo que la difícil situación de liquidez que enfrenta la actualidad profundizará el efecto negativo que usualmente genera el bajo crecimiento económico sobre los recursos de las entidades territoriales. Ello aunado a la caída de los precios del petróleo y la devaluación del peso colombiano.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- reportó una fuerte desaceleración en el primer trimestre del presente año, comoquiera que el PIB creció solo 1.1%, cifra inferior a la que se registró en el mismo trimestre de 2019 (2.9%)[166]. Además, indicó que los sectores que más influyeron en esta dinámica fueron comercio minorista con 11,4%; industrias manufactureras con una cifra de 4,5% y las actividades artísticas, de entretenimiento y culturales reportaron una reducción del 3,9%. Los únicos grupos que participaron positivamente en la inflación fueron alimentos y bebidas no alcohólicas (0,01%).

De otro lado, se informó que la tasa de desempleo nacional en el mes de abril del 2020 fue de 19.8% frente a 10.3% de 9.5 puntos porcentuales frente al mismo mes del año pasado (10.3%). Sin embargo, en las 13 ciudades principales la tasa de desempleo fue de 23.5%; esto refleja respecto a abril del 2019 un incremento de 12.4 puntos porcentuales.

La población ocupada en Colombia en abril de 2020 fue 16,5 millones de personas, presentando un descenso de 5,4 millones de personas en comparación con el mismo mes de 2019 (21,9 millones). Por su parte, desde el enfoque de la población desocupada, se registraron 4,1 millones de personas, 1,6 millones más que en abril de 2019. En las ciudades metropolitanas dicha población fue 2,3 millones de personas, lo que representa un incremento de 1,1 millones de personas, de 40,3 puntos porcentuales al total nacional.

Además, según lo indicado en la encuesta de medición del impacto del COVID-19 de Confecámara informó no tener recursos para cubrir sus obligaciones más allá de 2 meses, y cerca del 54% de los empresarios redujeron su planta de personal en los próximos 3 meses. La ausencia de recursos de la población en general tiene un impacto directo en la capacidad de pago de los usuarios de servicios públicos, generando un riesgo de desahucio de los mismos en el corto, mediano y largo plazo. Solo la caída en el recaudo por la prestación del servicio público en la tercera semana de abril podría ser del orden del 30% en algunos mercados.

Lo anterior evidencia la necesidad de adoptar medidas extraordinarias para conjurar la crisis derivada del COVID-19, ya que es necesario atender a grupos poblacionales vulnerables para garantizar el empleo y reactivar la economía.

En suma, lo expuesto evidencia: a) una disminución nunca antes vista del producto interno bruto en el primer trimestre del presente año, ineludible de un mayor gasto público, la disminución de los ingresos de la Nación y en consecuencia una altísima incertidumbre sobre los efectos de la pandemia y su contención y mitigación, en el corto y mediano plazo.

país.

La crisis económica derivada de las medidas de confinamiento para contener la propagación del virus y la necesidad de fortalecer el sistema de salud y proteger a las personas vulnerables -según se expuso en el Decreto Legislativo 552 de 2020- son suficientes para acreditar la necesidad fáctica de otorgar un préstamo excedente de los recursos del FRL. Ahora no está de más señalar que el Gobierno Nacional explicó atendiendo a:

la estrategia de optimización de los recursos del Estado, teniendo en cuenta las condiciones financieras durante la pandemia y los bajos precios del petróleo, han aumentado la volatilidad de los mercados, haciendo más cortas y los costos más elevados;

que al 31 de marzo de 2020 el FRL contaba con un saldo de excedentes acumulados desde su creación de un presupuesto aprobado de 36.946.481.107; de ahí que sus recursos puedan tomarse en préstamo para atender las necesidades económicas y sociales derivadas de la pandemia del Coronavirus sin afectar el funcionamiento a largo plazo, en la modalidad de préstamo y para no generar presiones fiscales al servicio de la deuda, se aplicará una tasa del 0% al préstamo pagadero en 10 años, debidamente indexado;

A lo expuesto debe añadirse que la Corte en la sentencia C-194 de 2020, al estudiar las fuentes de financiación, también se alimenta con recursos del FRL transferidos en calidad de préstamo-, estableció que este hallazgo era satisfactorio, al menos por tres razones, a saber:

- i. los recursos del presupuesto general de la nación son insuficientes para conjurar e impedir la emergencia por COVID-19, de ahí la necesidad de financiar el gasto público con recursos provenientes de préstamos;
- ii. "no resulta financieramente viable ni fiscalmente responsable acudir a los mercados de deuda para obtener recursos adicionales para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos. Debido a la volatilidad de los mercados internacionales generadas principalmente por la propagación del Covid-19, la caída internacional del precio del petróleo, y la volatilidad de los mercados, sumado a la inmediatez con la que se requieren recursos, no resulta financieramente viable ni fiscalmente responsable acudir a mercados de deuda"[171]. La crisis ha aumentado "la incertidumbre sobre los flujos de capitales hacia economías emergentes como la colombiana, lo que limita la capacidad de endeudamiento de la Nación. Esto se refleja, principalmente, en el menor acceso al financiamiento en los mercados de deuda, por el "aumento generalizado en la percepción de riesgo y la desvalorización significativa de los títulos de deuda pública"[173]. Al respecto, MinHacienda y MinSalud explican el financiamiento para la Nación se explican en el aumento de: (i) la tasa de cambio en más de 1000 puntos básicos, (ii) la prima de riesgo de los títulos de deuda pública (TES) en "310 a 280" puntos básicos, y (iii) los costos de los préstamos de 5 años en "200" puntos básicos".
- iii. la "estrategia de optimización de recursos" de los "fondos de ahorro del Estado"[175].

En ese orden, conforme al análisis efectuado y reiterando lo expuesto en la sentencia C-194 de 2020, se confirma el juicio de necesidad fáctica respecto de la medida adoptada en el Decreto Legislativo 552 de 2020.

Ahora bien, tratándose del **juicio de necesidad jurídica o subsidiariedad**, la Corte constata que no existen los medios jurídicos ordinarios a través de los cuales se hubieren podido adoptar las disposiciones objeto de la demanda. El Tribunal constata que efectivamente no hay previsión legal o reglamentaria que autorizara el préstamo al FOME. Lo mismo ocurre con el plazo del crédito público y la tasa del 0%, pues si bien la Ley 80 de 1993 autoriza operaciones, no existe ninguna norma que le permitiera hacerlo de manera inmediata. En esos términos se confirma el juicio de necesidad jurídica analizado en esta oportunidad.[176]

Juicio de proporcionalidad

Respecto del juicio de proporcionalidad, la Corte advierte que el Decreto 552 de 2020 supera dichas medidas adoptadas en los artículos 1 y 4 no limitan garantías constitucionales y, de otro lado, se trata de una situación que se pretende atender. En consecuencia, las medidas adoptadas se encuentran debidamente justificadas con la finalidad con la que se previeron, esto es, atender y mitigar los efectos nocivos de la pandemia por COVID-19 en los ámbitos de la sociedad como la salud, la economía y, concretamente, la población más vulnerable, medida que está debidamente limitada y restringida al objetivo que se busca y no resulta excesiva en las dimensiones de la crisis.

En la sentencia C-194 de 2020, la Corte consideró que las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 552 de 2020, del cual se creó el FOME, señaló que "[l]a regulación del origen de los recursos del FOME contiene una medida que responde a la gravedad de los hechos que causaron la crisis, sin que impliquen restricciones a otros principios

Concretamente, frente a la figura de las operaciones de crédito público como fuente de financiación de la Emergencia, la Corte en la sentencia C-194 de 2020 concluyó lo siguiente:

"Primero, las medidas persiguen fines constitucionalmente legítimos. Estas tienen por finalidad el restablecimiento del orden económico y social en todo el territorio nacional (art. 215 de la CP). El Gobierno profirió estas medidas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos en el sistema de salud y en la economía colombiana, por lo que son idóneas. Mitigar los efectos de la crisis en el sistema de salud y en la economía puede costar 'mucho' para el colombiano'[178], por lo que resulta adecuado autorizar al Gobierno nuevas fuentes de financiamiento para impedir la extensión de sus efectos. Tercero, las medidas son necesarias. Entre las alternativas disponibles, la que le permite acceder a fuentes de financiación para atender la emergencia, en condiciones de austeridad, son las finanzas públicas, y sin afectar principios constitucionales (ver párr. 181 y ss.). Cuarto, las medidas adoptadas se ajustan al principio de economía de gastos. Estas desarrollan el deber constitucional de restablecimiento del orden económico, y social (arts. 215 de la CP), y satisfacen, de manera intensa, el principio de sostenibilidad fiscal. Financiar las medidas previstas por este Decreto Legislativo permite que el Gobierno cuente con recursos suficientes para garantizar la estabilidad económica, al evitar el deterioro de los precios de los títulos de deuda pública y, en consecuencia, reducir los costos de financiamiento del Estado (párr. 181 a 185). Además, dichas fuentes adicionales no imponen restricciones a principios y derechos constitucionales, tales como el principio de autonomía territorial (párr. 141 a 144), el principio de economía de gastos (párr. 157 y 158), ni el derecho a la seguridad social de los servidores públicos del nivel territorial (párr. 171 a 174)".

En la intervención presentada por el Departamento de Derecho de la Seguridad Social de la Universidad de los Andes, se pidió la inexecutable del Decreto Legislativo 552 de 2020, al considerar que no satisface el requisito que impone restricciones al derecho a la seguridad social sin establecer límites temporales y materiales, pues "el decreto no limita el préstamo a un solo momento, sino en la medida en que se vaya requiriendo, por lo que la disposición es que el 80% de "saldo acumulado en dicho fondo" no es un límite material, ya que puede volver a calcular el porcentaje sin ninguna limitación material".

La Corte encuentra que no accederá a lo solicitado por el interviniente, no solo por las razones ya expresadas en el desarrollo de los juicios, sino porque no le corresponde al juez constitucional entrar a determinar cuál es la medida que requiere el Gobierno Nacional para atender la situación de excepción, por cuanto aquello dependerá de las circunstancias técnicas en la materia y de valoraciones de conveniencia, ajenas al juicio de constitucionalidad"[180]. En la lectura de la parte considerativa de la norma y de la justificación de los montos que se tomarán en cuenta, los recursos dinerarios serán tomados por una sola vez.

Así las cosas, en esta oportunidad se reitera lo decidido en el fallo C-194 de 2020 y, en consecuencia, las medidas adoptadas en el Decreto 552 de 2020 y a la justificación de las mismas, estas no son exageradas o desproporcionadas y se cumple el juicio de proporcionalidad.

Juicio de no discriminación

Esta Corporación colige que las disposiciones objeto de estudio superan el juicio de no discriminación y segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, o de otras categorías sospechosas[182]. Aunado a ello, no incorporan tratos diferentes injustificados objeto de comparación.

Finalmente, en cuanto al artículo 6 que se encamina a establecer la vigencia de la norma la Corte en problemas de constitucionalidad.

De conformidad con lo anterior, ante la superación de los juicios que integran el control de validez legislativos, la Corte dispondrá declarar la exequibilidad de los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del Decreto

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, ad del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del Decreto Legislativo 552 de 15 o se adicionan recursos al Fondo de Mitigación de Emergencias FOME, creado por el Decreto 444 de de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones".

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

Salvamento de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Salvamento de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ANEXO I

A continuación se transcribe el texto del Decreto Legislativo No. 552 de 2020, conforme a su publicación 51.286 del 15 de abril de 2020.

"Decreto 552 de 2020

15 de abril

"Por el cual se adicionan recursos al Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, creado por el I marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública causada por el Coronavirus COVID-19.

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

Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud identificó el Coronavirus COVID-19 como una emergencia de salud pública de importancia internacional.

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

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

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del Coronavirus COVID-19 se había convertido en una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y la escala de transmisión, toda vez que la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esa

número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces; los países afectados se había triplicado, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decisivas: confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados. Las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

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

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

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

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

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

Que el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 9 de marzo de 2020 0 muertes y 3 casos confirmados.

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se habían contagiado 1.065 personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a una velocidad alarmante de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 196 personas contagiadas al día 20 de marzo, 235 personas contagiadas al día 21 de marzo, 378 personas contagiadas al día 22 de marzo de 2020; 470 personas contagiadas al día 23 de marzo de 2020; 539 personas contagiadas al día 24 de marzo; 702 personas contagiadas al día 25 de marzo, 798 personas contagiadas al día 26 de marzo, 852 personas contagiadas al día 27 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 28 de marzo, 1.161 personas contagiadas al día 29 de marzo, 1.485 personas contagiadas al día 30 de marzo; 1.780 personas contagiadas al día 31 de marzo, 2.054 personas contagiadas al día 1 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 2 de abril, 2.709 personas contagiadas al día 3 de abril, 2.852 personas contagiadas al día 4 de abril, 3.125 personas contagiadas al día 5 de abril, 3.497 personas contagiadas al día 6 de abril, 3.870 personas contagiadas al día 7 de abril, 4.243 personas contagiadas al día 8 de abril, 4.615 personas contagiadas al día 9 de abril, 4.988 personas contagiadas al día 10 de abril, 5.361 personas contagiadas al día 11 de abril, 5.734 personas contagiadas al día 12 de abril, 6.107 personas contagiadas al día 13 de abril y ciento doce (112) fallecidos.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 13 de abril 112 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.205), Cundinamarca (115), Antioquia (498), Bolívar (134), Atlántico (92), Magdalena (66), Cesar (32), Norte de Santander (43), Santander (36), Risaralda (61), Quindío (49), Huila (55), Tolima (25), Meta (24), Casanare (7), San Andrés y Providencia (31), Boyacá (31), Córdoba (13), Sucre (1) y La Guajira (1), Chocó (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) el 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos de COVID-19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 j señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) el 22 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 323.363 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 15.213 fallecidos.

Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países en desarrollo). Estas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-2009 provocó un desempleo en 22 millones de personas".

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

Que en el marco de la emergencia y a propósito de la pandemia del Coronavirus COVID-19, mediante Decreto 1075 de 2020, el Gobierno nacional ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas en la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 horas a.m) del día 13 de abril de 2020, hasta el día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

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

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

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

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

Que además de la tragedia humanitaria de la pérdida de vidas, la rápida expansión del brote de la enfermedad por coronavirus COVID-19, los casos de contagio confirmados, entre ellos en Colombia a la misma fecha, y de no tomarse medidas preventivas, se estima que se alcanzarán mayores índices de mortalidad y, por tanto, un problema sanitario que debe ser resuelto de manera oportuna mediante medidas efectivas de contención y mitigación.

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

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

Que el Gobierno nacional, en primer lugar, ha optado por una estrategia de optimización de los recursos que considere las condiciones financieras actuales, que en atención a los efectos de la pandemia y los bajos niveles de actividad económica, ha aumentado la volatilidad de los mercados, haciendo las ventanas de financiamiento más cortas y limitadas.

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

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

Que al 31 de marzo de 2020 el Fondo de Riesgos Laborales cuenta con un saldo de excedentes acumulados de cuatrocientos doce mil seiscientos sesenta y seis mil millones ciento sesenta y cinco mil setecientos ochenta y tres pesos (\$412.666.165.790).

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

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

Que en el mismo sentido, se propone hacer uso de hasta el 80% de los recursos acumulados en el Fondo de Riesgos Laborales, sin afectar su funcionamiento en el mediano y largo plazo, en la modalidad de préstamo, con el fin de contribuir a atender las necesidades que en el marco de la emergencia declarada en el Decreto Legislativo 1145 de 2020 se presentarán.

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

Que en la medida en que los recursos del Fondo de Riesgos Laborales que se constituyen como una fuente de financiamiento de emergencia, se entregarán a la Nación a título de préstamo, y que la totalidad de los recursos de este Fondo, no se afectará el cumplimiento de las obligaciones del mismo Fondo, fue concebido.

Que actualmente no existe una norma que permita tomar los recursos que se encuentran definidos en el artículo 87 de la Ley 1562 de 2012 destinados al Fondo de Riesgos Laborales y entregarlos a título de préstamo de emergencia FOME, para conjurar la crisis derivada de la pandemia por el Coronavirus COVID-19.

efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto Legislativo 417 de 2020.

Que teniendo en cuenta que el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME fue creado para perm desembolso de recursos para la atención de las necesidades que se generen en el marco de la Emerg incorporar presupuestalmente a dicho Fondo, en calidad de préstamo a la Nación, los recursos ante parte del Fondo de Riesgos Laborales.

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

Que, en mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Objeto. El presente decreto tiene por objeto adicionar recursos al Fondo de Mitigación creado mediante el Decreto Legislativo 444 de 2020, provenientes del Fondo de Riesgos Laborales

Artículo 2. Recursos. Adicionase (sic) el numeral 6 al artículo 3 del Decreto Legislativo 444 de 20

"6. Los recursos provenientes del Fondo de Riesgos Laborales, en los términos señalados en el pres

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

"CAPÍTULO II

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

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

"**Artículo 14A. Préstamo del Fondo de Riesgos Laborales.** El Fondo de Riesgos Laborales presta Hacienda y Crédito Público hasta el 80% del saldo acumulado en dicho Fondo, en la medida en que el FOME, a solicitud del Ministro de Hacienda y Crédito Público o alguno de los viceministros, para la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto Legislativo 417 de 202

Parágrafo 1. A la entrada en vigencia del presente decreto legislativo, la Fiducia encargada de la Administración de Riesgos Laborales, con la mayor celeridad posible, transferirá al FOME el monto de los recursos señalados en el Decreto Legislativo 417 de 2020, a cargo del rubro del servicio de Hacienda y Crédito Público.

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

Artículo 5. Adición del artículo 14B al Decreto Legislativo 444 de 2020. Adicionase (sic) el artículo 444 de 2020, el cual quedará así:

"**Artículo 14B. Pago de las obligaciones de la Nación con el Fondo de Riesgos Laborales.** Los préstamos del Fondo de Riesgos Laborales a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público en virtud del artículo 14A del presente decreto legislativo serán remunerados a una tasa de interés del cero por ciento (0%). Estas obligaciones se pagarán en las vigencias fiscales subsiguientes a la fecha del primer desembolso y con cargo al rubro del servicio de Hacienda y Crédito Público del Presupuesto General de la Nación.

En todo caso, los pagarés en que se materialicen los préstamos se podrán redimir parcialmente de forma necesaria para atender las obligaciones del Fondo de Riesgos Laborales. Para tal efecto, se requiere del Trabajo en la que se determine el monto a redimir anticipadamente."

Artículo 6. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PÚBLIQUÉSE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 15 de abril de 2020

LA MINISTRA DEL INTERIOR

Alicia Victoria Arango Olmos

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES

Claudia Blum de Barberi

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO,

Alberto Carrasquilla Barrera

LA MINISTRA DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Margarita Leonor Cabello Blanco

EL MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL

Carlos Holmes Trujillo García

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Rodolfo Enrique Zea Navarro

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

Fernando Ruiz Gómez

EL MINISTRO DEL TRABAJO

Ángel Custodio Cabrera Báez

LA MINISTRA DE MINAS Y ENERGIA

María Fernanda Suarez Londoño

EL MINISTRO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO

José Manuel Restrepo Abondano

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL

María Victoria Angulo González

EL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Ricardo José Lozano Picón

EL MINISTRO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

Jonathan Malagón González

LA MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

Sylvia Cristina Constaín Rengifo

LA MINISTRA DE TRANSPORTE

Ángela María Orozco Gómez

LA MINISTRA DE CULTURA

Carmen Inés Vásquez Camacho

LA MINISTRA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

Mabel Gisela Torres Torres

EL MINISTRO DEL DEPORTE

Ernesto Lucena Barrero".

ANEXO II

En este anexo se sintetizan las intervenciones presentadas en el trámite de la referencia:

La Universidad de los Andes solicitó declarar la **constitucionalidad** del Decreto Legislativo 552 requisitos formales y materiales. Para finalizar expresaron que "[q]ueda la duda de sí al atribuir la Hacienda al rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación, se está violando el principio de proporcionalidad en términos económicos con respecto al presupuesto que cada rubro o sector

El ciudadano **Hernán Antonio Barrero Bravo** pidió la **inexequibilidad** del Decreto Legislativo 552 no está permitido dar una destinación diferente al FRL por pertenecer al sistema de seguridad social. La Constitución-, comoquiera que, entre sus múltiples funciones, se encuentra la de financiar las actividades de prevención dentro de los programas de atención primaria en salud. De otro lado, indicó que la nulidad siquiera permite obtener una tasa de retorno económico y mucho menos financiera -a diferencia de un préstamo financiero-, lo que implicaría desmejorar la situación de los derechos sociales de los trabajadores en el ámbito laboral.

Las **sociedades científicas de Salud Ocupacional ante el Consejo Nacional de Riesgos Laborales** pidieron la **inexequibilidad** del Decreto Legislativo 552 de 2020, dado que el préstamo del 80% a la Nación al FRL. Afirmaron que el parágrafo del artículo 12 de la Ley 1562 de 2015, señala que los recursos del presupuesto general de la nación, por lo que no puede destinarse a objeto distinto al que la norma prescribe como mínimo, las rentabilidades promedio que existan en el mercado financiero, lo cual "refiere con lo afirmado en el artículo 12 del Decreto Legislativo 552 de 2020, que establece un préstamo a diez años con cero intereses, lo cual quiere decir que el dinero tomado, se pierde efectiv

Finalmente, sostuvieron que el artículo 5 del Decreto Legislativo 552 de 2020 señala que el préstamo debe tener algún tipo de remuneración ya que, en 10 años, el valor del 80% de los recursos se vuelve totalmente depreciado, contrariando las máximas constitucionales tendientes al manejo eficiente de los recursos públicos".

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

Señalaron que las ayudas recibidas son insuficientes y llegan incompletas o en mal estado, además de no ser entregadas en los distintos resguardos. Agregaron que muchos yukpas están en las calles en busca de la ayuda del Estado". Finalizaron exponiendo que es necesario fortalecer el servicio de salud y aplicar recursos que no pueden acceder a ninguno de los subsidios y ayudas económicas creadas al no estar bancarizados.

Fenalco solicitó la **inexequibilidad** del Decreto Legislativo 552 de 2020 al ser imperativo acudir a los recursos en crisis e impedir la extensión de sus efectos, por la insuperable insuficiencia de las instituciones jurídicas para garantizar la normalidad".

El Departamento de Derecho de la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia solicitó declarar la **inexequibilidad** del Decreto Legislativo 552 de 2020 al no satisfacer los requisitos de conexidad material ya que el Decreto Legislativo 552 de 2020 no tiene una destinación que se dará a los recursos del FRL; ni motivación suficiente de las razones que justifican el uso de los recursos FOME provenientes del FRL -y no de otras fuentes- y tampoco evidencia la insuficiencia de fondos.

Tampoco satisface el presupuesto de no contradicción específica ya que contraría los artículos 48 y 49 de la Constitución cuando los recursos del FRL pertenecen al sistema de la seguridad social y está prohibido cambiar su destinación. El Decreto Legislativo 552 de 2020 los dirige a atender transitoriamente las necesidades generadas por los recursos parafiscales por lo que tienen una destinación específica y están fuera del alcance y disposición de los ingresos de la nación.

Finalmente, incumple el de proporcionalidad ya que impone restricciones al derecho a la seguridad temporales y materiales de las medidas adoptadas, pues "el decreto no limita el préstamo a un solo que se vaya requiriendo. El problema de esta disposición es que el 80% de "saldo acumulado en dic material, ya que después de cada desembolso se puede volver a calcular el porcentaje sin ninguna li

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

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

El Centro Externadista de Estudios Fiscales del Departamento de Derecho Fiscal de la Univer Colombia solicitó la **inexequibilidad** del DL 552 de 2020 y, subsidiariamente, en "caso tal que la de incorporar estos recursos al FOME supere los juicios, en todo caso, considera este grupo que del recursos a la Seguridad Social Integral". Agregaron que como la norma objeto de control creó una r al FOME, su constitucionalidad depende del Decreto 444 de 2020, por lo que tienen "una estrecha r

El Decreto Legislativo 552 de 2020 no se supera los presupuestos de conexidad material, finalidad, contradicción específica. Señalaron que la parte motiva de la norma no justifica la necesidad de ad destinación se dará a los recursos, en la medida que no prioriza la intervención económica hacia los "máxime cuando en el expediente no hay prueba alguna que acredita el riesgo de crisis, ni del secto empresas de interés estratégico".

Afirmaron que con el Decreto Legislativo 552 de 2020 el Gobierno Nacional creó una deuda a carg próximos años por un valor aproximado de \$ 329.000.000.000 los cuales destinará, según la motiv transferencias y subsidios monetarios" al estimar que los recursos del presupuesto serán insuficient derivadas de la crisis sanitaria, de ahí que necesitaran ampliar las fuentes de financiación del FOMI intervinientes esta justificación resulta insuficiente y no hay que motive el cambio de destinación d social.

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

A LA SENTENCIA C-240/20

RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL-Destinación y utilización exclusiva (Salvamento de v

RECURSOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL-Carácter parafiscal y destinación específica (Salvame

Expediente: RE-279

Decreto Legislativo 552 de 2020, «[p]or el cual se adicionan recursos al Fondo de Mitigación de Er por el Decreto 444 de 2020, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica disposiciones».

Magistrado sustanciador:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS.

Con el debido respeto por las decisiones de la Sala Plena, salvo mi voto en el asunto de la referencia a continuación.

1. Estoy en desacuerdo con la declaratoria de exequibilidad de los artículos que regulan el préstamo de Recursos Laborales al FOME, por los mismos motivos que expresé en el salvamento de voto a la Sala Plena que declaró la constitucionalidad del Decreto Legislativo 444 de 2020.

En efecto, el inciso 5 del artículo 48 de la Constitución establece una clara limitación al respecto. Efectivamente, que «[n]o se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines que evidencien que la medida vulnera esta disposición y que por ello no satisface el juicio de constitucionalidad para ser declarada inexecutable».

Para superar la clara violación de la Constitución, la Sentencia C-240 de 2020, al igual que la Sentencia C-109 de 2019, afirma que se trata de un préstamo, y que por ello el decreto no modifica ni desconoce la destinación de los recursos del Fondo de Riesgos Laborales. Esta es una conclusión equivocada desde la perspectiva constitucional, argumentativa y desconoce la naturaleza del contrato de mutuo.

1.1 Ya se indicó que la Carta prohíbe cualquier utilización de los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella. En este sentido, no puede entenderse que es una prohibición en un estado final. Es prohibido usar esos recursos con otros propósitos –como para realizar operaciones crediticias temporales–, sino solo para emplearlos en la seguridad social. Claramente, la norma constitucional tiene el objetivo de proteger esos recursos del riesgo y por ello constituye una prohibición ineludible.

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

Sobre el alcance de lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 48 de la Constitución superior, es decir, sobre la destinación de los recursos de la seguridad social, la jurisprudencia ha indicado que la prohibición allí contenida se caracteriza por su naturaleza fundamental de indudable carácter imperativo y absoluto respecto del cual no se contemplan excepciones. Como se ha precisado que «el mandato de que los recursos de la seguridad social sean de destinación específica es un mandato que el Legislador en ningún caso, ni aun en aras de la reactivación económica»[185]. Así mismo, ha indicado que en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, los recursos de la seguridad social son contribuciones que no pueden ser usados en beneficios del propio sector, así como sus rendimientos y excedentes financieros (ver texto original).

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

Si bien los recursos destinados al fin inconstitucional ahora han sido sustituidos por «pagarés suscritos por el FOME», subyacente, esto es, el préstamo de los recursos del Fondo de Riesgos Laborales, implica una destinación de los recursos de la seguridad social. La Sentencia afirma que dado que los activos monetarios han sido sustituidos por pagarés, se puede concluir que no ha mediado un cambio en la destinación de dichos recursos monetarios, lo cual es una falacia. La Lógica llama «Falacia de conclusión inatendente» o Falacia Ignoratio elenchi. Esta falacia consiste en concluir que es válido –los recursos han sido sustituidos por pagarés–, pero que prueba algo diferente a la afirmación que se quiere probar –no hay cambio de la destinación de los recursos–.

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

2. No es cierto, como lo señala la Sentencia, que los recursos «serán reintegrados de manera indexada». Como bien lo establece la norma objeto de control, la tasa de interés del préstamo es del 0%. Además, ninguna medida en relación con la indexación de los recursos. De hecho, la Sentencia falta a la verificación de la Sentencia C-194 de 2020 se determinó que los recursos prestados del FONPET y del FAE al FOMI respectivamente no se indexaron.

3 La Sentencia de la referencia interpreta que el préstamo «no incluye los aportes mensuales que efectivamente constituyen una fuente de ingresos». No obstante, lo cierto es que el decreto no dispone nada sobre que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá hacer uso del hasta el 80% «del saldo acumulado en el Fondo de Riesgos Laborales». De esto no se puede inferir que el préstamo no incluya esos aportes. De hecho, como bien lo establece el artículo 12 de la Ley 1562 de 2012, un problema constituido por el Decreto Legislativo 552 de 2020 es que «el 80% de "saldo acumulado en dicho fondo" no es un límite material, ya que el desembolso se puede volver a calcular el porcentaje sin ninguna limitación material».

4. No es cierto, como se sostiene en el juicio de incompatibilidad, que el decreto no suspenda una norma que lo hace. El parágrafo del artículo 12 de la Ley 1562 de 2012 dispone que los recursos del Fondo de Riesgos Laborales podrán ser destinados a gastos de administración y funcionamiento del Ministerio [de Trabajo] ni a otros fines no previstos en la presente ley». Como se explicó anteriormente, el decreto cambia la destinación de tal manera que resulta evidente que suspende la norma transcrita.

En estos términos dejo expresadas las razones de mi aclaración de voto a la Sentencia C-240 de 2020.

Fecha ut supra

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

[1] Publicado en el diario oficial 51.286 del 15 de abril de 2020.

[2] Se solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que informara: (i) ¿Cuáles son los soportes económicos y/o financieros que permiten inferir que los porcentajes o asignaciones de recursos para el Fondo de Riesgos Laborales, establecidos en el Decreto 444 del 2020, son insuficientes para atender las medidas de gasto público y generan la necesidad de "recursos acumulados" del Fondo de Riesgos Laborales?; (ii) ¿Cuáles son los soportes técnicos, estadísticos, sobre los que se sustenta la decisión de "hacer uso de hasta el 80% de los recursos acumulados del Fondo de Riesgos Laborales"?; (iii) ¿cómo se garantiza la sostenibilidad y no genere un riesgo de desfinanciamiento del Fondo a mediano y/o largo plazo?; (iv) ¿cuál es la naturaleza y objeto del FRL? ¿el Gobierno nacional previó si el 20% de los recursos excedentes acumulados podrán ser destinados a: (a) el incremento de las campañas y acciones de educación y prevención que serán necesarias para el cumplimiento de las obligaciones del Fondo de Riesgos Laborales?

emergencia sanitaria; (b) la prima de seguro del artículo 87 de la Ley 1328 de 2009; (c) el Sistema de Seguros Sociales y Laborales y (d) adelantar acciones de inspección, vigilancia y control sobre los actores del Sistema de Seguros Sociales. ¿Cuál será la destinación particular de los recursos que serán tomados en calidad de préstamo del FRL? (v) ¿Cuál es la justificación para que los préstamos que otorgue el FRL sean "remunerados a una tasa del cero (0%)" y que su amortización se efectuará en las diez (10) vigencias fiscales subsiguientes a la expedición y con cargo al rubro del servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación?

[3] Comité Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y al Consejo Nacional de Riesgos Laborales, si fueran convocados, tuvieran, emitieran su opinión sobre el alcance y constitucionalidad del Decreto 552 de 2020. Con respecto a la Federación de Aseguradores Colombianos -Fasecolda-, a las facultades o programas de derecho de los departamentos de Bogotá, Andes, Rosario, Pontificia Universidad Javeriana, Externado de Colombia y Nacional de Colombia.

[4] La Secretaría Jurídica del DAPRE adjuntó varios documentos, a saber: i) el reporte del Ministerio de Salud del 2020 con 6207 casos confirmados, 278 muertes y 1411 recuperados de la COVID-19; ii) el reporte de la Secretaría de Salud a 29 de abril de 2020 con 3.018.952 casos confirmados y 207.973 muertes; y (iii) informe del Externado de Colombia sobre el Decreto 552 de 2020. Los demás anexos se refieren a la representación legal del DAPRE por su representante, los decretos que establecen la planta de personal, la delegación y la supresión de funciones de la resolución 0092 de 2019 que delega funciones.

[5] El anexo II reseña cada una de las intervenciones sintetizadas en el cuadro que se expone a continuación.

[6] Con relación a la nula rentabilidad del préstamo, estimó que el Gobierno justificó dicha situación durante la crisis de manera óptima sin aumentar la presión fiscal, pues este no es un préstamo adquirido en condiciones de expectativas negativas respecto del recaudo tributario.

[7] Concluyó que las medidas bajo estudio están debidamente limitadas a la conjuración de la crisis económica y su permanencia para satisfacer necesidades recurrentes, y se restringen a la finalidad que se pretende alcanzar.

[8] Citó la sentencia C-467 del 2017.

[9] Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-100 de 2009, C-1226 de 2009, C-911 de 2010, C-223 y C-241 de 2011, C-671, y C-701 de 2015, C-465, C-466 y C-467 de 2017. Los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

[10] Sentencia C-466 de 2017, citando a su vez la sentencia C-216 de 2011.

[11] *Ibídem*.

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

[13] El control judicial está a cargo de la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, del artículo 241 de la Carta Política, y del Consejo de Estado, tal como lo dispone el numeral 8 del artículo 241 de la Constitución de 1991, al prescribir que le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales en los estados de excepción.

[14] Sentencia C-216 de 1999.

[15] La Corte ha aclarado que el estado de excepción previsto en el artículo 215 puede tener diferentes hechos que motiven su declaratoria. Así, se procederá a declarar la emergencia económica, cuando la declaración se encuentren relacionados con la perturbación del orden económico; social, cuando la declaración se encuentre relacionada con el orden social; y ecológica, cuando sus efectos se proyecten en consecuencia, también se podrán combinar las modalidades anteriores cuando la crisis que motiva la declaración perturbar estos tres órdenes de forma simultánea, quedando, a juicio del Presidente de la República, la valoración y plasmarla así en la declaración del estado de excepción.

[16] Decreto 333 de 1992.

[17] Decreto 680 de 1992.

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

[19] Decreto 80 de 1997.

[20] Decreto 2330 de 1998.

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

[22] Decreto 4975 de 2009.

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

[24] Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-467, C-466, C-465 y C-464. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias.

[25] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-467, C-466, C-465 y C-464.

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

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

[28] La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-517, C-467, C-466, C-465 y C-464, entre otras.

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

[30] Ley 137 de 1994. Art. 47. "Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá emitir decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado".

[31] Sentencia C-409 de 2017. "La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén íntimamente relacionadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo constitucional. Véase, también, la sentencia C-434 de 2017.

[32] Sentencia C-724 de 2015. "La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos le la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verifica particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que diero emergencia, y con los hechos que la ocasionaron". En este sentido, ver, también, la sentencia C-701

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

[34] Sentencia C-466 de 2017. En la providencia se reiteran las consideraciones de las sentencias C 2011.

[35] Al respecto, en la sentencia C-753 de 2015, la Corte Constitucional sostuvo que "en el caso de límite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos u

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

[37] Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las sentencias C-467, C-466, C 241, C-227 y C-224 de 2011.

[38] Sentencia C-466 de 2017, en la cual se reiteran las consideraciones de las sentencias C-723 y C

[39] Artículo 7º de la Ley 137 de 1994. "Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no s arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales pue ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afc derechos y libertades".

[40] Sentencia C-149 de 2003. Reiterada, entre otras, en las sentencias C-224 de 2009, C-241 de 20

[41] El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las Sentencias C-517, C-4 2017, C-751, C-723 y C-700 de 2015, entre otras.

[42] Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-467, C-466, C-437, C-434, y C-4

[43] Esta Corporación se ha referido a este juicio en las sentencias C-466, y C-43 de 2017, C-136 d 723 de 2015.

[44] Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las sentencias C-517, C-467, C-466, C-46: 723 de 2015.

[45] Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias: C-467 y C-466 de 2017, 911 de 2010, C-224, C-145 y C-136 de 2009.

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

[47] "Artículo 14. No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excep discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opi

[48] Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo, pu artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos "la ley prohibirá toda discrimina

[49] En este sentido, en la Sentencia C-156 de 2011, esta Sala explicó que el juicio de no discrimin

"el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de esta recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, orígenes políticos o filosóficas".

[50] Cfr. Instrumentos Internacionales sobre la Seguridad Social, Organización Iberoamericana de Seguros Sociales. La anterior información fue consultada el 29 de mayo de 2020 y puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.cepal.org/content/uploads/2000/01/INSTRUMENTOS_INTERNACIONALES_EN_MATERIA_DE_SEG-S

[51] Cfr. Documento de política pública Instrumentos Internacionales que consagran el derecho a la Seguridad Económica y Política para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas –CEPAL-. La anterior información fue consultada el 29 de mayo de 2020 y puede consultarse en el siguiente enlace:

https://www.cepal.org/mujer/proyectos/pensiones/publicaciones/word_doc/instrumentos.pdf

[52] V.g. Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), artículo 22; Convención sobre el Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer (1967), artículo 10; Declaración de Desarrollo en lo Social. Proclamada por la Asamblea General en su resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1970; y Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979). En igual sentido, la Organización Internacional del Trabajo OIT, ha adoptado convenios y recomendaciones, por ejemplo: Convenio No. 35 relativo al seguro obligatorio de vejez de los asalariados en las empresas y en las profesiones liberales, en el trabajo a domicilio y en el servicio doméstico, 1933; Convenio No. 36 relativo al seguro obligatorio de vejez de los asalariados de empresas agrícolas, 1933; Convenio 37 relativo al seguro obligatorio de vejez de los asalariados en las empresas industriales y comerciales, en las profesiones liberales, en el trabajo a domicilio y en el servicio doméstico, 1933; Convenio 38 relativo al seguro obligatorio de invalidez de los asalariados de empresas industriales y comerciales, en las profesiones liberales, en el trabajo a domicilio y en el servicio doméstico, 1933; Convenio 39 relativo al seguro obligatorio de muerte de los asalariados en las empresas industriales y comerciales, en las profesiones liberales, en el trabajo a domicilio y en el servicio doméstico, 1933; Convenio 40 relativo al seguro obligatorio de muerte de los asalariados de empresas agrícolas; Convenio 48 relativo a la organización de un régimen de seguro de invalidez, vejez y muerte; Recomendación No. 67 sobre el seguro de vejez y muerte; Convenio 102 relativo a la norma mínima de la seguridad social; Convenio 118 relativo a la igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social; Convenio 128 relativo a las prestaciones de vejez y sobrevivientes; Recomendación 131 sobre prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes; entre otros.

[53] "La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. El Estado, con la participación de la comunidad organizada, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios que determine la Ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la Ley. No podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a los que determine la Ley."

[54] En concordancia con los artículos 44, 46 y 53 de la Constitución. Cfr. sentencias C-083 de 2008, C-1040 de 2003, T-481 de 2000 y C-635 de 1993. Cfr. Ley 100 de 1993, preámbulo: "[I]n el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para garantizar su bienestar y su desarrollo, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad determinen, se garantizará la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad de trabajo de las personas del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad"

[55] Cfr. sentencia C-083 de 2019, C-078 de 2017, C-020 de 2015, C-258 y C-262 de 2013, C-104 de 2012 y Ley 100 de 1993, artículo 3.

[56] Ib. Cfr. Ley 100 de 1993, artículos 2 y 4.

[57] Cfr. sentencias T-148, C-089 y T-041 de 2019, C-313 y T-056 de 2014 y C-408 de 1994.

[58] Funcionaba a través de la Dependencia de Salud Ocupacional del Instituto de Seguros Sociales; de las cotizaciones que efectuaba el empleador, dicha figura desapareció con la Ley 100 de 1993.

[59] "Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales"

[60] "Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Riesgos Laborales"

[61] Cfr. sentencia T-083 de 2019 y T-041 de 2019.

[62] Sentencia T-056 de 2014.

[63] Artículo 1º del Decreto – Ley 1295 de 1994, "por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales".

[64] Actualmente Fondo de Riesgos Laborales.

[65] "Artículo 91. Sanciones. Le corresponde a los directores regionales y seccionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social imponer las sanciones establecidas a continuación, frente a las cuales opera el recurso de apelación. a) Para el empleador// 1. El incumplimiento de la afiliación al Sistema General de Riesgos Profesionales por parte de los empleadores y responsables de la cotización, además de las sanciones previstas por el Código Sustantivo de Procedimiento Laboral, la legislación laboral vigente y la Ley 100 de 1993, o normas que la modifiquen, incorporen o reglamenten, obligará al empleador a reconocer y pagar al trabajador las prestaciones consagradas en el presente Decreto. La no afiliación por períodos mensuales de cotizaciones, le acarreará al empleador multas sucesivas mensuales de hasta cinco (5) salarios mínimos legales vigentes. // 2. El incumplimiento de los programas de salud ocupacional y aquellas obligaciones propias del empleador, previstas en el Sistema General de Riesgos Profesionales, le acarreará al empleador multas sucesivas mensuales de hasta quinientos (500) salarios mínimos legales vigentes, graduales de acuerdo a la gravedad del incumplimiento, previo cumplimiento del debido proceso destinados al Fondo de Riesgos Laborales. En caso de reincidencia por incumplimiento de los correctivos que deban adoptarse, formulados por la Entidad Administradora del Sistema General de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se podrá ordenar la suspensión de actividades hasta por treinta (30) días o cierre definitivo de la empresa por parte de las Direcciones Territoriales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, garantizando el debido proceso, de conformidad con el artículo 134 de la Ley 1438 de 2011 en el caso de reincidencia. b) Si la inscripción del trabajador no corresponda a su base de cotización real, o el empleador no haya informado oportunamente dando lugar a que se disminuyan las prestaciones económicas del trabajador, el empleador deberá pagar la diferencia en el valor de la prestación que le hubiera correspondido, sin perjuicio de las sanciones previstas en el literal anterior o cuando el empleador no informe del traslado de un afiliado a otra entidad administradora de riesgos profesionales, y esta omisión implique una cotización mayor al Sistema, la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, previa solicitud motivada de la entidad administradora correspondiente, impondrá al empleador una multa de hasta quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. // 5. La extemporaneidad del informe del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional o el incumplimiento del empleador de las demás obligaciones establecidas en este decreto, la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, podrá imponer multas de hasta doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes. // El grave incumplimiento por parte del trabajador de las instrucciones, reglamentos y procedimientos de prevención de riesgos, adoptados en forma general o específica, y que se encuentren dentro de los procedimientos de salud ocupacional de la respectiva empresa, que le hayan comunicado por escrito, facultan al empleador a suspender al trabajador de su relación laboral por justa causa, tanto para los trabajadores privados como para los servidores públicos. c) Para la entidad administradora de riesgos profesionales // Las entidades administradoras de riesgos profesionales que incurran en conductas que afecten el funcionamiento del Sistema General de Riesgos Profesionales, serán sancionadas de acuerdo a lo establecido en el presente Decreto."

a) para el empleador// 1. El incumplimiento de la afiliación al Sistema General de Riesgos Profesionales por parte de los empleadores y responsables de la cotización, además de las sanciones previstas por el Código Sustantivo de Procedimiento Laboral, la legislación laboral vigente y la Ley 100 de 1993, o normas que la modifiquen, incorporen o reglamenten, obligará al empleador a reconocer y pagar al trabajador las prestaciones consagradas en el presente Decreto. La no afiliación por períodos mensuales de cotizaciones, le acarreará al empleador multas sucesivas mensuales de hasta cinco (5) salarios mínimos legales vigentes. // 2. El incumplimiento de los programas de salud ocupacional y aquellas obligaciones propias del empleador, previstas en el Sistema General de Riesgos Profesionales, le acarreará al empleador multas sucesivas mensuales de hasta quinientos (500) salarios mínimos legales vigentes, graduales de acuerdo a la gravedad del incumplimiento, previo cumplimiento del debido proceso destinados al Fondo de Riesgos Laborales. En caso de reincidencia por incumplimiento de los correctivos que deban adoptarse, formulados por la Entidad Administradora del Sistema General de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se podrá ordenar la suspensión de actividades hasta por treinta (30) días o cierre definitivo de la empresa por parte de las Direcciones Territoriales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, garantizando el debido proceso, de conformidad con el artículo 134 de la Ley 1438 de 2011 en el caso de reincidencia. b) Si la inscripción del trabajador no corresponda a su base de cotización real, o el empleador no haya informado oportunamente dando lugar a que se disminuyan las prestaciones económicas del trabajador, el empleador deberá pagar la diferencia en el valor de la prestación que le hubiera correspondido, sin perjuicio de las sanciones previstas en el literal anterior o cuando el empleador no informe del traslado de un afiliado a otra entidad administradora de riesgos profesionales, y esta omisión implique una cotización mayor al Sistema, la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, previa solicitud motivada de la entidad administradora correspondiente, impondrá al empleador una multa de hasta quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. // 5. La extemporaneidad del informe del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional o el incumplimiento del empleador de las demás obligaciones establecidas en este decreto, la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, podrá imponer multas de hasta doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes. // El grave incumplimiento por parte del trabajador de las instrucciones, reglamentos y procedimientos de prevención de riesgos, adoptados en forma general o específica, y que se encuentren dentro de los procedimientos de salud ocupacional de la respectiva empresa, que le hayan comunicado por escrito, facultan al empleador a suspender al trabajador de su relación laboral por justa causa, tanto para los trabajadores privados como para los servidores públicos. c) Para la entidad administradora de riesgos profesionales // Las entidades administradoras de riesgos profesionales que incurran en conductas que afecten el funcionamiento del Sistema General de Riesgos Profesionales, serán sancionadas de acuerdo a lo establecido en el presente Decreto."

injustificadamente el pago de las prestaciones de que trata el presente decreto, o impidan o dilaten la atención de los afiliados, o rechacen a un afiliado, o no acaten las instrucciones u órdenes de la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, serán sancionadas por la Superintendencia Bancaria o por la Dirección Técnica de Riesgos Profesionales, en los demás, con multas sucesivas hasta de 12 mensualidades vigentes, sin perjuicio de las demás previstas en la ley o en este decreto.// Sin perjuicio de las sanciones que puede imponer la Superintendencia Bancaria en desarrollo de sus facultades legales, los riesgos profesionales incurran en defectos respecto de los niveles adecuados de patrimonio exigidos, impondrá, por cada incumplimiento, una multa por el equivalente al tres punto cinco por ciento (3.5%) mensual, sin exceder, respecto de cada incumplimiento, del uno punto cinco por ciento (1.5%) del patrimonio acumulado a tal relación.

En adición a lo previsto en los incisos anteriores, la Superintendencia Bancaria impartirá todas las medidas que sean pertinentes para el inmediato restablecimiento de los niveles adecuados de patrimonio o de la reserva correspondiente.

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

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

[66] Las normas reseñadas se encuentran reglamentadas en el Decreto Nacional 1072 de 2015 "Por Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo" que compiló lo dispuesto en el Decreto 1833 de 2002 que determina la administración y funcionamiento del Fondo de Riesgos Profesionales". En esta norma principalmente, se imponen deberes a las entidades fiduciarias que administran los recursos del Fondo de Riesgos Profesionales y distribuyen los mismos.

[67] "Por la cual se dictan normas sobre la organización, administración y prestaciones del Sistema de Riesgos Profesionales".

[68] "Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad ocupacional".

[69] "Artículo 43. Recursos del fondo de riesgos profesionales para prevención y promoción. Adicionalmente, modifíquese el párrafo y créese un párrafo transitorio al artículo 22 de la Ley 776 de 2002, así como las actividades de promoción y prevención dentro de los programas de Atención Primaria en Salud. Para la aplicación de los recursos del fondo podrá superar el cuarenta por ciento (40%) en el objeto señalado en el literal e), ni el quince por ciento (15%) en el literal d). Lo restante será utilizado para la financiación de las actividades de promoción y prevención de atención primaria en salud. PARÁGRAFO TRANSITORIO. Hasta el 15% de los recursos acumulados en el Fondo de Riesgos Profesionales en vigencia de la presente Ley, podrán ser utilizados, por una única vez, para la financiación de las actividades de promoción y prevención de atención primaria en salud."

[70] Mediante una subcuenta de compensación que será financiada con el 50% del recaudo correspondiente a cargo de los empleadores y trabajadores independientes establecido en el artículo 89 del Decreto Ley 1833 de 2002 que lo modifiquen o adicionen.

[71] Cfr. <http://fondoriesgoslaborales.gov.co/wp-content/uploads/2018/10/Res-6045-2014-Anexo-I>

[72] Esta campaña que promueve el conocimiento por parte de los empleadores de los lineamientos de consumo de sustancias psicoactivas desde el ámbito laboral.

<http://fondoriesgoslaborales.gov.co/documents/publicaciones/campanas/lineamientos.pdf>

[73] Tendiente a presentar recomendaciones generales orientadas a la implementación de prácticas de condiciones de seguridad y salud en el trabajo en los talleres de mantenimiento y reparación de vehículos nacionales. <http://www.fondoriesgoslaborales.gov.co/wp-content/uploads/2019/05/Cartilla-prevencion-qu%C3%ADmico-en-talleres-de-mec%C3%A1nica-automotr%C3%ADz.pdf>

[74] Busca mitigar los riesgos en el trabajo asociados a la minería a pequeña escala.

http://fondoriesgoslaborales.gov.co/documents/publicaciones/cartillas/Cartilla_seguridad_mineria

[75] Conceptos básicos alrededor del servicio doméstico: jornada laboral, salario, trabajo en domicilio. <http://www.fondoriesgoslaborales.gov.co/wp-content/uploads/2018/09/CARTILLA-SERVICIO-DOMESTICO>

[76] Propuesta para la comunidad educativa orientada al mejoramiento de las condiciones de las comunidades. <http://fondoriesgoslaborales.gov.co/documents/publicaciones/cartillas/cartilla-asegurando-la-salud-comunitaria>

[77] <http://www.fondoriesgoslaborales.gov.co/wp-content/uploads/2019/05/entorno-laboral-saludable>

[78] Cfr. <http://www.fondoriesgoslaborales.gov.co/wp-content/uploads/2018/09/Protocolo-Estrategico>

[79] Cfr. <http://fondoriesgoslaborales.gov.co/documents/publicaciones/estudios/accidente-de-trabajo>

[80] Cfr. <http://www.fondoriesgoslaborales.gov.co/wp-content/uploads/2020/04/GIPG17-Minero-y>

[81] Cfr. <http://www.fondoriesgoslaborales.gov.co/wp-content/uploads/2020/04/GPSG07-lineamientos>

[82] Cfr. <http://www.fondoriesgoslaborales.gov.co/wp-content/uploads/2020/04/LINEAMIENTOS-2020.pdf>

[83] Cfr. <http://www.fondoriesgoslaborales.gov.co/wp-content/uploads/2020/04/lineamiento-gestion>

[84] De conformidad con la sentencia C-438 de 2017, los fondos especiales fueron creados con el fin de cubrir los costos de los servicios públicos prestados al Estado. De esta manera, el artículo 30 de la Ley 225 de 1995 establece que "los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los recursos de las entidades de personería jurídica creados por el legislador". En el mismo sentido, precisó que aunque no se especifica cuáles son los ingresos que hacen parte de estos fondos, sí se podía identificar dos modalidades de fondos: fondo de inversión y fondo de reserva. En consecuencia, el FRL es un fondo cuenta, que según el artículo 30 del EOP son los ingresos pertenecientes a fondos especiales creados por el Legislador, es decir, son un sistema de manejo de recursos sin personería jurídica y son fondos especiales. En consecuencia, estableció la Corte en las sentencias C-009 de 2002 y C-713 de 2008, los fondos especiales son categorías de recursos que se dirigen al cumplimiento de determinados objetivos, que se indican en el acto de creación del mismo y los recursos con los que se solventarán las apropiaciones establecidas en el presupuesto general, sino que los recursos que son objeto del fondo.

[85] De acuerdo con el artículo 29 del EOP son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficiar el desarrollo, manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en ella y los recursos se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que se generen en el ejercicio contable. Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte

Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en cap fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración".

[86] Cfr. Sentencia C-1067 de 2002.

[87] Para efectos del estudio de constitucionalidad del Decreto 552 de 2020, esta providencia se ref FOME.

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

[89] "Que, como resultado de los hechos que dieron lugar a la declaratoria de Emergencia , es prev con recursos adicionales a los disponibles a través de los mecanismos ordinarios , que puedan ejecu inmediata, con el fin de destinarlos exclusivamente a implementar medidas, dirigidas entre otros, a para garantizar las condiciones necesarias de atención y prevención en el marco de la rápida propa COVID-19, así? como a contrarrestar la afectación de la estabilidad económica y social que ello co coyuntura que actualmente experimenta el país." Considerando del Decreto Legislativo 444 de 202

[90] "Artículo 2. Objeto. El FOME tendrá? por objeto atender las necesidades de recursos para la a adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindand empleo y el crecimiento, en el marco del Decreto 417 de 2020".

[91] Por ejemplo, mediante el Decreto Legislativo 552 de 2020, se adicionaron los recursos del FR

[92] "Artículo 10. Préstamo del Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE. El Fondo de Ahorro y Est General de Regalías prestará a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público, hasta el 80% dicho Fondo, en la medida en que vayan siendo requeridos por el FOME a solicitud del Ministro de alguno de los viceministros, para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territo Decreto 417 de 2020. // La operación se materializará en pagarés emitidos por la Nación - Minister Público, los cuales podrán estar desmaterializados en el Depósito Central de Valores del Banco de contrato de agencia fiscal. // Para el efecto, se autoriza al Banco de la República, en su calidad de a realizar las operaciones que requiera. // Los recursos de que trata el presente artículo serán transferi Unidos de América por el Banco de la República a la Dirección General de Crédito Público y Teso Hacienda y Crédito Público, quien a su vez los trasladará al FOME. // Parágrafo 1. A la entrada en legislativo, el Banco de la República con la mayor celeridad posible transferirá a la Dirección Gene Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público los recursos disponibles en el portaf corto plazo del FAE. // Parágrafo 2. Los préstamos de que trata el presente artículo se encuentran e autorizaciones de crédito público contenido en el Decreto 1068 de 2015, y se entienden autorizados legislativo. Artículo 11. Pago de las obligaciones de la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito I Ahorro y Estabilización -FAE. Los préstamos que otorgue el FAE a la Nación - Ministerio de Haci virtud del artículo anterior, serán denominados en Dólares de los Estados Unidos de América, remu del cero por ciento (0%) y su amortización se efectuará a partir del año 2023 en cuotas en dólares d América por el equivalente a un billón de pesos anuales, liquidado a la Tasa Representativa de Mer hasta que se extinga la obligación.// En todo caso, los pagarés en que se materialicen los préstamos anticipadamente en los montos necesarios para atender faltantes del desahorro del FAE en los térmi la Ley 1530 de 2012, o las normas que los modifiquen o sustituyan y podrán ser pagaderos en la sig Presupuesto General de la Nación. // Estas obligaciones se pagarán con cargo al rubro del servicio c General de la Nación.

Artículo 12. Préstamo de recursos sin distribuir del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades ' siguientes recursos a favor del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPE

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

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

[100] Decreto Legislativo 417 de 2020.

[101] Cfr. sentencia C-194 de 2020.

[102] MinHacienda. Informe presentado el 13 de abril de 2020.

[103] Id.

[104] Id.

[105] Sentencia C-241 de 2011. Asimismo, ver las sentencias C-466 de 2017, C-300 de 2011, C-251 de 2011.

[106] Cfr. sentencia C-194 de 2020.

[107] Ley 1967 de 2019, artículo 17: "Modifíquese el artículo 17 de la Ley 1444 de 2011, el cual que establece el número, denominación, orden y precedencia de los Ministerios. El número de ministerios es dieciocho y la precedencia de los ministerios es la siguiente: 1. Ministerio del Interior. 2. Ministerio de Relaciones Exteriores. 3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 4. Ministerio de Justicia y del Derecho. 5. Ministerio de Defensa Nacional. 6. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 7. Ministerio de Salud y Protección Social. 8. Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. 9. Ministerio de Energía. 10. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 11. Ministerio de Educación Nacional. 12. Ministerio de Desarrollo Sostenible. 13. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 14. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 15. Ministerio de Transporte. 16. Ministerio de Cultura. 17. Ministerio de la Ciencia, Tecnología e Innovación. 18. Ministerio del Deporte".

[108] MinHacienda. Informe presentado el 13 de abril de 2020.

[109] Ver intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

[110] Ver intervención del Departamento Administrativo de Presidencia de la República.

[111] Id.

[112] Cfr. Sentencia C-194 de 2020.

[113] Ib.

[114] SHARED RESPONSIBILITY, GLOBAL SOLIDARITY: Responding to the socio-economic impact of COVID-19. ONU, Pág. 1. Traducción libre. Ver en https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_report_socio-economic_impact_of_covid19.pdf

[115] COVID-19: cronología de la actuación de la OMS. Ver en <https://www.who.int/es/news-room/timeline---covid-19>

La OMS alertó que no se trata solo una crisis de salud pública, sino de "una crisis que afectará a todos". Ver en <https://www.who.int/es/news-room/detail/08-04-2020>

[116] "El Covid-19 y el mundo del trabajo. Estimaciones actualizadas y análisis". Observatorio de
29 de abril de 2020, p. 2. Consultar en https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/WCMS_740981/la

"Crisis de empleos por COVID-19" <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCM>

[117] La crisis del COVID-19 en Europa y la respuesta del FMI <https://blog-dialogoafondo.imf.org>

[118] Tal como recoge el reciente informe especial de CEPAL, la economía mundial vive una crisis económica sin precedentes en el último siglo. Ante la pandemia de la enfermedad por coronavirus (cierran y paralizan, y las sociedades entran en cuarentenas más o menos severas, medidas solo como guerra". Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL Naciones Unidas- (2020). y el Caribe. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S200026>

[119] Organización de las Naciones Unidas (PNUD América Latina y el Caribe). (2020). COVID-19 política pública. Recuperado de: <https://www.undp.org/content/dam/rblac/Policy%20Papers%20CCD19-PDS-Number0-ES-final.pdf>

[120] Al respecto, consultar https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_741

[121] Ib.

[122] Por ejemplo la Unión Europea desplegó un paquete de respuestas económicas a la crisis, en v proporcionarán líneas de crédito a los Estados miembros de hasta el 2% del PIB, es decir, 240.000.000.000 de euros. Adicionalmente, el Banco Europeo de Inversiones trabaja en la creación de un fondo de garantía de ampliar su apoyo a las empresas de la UE y la Comisión Europea proporcionará asistencia financiera que otorgará préstamos de hasta 100.000.000.000 de euros. Cfr. Comunicado del Gobierno de Francia disponible en el siguiente enlace: <https://www.gouvernement.fr/en/eurogroup-a-substantial-deal-re>

Las medidas adoptadas en los países mencionados se encuentran en el Anexo III de esta providencia

[123] En igual sentido, se pronunció la Corte en la sentencia C-194 de 2020.

[124] Ib.

[125] Ib.

[126] Ib.

[127] Ib.

[128] La Corte ha admitido la creación de fondos para atender situaciones excepcionales, v.g. sentencias C-251 de 2011, C-193 de 2011, C-218 de 1999 y C-367 de 1994.

[129] "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito

[130] Cfr. Consejo de Estado, concepto 2171 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, rad. 11001-0 (2171 y 2171).

[131] Los siguientes artículos que se refieren al empréstito enlistan los requisitos que deben cumplirse para su contratación (Arts. 2.2.1.2.1.2 al 2.2.1.2.1.7).

[132] "Artículo 2.2.1.2.1.8. Créditos de presupuesto. Los empréstitos que celebren las entidades en los términos de la Ley 38 de 1989 o de las normas que la modifiquen o sustituyan, requerirán autorizac

y Crédito Público, la cual se expedirá una vez se cuente con el concepto favorable del Departamento cuando tales empréstitos se efectúen para financiar gastos de inversión. (...)"

[133] Arts. 2.2.1.5.1 al 2.2.1.5.3 del Decreto 1068 del 2015.

[134] Ib.

[135] El Decreto Reglamentario 2681 de 1993 previó la injerencia del Departamento Nacional de Fomento en la expedición de conceptos previos, y la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de las respectivas autorizaciones.

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

[137] Conforme lo estableció la Corte en la sentencia C-194 de 2020, al decidir la exequibilidad de la Ley 2020.

[138] El proceso de autorización de un empréstito conlleva agotar los siguientes trámites: ante el Departamento de Planeación, la solicitud de realización del CONPES, antes del cual se realiza un pre-CONPES. Ante el Congreso Interparlamentario de Crédito Público, solicitud de concepto favorable para realizar el empréstito. Ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitud de autorización que solo se puede emitir en tanto se cuente con las respectivas autorizaciones.

[139] MinHacienda. Informe presentado el 13 de abril de 2020.

[140] Id.

[141] Id.

[142] Sentencia C-241 de 2011. Asimismo, ver las sentencias C-466 de 2017, C-300 de 2011, C-250 de 2010.

[143] Decreto Legislativo 417 de 2020.

[144] Id.

[145] MinHacienda. Informe presentado el 13 de abril de 2020.

[146] Artículo 11 del Decreto Legislativo 417 de 2020.

[147] MinHacienda. Informe presentado el 13 de abril de 2020.

[148] Id.

[149] Id.

[150] Decreto Legislativo 417 de 2020.

[151] Cfr. Artículo 2.12.3.8.1.4 del Decreto 1068 de 2015.

[152] Artículo 2.12.3.8.1.1 del Decreto 1068 de 2015.

[153] Sentencia C-435 de 2017.

[154] Sentencia C-435 de 2017. Cfr. gacetas de la Asamblea Nacional Constituyente No. 11, 72, 73 y 74.

[155] Sentencia C-435 de 2017.

[156] Cfr. sentencia C-194 de 2020.

[157] MinHacienda. Informe presentado el 13 de abril de 2020.

[158] Ver considerando décimo octavo del Decreto Legislativo 444 de 2020.

[159] MinHacienda. Informe presentado el 13 de abril de 2020.

[160] Id.

[161] Id.

[162] Cfr. sentencia C-194 de 2020.

[163] Cfr. Instituto Internacional de Finanzas, Oxford Economics, Latin Consensus Forecast, consultado disponible en: <https://www.oxfordeconomics.com/coronavirus>

[164] Cfr. Comunicado del 16 de abril del 2020, Comité Consultivo para la Regla Fiscal, consultado disponible en: <http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=%2FConexionContent%2F128327%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased>. Anotaron también que en la actualidad prevalece una gran incertidumbre con relación a las perspectivas de crecimiento de Colombia y el mundo, lo que podrá ser más amplios de lo normal.

[165] Ib.

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

[167] Ib.

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

[169] Cfr. Encuesta de Confecámaras, consultado el 5 de junio de 2020, disponible en: <http://www.confecamaras.org.co/phocadownload/2020/Encuesta%20Empresarial%20C%C3%A1mara%20Emergencia%20Covid-19.pdf>

[170] Id.

[171] Id.

[172] Banco de la República. Informe presentado el 3 de abril de 2020.

[173] MinHacienda. Informe presentado el 13 de abril de 2020.

[174] Cfr. sentencia C-194 de 2020.

[175] Banco de la República. Informe presentado el 3 de abril de 2020.

[176] Se reitera lo decidido en la sentencia C-194 de 2020.

[177] Cfr. sentencia C-194 de 2020.

[178] Ver intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

[179] Cfr. sentencia C-194 de 2020.

[180] Cfr. sentencia C-241 de 2011.

[181] Cfr. Decreto Legislativo 552 de 2020, particularmente los partes en los cuales advierte que el "acumulados desde su creación de cuatrocientos doce mil seiscientos sesenta y seis mil millones de setecientos noventa mil pesos (\$412.666.165.790). Que el presupuesto aprobado del Fondo de Riesgos Laborales 2020 es de treinta y seis mil novecientos cuarenta y seis millones cuatrocientos ochenta y un mil ciento treinta y siete mil pesos (\$36.946.481.107). Que en este sentido, el uso de los recursos del Fondo de Riesgos Laborales puede ser utilizado como fuente de financiamiento, para servir al exclusivo propósito de atender transitoriamente las necesidades económicas y sociales derivadas de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Que en el mismo sentido, hasta el 80% de los recursos acumulados en el Fondo de Riesgos Laborales, sin afectar su funcionamiento, en la modalidad de préstamo, con el fin de obtener recursos adicionales para atender las necesidades de emergencia declarada en el Decreto Legislativo 417 de 2020, puedan presentarse".

[182] Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo, y de acuerdo con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos "la ley prohibirá toda discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otro estatuto social o condición".

[183] Cfr. pág. 89 de la intervención.

[184] Sentencias T-481 y T-696 de 2000.

[185] Sentencia C-867 de 2001.

[186] Sentencias C-607 de 2012 y C-824 de 2004



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)