

**COMUNICADO No. 43 (SUSTITUTIVO)**  
**Octubre 15 y 16 de 2020**



**CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

**LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD DEL DECRETO LEGISLATIVO 678 DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA GESTIÓN TRIBUTARIA, FINANCIERA Y PRESUPUESTAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, EN EL MARCO LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADA MEDIANTE EL DECRETO 637 DE 2020”, SALVO LOS ARTÍCULOS 6, 7 Y 9 QUE SE DECLARARON INEXEQUIBLES**

**I. EXPEDIENTE RE-312 - SENTENCIA C-448/20 (octubre 15)**  
M.P. Cristina Pardo Schlesinger  
**(CORREGIDO)**

**1. Norma objeto de control constitucional**

**DECRETO LEGISLATIVO 678 DE 2020**  
(mayo 29)

*Por medio del cual se establecen medidas para la gestión tributaria, financiera y presupuestal de las entidades territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2000*

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

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

**CONSIDERANDO**

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

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

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

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

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por Coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en trece (13) veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

Que mediante la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaron a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

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

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

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos. cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo de 2020, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo de 2020, 235 personas contagiadas al 22 de marzo de 2020, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo de 2020; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, de 2020, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo de 2020, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo de 2020, 608 personas contagiadas al 28 de marzo de 2020, 702 personas contagiadas al 29 de marzo de 2020; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo de 2020; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo de 2020, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril de 2020, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril de 2020, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril de 2020, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril de 2020, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril de 2020, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril de 2020, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril de 2020, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril

de 2020, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril de 2020, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril de 2020, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril de 2020, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril de 2020, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril de 2020, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril de 2020, 3.105 personas contagiadas al 15 de abril; de 2020, 3.233 personas contagiadas al 16 de abril de 2020, 3.439 personas contagiadas al 17 de abril de 2020, 3.621 personas contagiadas al 18 de abril de 2020, 3.792 personas contagiadas al 19 de abril de 2020, 3.977 personas contagiadas al 20 de abril de 2020, 4.149 personas contagiadas al 21 de abril de 2020, 4.356 personas contagiadas al 22 de abril de 2020, 4.561 personas contagiadas al 23 de abril de 2020, 4.881 personas contagiadas al 24 de abril de 2020, 5.142 personas contagiadas al 25 de abril de 2020, 5.379 personas contagiadas al 26 de abril de 2020, 5.597 personas contagiadas al 27 de abril de 2020, 5.949 personas contagiadas al 28 de abril de 2020, 6.211 personas contagiadas al 29 de abril de 2020, 6.507 personas contagiadas al 30 de abril de 2020, 7.006 personas contagiadas al 1 de mayo de 2020, 7.285 personas contagiadas al 2 de mayo de 2020, 7.668 personas contagiadas al 3 de mayo de 2020, 7.973 personas contagiadas al 4 de mayo de 2020, 8.613 personas contagiadas al 5 de mayo de 2020, 8.959 personas contagiadas al 6 de mayo de 2020, 9.456 personas contagiadas al 7 de mayo de 2020, 10.051 personas contagiadas al 8 de mayo de 2020, 10.495 personas contagiadas al 9 de mayo de 2020, 11.063 personas contagiadas al 10 de mayo de 2020, 11.613 personas contagiadas al 11 de mayo de 2020, 12.272 personas contagiadas al 12 de mayo de 2020, 12.930 personas contagiadas al 13 de mayo de 2020, 13.610 personas contagiadas al 14 de mayo de 2020, 14.216 personas contagiadas al 15 de mayo de 2020, 14.939 personas contagiadas al 16 de mayo de 2020, 15.574 personas contagiadas al 17 de mayo de 2020, 16.295 personas contagiadas al 18 de mayo de 2020, 16.935 personas contagiadas al 19 de mayo de 2020 y seiscientos trece (613) fallecidos.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social (i) reportó el 10 de mayo de 2020 463 muertes y 11.063 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (4.155), Cundinamarca (283), Antioquia (468), Valle del Cauca (1.331), Bolívar (679), Atlántico (970),

Magdalena (271), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (47), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (67), Huila (178), Tolima (130), Meta (923), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (296), Boyacá (67), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16) y Amazonas (527); (ii) reportó el 11 de mayo de 2020 479 muertes y 11.613 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (4.305), Cundinamarca (289), Antioquia (474), Valle del Cauca (1.367), Bolívar (742), Atlántico (1.022), Magdalena (284), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (51), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (71), Huila (179), Tolima (130), Meta (927), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (306), Boyacá (77), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16), Amazonas (718), Putumayo (1); y (jii) reportó el 19 de mayo de 2020 613 muertes y 16.935 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (5.934), Cundinamarca (381), Antioquia (561), Valle del Cauca (1.883), Bolívar (1.576), Atlántico (1.923), Magdalena (441), Cesar (78), Norte de Santander (114), Santander (50), Cauca (65), Caldas (120), Risaralda (238), Quindío (81), Huila (212), Tolima (174), Meta (954), Casanare (25), San Andrés y Providencia (21), Nariño (519), Boyacá (121), Córdoba (63), Sucre (4) La Guajira (47), Chocó (73), Caquetá (21), Amazonas (1.221), Putumayo (3), Vaupés (11) y Arauca (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET [Central European Time Zone] señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte; número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET, se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número

81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos, (x) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 117.021 fallecidos, (xi) en el reporte número 86 del 15 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.914.916 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 123.010 fallecidos, (xii) en el reporte número 87 del 16 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST [Central European Summer Time] señaló que se encuentran confirmados 1.991.562 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 130.885 fallecidos, (xiii) en el reporte número 88 del 17 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.074.529 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 139.378 fallecidos, (xiv) en el reporte número 89 del 18 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.160.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 146.088 fallecidos, (xv) en el reporte número 90 del 19 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.241.778 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 152.551 fallecidos, (xvi) en el reporte número 91 del 20 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.314.621 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 157.847 fallecidos y (xvii) en el reporte número 92 del 21 del abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.397.217 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 162.956 fallecidos, (xviii) en el reporte número 93 del 22 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados: 2.471.136 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 169.006 fallecidos, (xix) en el reporte número 94 del 23 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.544.792 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y

175.694, fallecidos, (xx) en el reporte número 95 del 24 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.626.321 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 181.938 fallecidos, (xxi) en el reporte número 96 del 25 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.719.896 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 187.705 fallecidos, (xxii) en el reporte número 97 del 26 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.804.796 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 193.710 fallecidos, (xxiii) en el reporte número 98 del 27 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.878.196 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 198.668 fallecidos, (xxiv) en el reporte número 99 del 28 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.954.222 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 202.597 fallecidos, (xxv) en el reporte número 100 del 29 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.018.952 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 207.973 fallecidos, (xxvi) en el reporte número 101 del 30 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.090.445 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 217.769 fallecidos, (xxvii) en el reporte número 102 del 1 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.175.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 224.172 fallecidos, (xxviii) en el reporte número 103 del 2 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.267.184 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 229.971 fallecidos, (xxix) en el reporte número 104 del 3 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.349.786 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 238.628 fallecidos, (xxx) en el reporte número 105 del 4 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.435.894 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 239.604 fallecidos, (xxxi) en el reporte número 106 del 5 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.517.345 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 243.401 fallecidos, (xxxii) en el reporte número 107 del 6 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.588.773 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 247.503 fallecidos, (xxxiii) en el reporte número 108 del 7 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.672.238 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y

254.045 fallecidos, (xxxiv) en el reporte número 109 del 8 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.759.967 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 259.474 fallecidos, (xxxv) en el reporte número 110 del 9 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.855.788 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 265.862 fallecidos, (xxxvi) en el reporte número 111 del 10 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.917.366 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 274.361 fallecidos, (xxxvii) en el reporte número 112 del 11 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.006.257 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 278.892 fallecidos, (xxxviii) en el reporte número 113 del 12 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.088.848 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 283.153 fallecidos, (xxxix) en el reporte número 114 del 13 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.170.424 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 287.399 fallecidos, (xl) en el reporte número 115 del 14 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.248.389 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 294.046 fallecidos, (xli) en el reporte número 116 del 15 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.338.658 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 297.119 fallecidos, (xlii) en el reporte número 117 del 16 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.425.485 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 302.059 fallecidos, (xliiii) en el reporte número 118 del 17 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.525.497 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 307.395 fallecidos, (xliv) en el reporte número 119 del 18 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.618.821 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 311.847 fallecidos, (xlv) en el reporte número 120 del 18 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.731.458 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 316.169 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS (i) en reporte de fecha 10 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.006.257 casos, 278.892

fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; (ii) en reporte de fecha 11 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.088.848 casos, 283.153 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; y (iii) en reporte de fecha 19 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, -hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.761.559 casos, 317.529 fallecidos y 216 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que mediante los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020 y 636 del 06 de mayo de 2020, el presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, dentro de las cuales se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, desde las 00:00 horas del día 25 de marzo de 2020, de manera ininterrumpida, hasta las 00:00 horas del 25 de mayo de 2020.

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el «El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas», afirma que «[ ... ] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [ ... ].»

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el referido comunicado, estima «[ ... ] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIB a escala mundial [ ... ], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3

millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas.»

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

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

Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que los efectos económicos negativos generados por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención y concurso de las entidades territoriales mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza.

Que dada la demanda de recursos para atender las crecientes necesidades generadas con esta crisis, se deben adoptar medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización de los procedimientos para ejecutar los recursos, así como contar con mayores rentas para destinarlas incluso a financiar gastos de funcionamiento propio de las entidades.

Que el sistema presupuestal colombiano ha dispuesto una serie de requisitos para ejecutar los recursos por parte de las entidades territoriales que implica que los gobernadores y alcaldes estén facultados por sus respectivas corporaciones administrativas.

Que se han identificado limitaciones presupuestales en el orden territorial que impiden la asignación urgente de los recursos que demandan las actuales circunstancias señaladas en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por lo que se hace necesario una modificación normativa de orden temporal que permita a las entidades territoriales efectuar las operaciones presupuestales que resulten necesarias.

Que algunas leyes, ordenanzas y acuerdos, han establecido destinaciones específicas de diferentes recursos de las entidades territoriales.

Que se debe propender por instrumentos legales que doten a las entidades territoriales de mecanismos efectivos para atender la emergencia y los efectos en el empleo y las relaciones sociales que esto conlleva, permitiendo mayores líneas de acceso a crédito y endeudamiento;

Que el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 establece que los efectos económicos negativos sobre los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su

cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.

Que sobre esta materia se ha pronunciado la Corte Constitucional en sentencia C-060 de 2018, magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado, así:

"resultan prima facie inconstitucionales, en tanto son contrarias al deber constitucional de tributar y a los principios de equidad y justicia tributaria. No obstante, las mismas pueden ser excepcionalmente compatibles con la Carta Política, cuando superen un juicio estricto de proporcionalidad, en el que se demuestre que (i) la medida legislativa es imprescindible para cumplir con fines constitucionales imperiosos".

Que la crisis generada por la presencia del nuevo coronavirus COVID-19 en el territorio nacional ha impactado de manera negativa a todos los sectores de la economía nacional, ralentizando su desempeño y disminuyendo de manera significativa sus ingresos y la capacidad de pago de sus obligaciones laborales, comerciales y tributarias, por lo que se hace necesario establecer medidas que morigeren dicho impacto y les permitan a los diferentes sectores honrar sus obligaciones.

Que se consideró la necesidad de dotar de instrumentos legales a las entidades territoriales para contar con mecanismos efectivos para atender la emergencia y los efectos en el empleo y las relaciones sociales que esto conlleva, permitiendo mayores líneas de acceso a crédito y endeudamiento;

Que, el 18 de mayo de 2020, la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realizó un estudio que contiene la aproximación a las implicaciones presupuestales que se pueden derivar de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19 para las entidades territoriales.

Que teniendo en cuenta las diferentes manifestaciones de las entidades territoriales sobre el comportamiento de sus ingresos, y de acuerdo con las estimaciones realizadas por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sobre las posibles contracciones de los ingresos corrientes de las entidades territoriales, se estima que una reducción de los ingresos corrientes de libre destinación, que sirven de fuente de pago para el gasto de funcionamiento de las entidades territoriales,

podría generar incumplimiento en los límites de gastos definidos en la Ley 617 del 2000. Que de conformidad con las estimaciones efectuadas por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre las posibles contracciones de los ingresos corrientes de los departamentos, municipios y distritos, se estima que el mayor impacto en las finanzas de las entidades territoriales se verá reflejado en los años 2020 y 2021, motivo por el cual las diferentes medidas que se adopten para aliviar este impacto deberán aplicarse durante tales vigencias.

Que la Ley 549 de 1999 creó el Fondo Nacional Pensiones las Entidades Territoriales -FONPET- como un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene por objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de las entidades territoriales para coadyuvar a la financiación de su pasivo pensional.

Que para alcanzar el objetivo del cubrimiento del pasivo pensional territorial, la Ley 549 de 1999 determinó varias fuentes de ingresos, dentro de los que se encuentran fuentes del orden departamental, distrital, municipal y de la nación, originados en rubros específicos de ingresos, los cuales constituyen un complemento de los recursos que las entidades territoriales pueden tener como reserva destinada a atender sus obligaciones pensionales por medio de los Fondos Territoriales de Pensiones o de patrimonios autónomos.

Que teniendo en cuenta tanto las necesidades de las entidades territoriales originadas por la crisis causada por la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19, como el horizonte de pagos que estas deben hacer en el tiempo para hacer frente a su responsabilidad en el cubrimiento de los pasivos pensionales territoriales, se considera que las mismas cuentan con recursos acumulados en el FONPET que pueden ser utilizados excepcionalmente para atender las actuales circunstancias.

Que en mérito de lo expuesto,

**DECRETA:**

**Artículo 1. Facultades a los gobernadores y alcaldes para reorientar rentas de destinación específica y modificar el presupuesto.** Los

gobernadores y alcaldes tendrán la facultad para reorientar rentas de destinación específica para financiar gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, sin perjuicio de las normas vigentes sobre la materia.

Para los mismos fines previstos en el inciso anterior, se pueden reorientar recursos del balance, excedentes financieros y utilidades que no estén constituidos por rentas cuya destinación específica haya sido determinada por la Constitución Política.

**Parágrafo 1º.** Durante el término en que se aplique la reorientación de las rentas, que no podrá exceder del 31 de diciembre de 2021, dichas rentas no computarán dentro de los ingresos corrientes de libre destinación ni en los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales.

**Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal.** Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

**Artículo 3. Créditos de tesorería para las entidades territoriales y sus descentralizadas.** Para efectos de compensar la caída de los ingresos corrientes y aliviar presiones de liquidez ocasionadas por la crisis generada por la pandemia COVID 19, las entidades territoriales y sus descentralizadas podrán contratar con entidades financieras créditos de tesorería durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, que se destinarán exclusivamente a atender insuficiencia de caja de carácter temporal tanto en gastos de funcionamiento como de inversión y deberán cumplir con los siguientes requisitos:

**3.1** Estos créditos no podrán exceder el 15% de los ingresos corrientes del año fiscal en que se contratan.

**3.2** Serán pagados con recursos diferentes del crédito.

**3.3** Deben ser pagados con intereses y otros cargos financieros antes del 31 de diciembre

de la vigencia fiscal siguiente a aquella en que se contratan.

**3.4** No podrán contraerse en cuanto existan créditos de tesorería en mora o sobregiros.

Para la contratación de estos créditos de tesorería no se requerirá autorización por parte la corporación administrativa, así como tampoco el cumplimiento de los indicadores de que trata la Ley 358 de 1997 y/o los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000, ni la evaluación de una calificador de riesgos a que se refiere el artículo 16 de la Ley 819 de 2003. Igualmente, no serán objeto de registro ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Los créditos aquí autorizados, así como los intereses que causen no computarán en el cálculo de los indicadores de la Ley 358 de 1997, para efectos de la contratación de otras operaciones de crédito público.

Para acceder a estos créditos las entidades descentralizadas del nivel territorial no requerirán de la calificación de capacidad de pago y solamente deberán cumplir con las disposiciones señaladas en los numerales 3.1, 3.2, 3.3, y 3.4 del presente artículo.

Los créditos de tesorería de que trata este artículo no podrán convertirse en fuente para financiar adiciones en el presupuesto de gastos.

**Parágrafo 1.** Los ingresos corrientes a que se hace referencia en este artículo son aquellos de que tratan las normas presupuestales aplicables a las entidades territoriales y sus descentralizadas.

**Parágrafo 2.** Los créditos de tesorería que las entidades territoriales y las descentralizadas hayan contratado en esta vigencia fiscal y antes de la expedición del presente Decreto Legislativo, podrán pagarse con otros créditos de que trata este artículo.

**Artículo 4. Créditos de reactivación económica.** Para efectos de ejecutar proyectos de inversión necesarios para fomentar la reactivación económica, las entidades territoriales podrán contratar operaciones de crédito público durante las vigencias 2020 y 2021, siempre que su relación saldo de la deuda/ingresos corrientes no supere el 100%. Para estos efectos, no será

necesario verificar el cumplimiento de la relación intereses/ahorro operacional contemplada en el artículo 2 de la Ley 358 de 1997.

En el caso en que una nueva operación de crédito público interno supere el límite señalado en este artículo, no se requerirá de autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En su lugar, la entidad territorial deberá demostrar que tiene calificación de bajo riesgo crediticio que corresponda a la mejor calificación de largo plazo, de acuerdo con las escalas usadas por las sociedades calificadoras, la cual deberá estar vigente.

Los demás requisitos para el acceso a recursos de crédito de largo plazo por parte de las entidades territoriales, contenidos en las normas vigentes, se aplicarán para la contratación de los créditos de que trata este artículo.

**Artículo 5.** Límites de gasto de funcionamiento de las entidades territoriales. Durante las vigencias fiscales 2020 y 2021, las entidades territoriales que como consecuencia de la crisis generada por los efectos de la pandemia del COVID-19, presenten una reducción de sus ingresos corrientes de libre destinación, y producto de ello superen los límites de gasto de funcionamiento definidos en la ley 617 de 2000, no serán objeto de las medidas establecidas por el incumplimiento a los límites de gasto, definidas en esta ley y en la ley 819 de 2003.

**Artículo 6. Facultad para diferir el pago de obligaciones tributarias.** Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que, durante el término de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 difieran hasta en doce (12) cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de sus entidades territoriales, teniendo como última cuota la correspondiente al mes de junio de 2021.

**Artículo 7. Recuperación de cartera a favor de entidades territoriales.** Con el fin de que las entidades territoriales recuperen su cartera y generen mayor liquidez, así como la posibilidad de aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados accederán a los siguientes



beneficios en relación con los impuestos, tasas, contribuciones y multas pendientes de pago a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo:

- Hasta el 31 de octubre de 2020 se pagará el 80% del capital sin intereses ni sanciones.
- Entre el 1 de noviembre de 2020 y hasta el 31 diciembre se pagará el 90% del capital sin intereses ni sanciones.
- Entre el 1 de enero de 2021 y hasta el 31 de mayo de 2021 se pagará el 100% del capital sin intereses ni sanciones.

**Parágrafo 1.** Las medidas adoptadas en el presente artículo se extienden a aquellas obligaciones que se encuentren en discusión en sede administrativa y judicial, y su aplicación dará lugar a la terminación de los respectivos procesos.

**Parágrafo 2.** En los términos del Decreto 2106 de 2019, las entidades territoriales deberán habilitar medios de pago electrónicos que faciliten el acceso de los contribuyentes a las medidas adoptadas en este artículo.

**Artículo 8. Distribución de la sobretasa al ACPM.** A partir del período gravable junio de 2020, y hasta el período gravable diciembre de 2021, la sobretasa al ACPM que hasta el momento por disposición de la Ley 488 de 1998, se distribuye cincuenta por ciento (50%) para los Departamentos y el Distrito Capital y cincuenta por ciento (50%) para INVIAS, será distribuida en un cien por ciento (100%) para los departamentos y el Distrito Capital, en proporción al consumo de combustible en cada entidad territorial, y durante el mismo periodo, respetando los compromisos adquiridos, será de libre destinación por parte de los Departamentos y el Distrito Capital.

**Artículo 9. Desahorro del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET.** Las entidades territoriales que hayan alcanzado una cobertura igual o superior al 80% de su pasivo pensional en el sector central, podrán solicitar independientemente de las fuentes de dicho sector, los recursos que superen dicho porcentaje con que cuentan en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET registrado a 31 de diciembre de 2019 dentro del Sistema de Información del Fonpet -SIF-, para que sean

destinados por la entidad titular para los gastos en que incurra dentro de la vigencia 2020.

Los recursos del desahorro extraordinario del FONPET que hayan sido solicitados en la vigencia 2020 podrán ser utilizados inicialmente por las entidades territoriales para conjurar los efectos que motivaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica a que hace referencia el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, para los gastos de funcionamiento y de inversión.

**Parágrafo 1.** El retiro extraordinario a que se refiere el presente artículo incluirá los recursos excedentes por cubrimiento del pasivo pensional en el sector propósito general, el cual solo es aplicable en el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales - FONPET- para aquellas Entidades Territoriales que estén cumpliendo con los requisitos de ley y que no tengan obligaciones pensionales con los sectores salud y educación o que las tengan plenamente financiadas, una vez hayan efectuado la reserva necesaria.

**Parágrafo 2.** Cuando las Entidades Territoriales no cuenten con la cobertura del pasivo pensional de los sectores Salud y/o Educación de acuerdo con las normas vigentes, para los efectos del presente artículo, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales -FONPET- deberá realizar el traslado de recursos que superen el porcentaje del 80% del sector Propósito General a los citados sectores.

**Parágrafo 3.** Las entidades territoriales que en las tres últimas vigencias no hayan obtenido cálculo actuarial aprobado en Pasivocol, sólo podrán hacer desahorro extraordinario de un 3% de los excedentes sobre una cobertura del Pasivo del Sector Central del 80%.

**Parágrafo 4.** Para los efectos del presente artículo, el porcentaje de cobertura y la solicitud de retiro extraordinario de recursos en el FONPET, se aplicará únicamente para la vigencia 2020, una vez se haya comunicado el porcentaje de cubrimiento del pasivo pensional y conforme a las instrucciones que expida el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Artículo 10. Vigencia.** El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

## 2. Decisión

**Primero.** Declarar **EXEQUIBLES** los artículos **1, 3, 4, 5 y 10<sup>1</sup>** del Decreto Legislativo 678 del veinte (20) de mayo de 2020.

**Segundo.** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo **2** del Decreto Legislativo 678 del veinte (20) de mayo de 2020, en el entendido de para el ejercicio de las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes de que trata dicho artículo no se puede prescindir, cuando sea del caso, de las autorizaciones de las asambleas departamentales y concejos municipales.

**Tercero.** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo **8** del Decreto Legislativo 678 del veinte (20) de mayo de 2020, en el entendido de que los recursos provenientes de la sobretasa al ACPM distribuida a los departamentos y el Distrito Capital serán destinados a atender la emergencia económica declarada por el Decreto Legislativo 637 de 2020.

**Cuarto.** Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos **6, 7 y 9** del Decreto Legislativo 678 del veinte (20) de mayo de 2020

## 3. Síntesis de la providencia

La Corte concluyó que, salvo los artículos 6, 7 y 9, que se declararon inexecutable, las disposiciones del Decreto Legislativo 678 de 2020 cumplen con los requisitos formales y materiales previstos por la Constitución Política, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional; todo ello sin perjuicio de que los artículos 2 y 8 del dicho decreto requirieran de condicionamiento. En lo fundamental, las razones que tuvo la Sala para resolver lo recién señalado fueron las siguientes:

1.1. A pesar de que el artículo 1 del Decreto 678 guardaría ciertas similitudes con el artículo 1 del Decreto legislativo 461 de 2020 -declarado executable por la Sentencia C-169 de 2020 *“en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica: (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y (ii) sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal”*- la Corte observó que la referida sentencia no sería un precedente relevante para solucionar la revisión de constitucionalidad del primer artículo del Decreto 678.

En efecto, la Corte consideró que a diferencia de la segunda emergencia que declaró el Decreto legislativo 637 de 2020, durante la vigencia de la primera emergencia declarada por el Decreto legislativo 417 de 2020 la situación sanitaria derivada del COVID-19 implicaba una dificultad para la reunión de las asambleas departamentales y de los concejos municipales, lo que justificaba que durante su vigencia la reorientación de las rentas de las entidades territoriales no requiriera de la autorización de sus respectivas corporaciones político-administrativas. A juicio de la Corte, como la anterior situación no continuó, el que el Decreto 678 de 2020 no repita esa misma permisión resulta acorde con la Constitución, en el contexto de la segunda emergencia económica.

---

<sup>1</sup> **Fe de erratas:** en el texto del comunicado publicado se mencionaban de manera equivocada en el ordinal primero, los artículos **6 y 7** del Decreto Legislativo 678 de 2020, los cuales en realidad fueron declarados *inexecutable*, como se señala en el ordinal cuarto de la decisión adoptada en la sentencia C-448/20.

Por otra parte, la Corte encontró que, también a diferencia del artículo 1º del Decreto 461, el inciso 2º del artículo 1º del Decreto 678 permite la reorientación de recursos provenientes del balance, de excedentes financieros y de utilidades de la respectiva entidad para atender la emergencia.

Finalmente, para la Corte es claro que la reorientación de rentas de que trata su artículo 1º del Decreto 678 permite cubrir los gastos de funcionamiento de la entidad, en caso de que, por la disminución de rentas de las entidades territoriales por los efectos de la pandemia, así se haga necesario. Se trata, en todo caso, de la reorientación temporal de las rentas y no de la modificación de las normas que las crean.

Lo anterior ameritó que el artículo 1º del Decreto 678 fuera declarado exequible

1.2. Frente del artículo 2º del Decreto 678 la Corte verificó el cumplimiento de los juicios exigidos por la jurisprudencia. Por ello, sin dejar de lado que igual a lo señalado para el artículo 1º, el contexto de la segunda emergencia económica no amerita que para las distintas operaciones presupuestales que para atender la situación de emergencia hagan los gobernadores y alcaldes se omita la autorización del caso por parte de las respectivas corporaciones político administrativas, la Corte declaró la exequibilidad del artículo 2 del Decreto 678 *"en el entendido de para el ejercicio de las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes de que trata dicho artículo no se puede prescindir, cuando sea del caso, de las autorizaciones de las asambleas departamentales y concejos municipales"*.

1.3. Por otra parte, la Corte decidió la exequibilidad del artículo 3 tras verificar en la parte motiva del Decreto 678 existirían suficientes consideraciones generales que justificarían la necesidad de flexibilizar los requisitos contemplados en el artículo 15 de la Ley 819 de 2003 en materia de endeudamiento de las entidades territoriales a través de la contratación de créditos de tesorería.

1.4. La Corte también declaró la exequibilidad de los artículos 4 y 5 del Decreto 678 tras observar que estos cumplían con los requisitos exigidos por la jurisprudencia para el efecto. Dentro de las consideraciones que la Corte hizo para las referidas exequibilidades se hizo especial énfasis en que la situación derivada de la pandemia del COVID-19 ameritaba la necesidad de: (i) flexibilizar las condiciones que, de ordinario, debían cumplir las entidades territoriales para contratar operaciones de crédito público y de este modo acceder a recursos extraordinarios para apalancar proyectos productivos reactivar las economías de las entidades territoriales (artículo 4); y (ii) suspender la aplicación de medidas legales que, también de ordinario, fueron establecidas para limitar los gastos de funcionamiento de la entidades territoriales (artículo 5).

1.5. Por el contrario, la Corte resolvió declarar la inexecutable de los artículos 6 y 7 del Decreto 678 tras verificar que las estrategias de recaudo tributario de que trataban dichas disposiciones pertenecían al fuero de autonomía de las respectivas entidades territoriales, por lo que ambos artículos reprobarían los juicios de necesidad y de no contradicción con la Constitución.

1.6. Tras considerar que los efectos en el recaudo tributario derivado de la emergencia del COVID-19 implicaban una reducción de los recursos de libre destinación con que de ordinario se financiaban los gastos de funcionamiento de los departamentos y del Distrito Capital; y que, por ende, para atender tal situación dichas entidades requerirían de una temporal fuente adicional de recursos, la Corte declaró la exequibilidad del artículo 8 del Decreto 678 *“en el entendido de que los recursos provenientes de la sobretasa al ACPM distribuida a los departamentos y el Distrito Capital serán destinados a atender los gastos de funcionamiento necesarios para atender la emergencia económica declarada por el Decreto Legislativo 637 de 2020.”*.

1.7. Luego de considerar (i) que a diferencia del Decreto legislativo 444 de 2020 cuya exequibilidad resolvió la Sentencia C-194 de 2020, el artículo 9 del Decreto 678 ordenaba un desahorro de los recursos del FONPET, sin que los mismos debieran ser restituidos en abierta violación del mandato superior que prohíbe que los recursos de las instituciones de seguridad social sean destinados o utilizados para fines distintos a ella (CP, artículo 48); y (ii) que además, el párrafo 4º del artículo 361 superior prevé que los excedentes de los recursos destinados al ahorro pensional en las entidades territoriales sean destinados a financiar proyectos de inversión para la reparación integral de las víctimas, en desarrollo del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, la Corte determinó la inexecutable del mencionado artículo 9 por la vulneración directa del texto constitucional.

1.8. Finalmente, la Corte declaró la exequibilidad del artículo 10 del Decreto 678 luego de señalar que la cuestión de la vigencia de dicho decreto no ameritaba reparo de constitucionalidad alguno.

#### **4. Salvamentos y aclaración de voto**

El magistrado **RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES** suscribió salvamento parcial de voto en relación con la decisión adoptada por la Sala Plena en este caso. A su juicio, los artículos 6, 7 y 9 del Decreto Legislativo 678 de 2020 debieron ser declarados exequibles por las siguientes razones:

1. *Los artículos 6º y 7º del Decreto Legislativo 678 de 2020 cumplen el requisito de necesidad jurídica.* Esto, por cuanto, de ordinario las entidades territoriales en materia tributaria no están habilitadas para diferir de forma general el pago de las obligaciones tributarias a su favor, o para decretar amnistías tributarias generalizadas. En consecuencia, para que las entidades territoriales puedan adoptar este tipo de medidas, de forma general, resulta necesaria una habilitación legal. Concluir que estas autorizaciones no demandan la adopción de una norma de rango legal supone aceptar que es de competencia exclusiva de las entidades territoriales autorizar amnistías tributarias de impuestos territoriales, aun cuando el propósito perseguido con ellas sea la estabilización general de la economía. Esta interpretación contraviene el principio de Estado unitario, en su expresión de unidad económica, mediante el cual se coordinan las competencias fiscales concurrentes entre el nivel central y local del Estado, en búsqueda de la coherencia en el ejercicio del poder impositivo, y del logro de objetivos fiscales y extrafiscales.

En efecto, los artículos 6 y 7 persiguen propósitos que exceden el interés particular de las entidades territoriales, y por lo mismo podían ser adoptadas por parte del legislador excepcional mediante una norma de rango legal, aun cuando implicaran una intervención en las rentas propias de las entidades territoriales<sup>2</sup>. Tal como el Decreto Legislativo *sub examine* lo dispone<sup>3</sup>, estas medidas pretenden, primordialmente, aliviar el impacto negativo que ha tenido la pandemia en los ingresos de las personas y su capacidad para atender las obligaciones laborales, comerciales y tributarias a su cargo<sup>4</sup>. La posición adoptada por la Sala Plena implica sujetar el logro de estos propósitos de interés nacional a la voluntad de cada una de las entidades territoriales, lo cual desconoce los principios de prevalencia del interés general y del Estado unitario.

2. El artículo 9º del decreto *sub examine* no desconoce lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política. La limitación sobre el destino de los recursos de las instituciones de la seguridad social prevista en el artículo 48 de la Constitución da cuenta de la importancia de garantizar la financiación de las prestaciones a cargo de las instituciones de seguridad social, especialmente en cuanto estas administran recursos parafiscales provenientes de las cotizaciones de los afiliados al sistema. Sin embargo, esta no es una prohibición absoluta. En aquellos eventos en que la limitación prevista en el artículo 48 superior entre en conflicto con otros principios y fines constitucionales, su alcance puede ser restringido siempre que ello no represente un riesgo grave, cierto y actual para el pago de las prestaciones del sistema de seguridad social.

En este caso, en las consideraciones del decreto *sub judice* y en la intervención del Ministerio de Hacienda se puso de presente el riesgo que la disminución de las finanzas territoriales representa para el ejercicio mismo de la función pública en los territorios. La desfinanciación inminente de los gastos de funcionamiento e inversión a cargo de las entidades territoriales puede afectar la satisfacción de derechos fundamentales de la población en general, y en especial de los segmentos más vulnerables que suelen habitar en municipios que adolecen de debilidad administrativa y financiera. Las inflexibilidades para el uso de los recursos de las entidades territoriales que pueden considerarse razonables y necesarias en periodos de normalidad pueden constituir obstáculos irrazonables para el logro de fines constitucionales en una crisis sin precedentes, como la que vivimos.

---

<sup>2</sup> La Corte ha señalado que el Legislador puede intervenir en las rentas propias de las entidades territoriales cuando la intervención es conveniente para mantener la estabilidad económica interna y externa, o en los casos en que las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exijan, por trascender el ámbito simplemente local o regional. En este sentido, se pronunció en las sentencias C-089 de 2001 y C-925 de 2006.

<sup>3</sup> Las consideraciones del Decreto Legislativo 678 de 2020 advierten que “*los efectos económicos negativos sobre los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones de diferente naturaleza como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis*”. Asimismo, el artículo 7 indica, de forma expresa, que uno de los fines de la amnistía tributaria allí dispuesta consiste en “*aliviar la situación económica de los deudores, los contribuyentes, responsables, agentes retenedores y demás obligados*”.

<sup>4</sup> Así, la determinación de condiciones favorables para el pago de obligaciones tributarias (art. 6) y la extinción parcial este tipo de obligaciones (art. 7) son dos mecanismos que pretenden aliviar la situación financiera de las personas (naturales y jurídicas) pertenecientes a todos los sectores económicos del país, cuya capacidad de pago se disminuyó por efecto de la pandemia.

Al reducir las inflexibilidades que impiden a las entidades territoriales hacer uso de los recursos acumulados en sus cuentas en el FONPET, la medida adoptada en el artículo 9º constituye una respuesta razonable y proporcionada a la crisis económica generada por la pandemia. Esto, por cuanto: (i) persigue el logro de fines constitucionalmente importantes, como la garantía de un orden económico y social justo, la prevalencia del interés general y la satisfacción de los derechos fundamentales de las personas que dependen de salarios, honorarios pagados por las entidades territoriales, y de los servicios que estas proveen<sup>5</sup>; y (ii) conduce efectivamente al logro de estos objetivos sin sacrificar de manera intensa la garantía de financiación de las pensiones prevista en el artículo 48 de la Constitución.

La medida conduce de forma efectiva al logro de los fines mencionados, al proveer liquidez a las entidades territoriales que enfrentan mayores riesgos de desfinanciación por la caída del recaudo tributario y los ingresos de capital. En efecto, esta medida: (i) beneficia principalmente a municipios (dentro de los cuales prevalecen los pertenecientes a categorías 4, 5 y 6) que son las entidades territoriales que han alcanzado mayores coberturas de su pasivo pensional en el FONPET<sup>6</sup> y (ii) permite la liberación indirecta de recursos propios o rentas nacionales de destinación específica, que actualmente se dirigen a la cobertura del pasivo pensional de los sectores salud y educación. Esto último, en razón a que el parágrafo 2 del artículo examinado dispone que cuando la entidad territorial no tenga cubierto el pasivo pensional en los sectores salud y educación, los recursos del sector propósito general que excedan del 80% deben ser trasladados a estos otros dos sectores.

En contraste, el desahorro autorizado en el artículo 9º, en las actuales circunstancias de excepcionalidad, genera una afectación mínima a la garantía prevista en el artículo 48 de la Constitución Política por cuanto: (i) se trata de una medida temporal –solo para la vigencia fiscal 2020–; (ii) solo pueden “desahorrarse” los recursos del pasivo del sector central, siempre y cuando se encuentre cubierto el pasivo pensional de los sectores salud y educación, lo cual garantiza, en todo caso, el cubrimiento de la mayor parte del pasivo pensional a cargo de las entidades territoriales; (iii) la medida no compromete el pago actual de los derechos pensionales a cargo de las entidades territoriales, ni afecta el funcionamiento de estos fondos; y (iv) no elimina el deber de las autoridades territoriales de continuar destinando recursos a la financiación de su pasivo pensional<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> La Corte Constitucional ha reconocido que algunos gastos que pueden ser considerados gastos de funcionamiento por su naturaleza recurrente, pueden corresponder, efectivamente, al concepto de gasto público social y, por lo mismo, tienen especial relevancia constitucional. En este sentido, cfr., las sentencias C-151 de 1995 y C-317 de 1998.

<sup>6</sup> Departamento Nacional de Planeación. “PANORAMA ACTUAL DE LOS RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES (FONPET)”. Bogotá, 2017. Disponible en:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20publicas/Documentos%20GFT/Bolet%C3%A9n%20financiamiento%20Fonpet.pdf>.

<sup>7</sup> En todo caso, el FONPET seguirá recibiendo los recursos provenientes de las transferencias constitucionales, los aportes de las entidades territoriales, los recursos del Loto Único Nacional y los rendimientos financieros en las futuras vigencias fiscales.

3. El artículo 9º no desconoce lo previsto en el artículo 361 de la Constitución Política. La Sala Plena concluyó que la autorización de desahorro prevista en el artículo 9º desconoce lo dispuesto en el parágrafo 4 del artículo 361 de la Constitución. Esta interpretación parte de dos supuestos equivocados: (i) que el FONPET se nutre únicamente, o por lo menos en su mayor proporción, de los recursos del Sistema General de Regalías –SGR–; y (ii) que el desahorro autorizado afecta inexorablemente los recursos del SGR acumulados en las subcuentas del sector central.

En primer lugar, la posición adoptada por la Sala Plena asume que la totalidad de recursos a “desahorrar” tienen como fuente el SGR y, por lo mismo, solo pueden ser destinados a la financiación de proyectos para la implementación del Acuerdo de Paz. Esta lectura desconoce que el FONPET acumula recursos provenientes de múltiples fuentes<sup>8</sup> diferentes a las del SGR, y pierde de vista que las modificaciones introducidas al artículo 361 de la Constitución, mediante el Acto Legislativo 05 de 2019, redujeron de forma significativa la porción de recursos del SGR destinada al FONPET<sup>9</sup>.

En segundo lugar, la Sala parte del supuesto de que al hacer efectivo el desahorro autorizado en el artículo 9º es imposible garantizar la destinación prevista en el parágrafo 4 del artículo 361 de la Constitución. Esta conclusión desconoce que existen mecanismos que permiten la trazabilidad presupuestal de los recursos acumulados en el FONPET, discriminados por fuente<sup>10</sup>, de forma que, aun haciendo efectivo el desahorro, es posible salvaguardar los recursos para los que la Constitución ha previsto una destinación específica. En todo caso, si lo que se pretendía con la declaratoria de inexecutable era salvaguardar los recursos provenientes del SGR, se podría haber declarado la exequibilidad condicionada del artículo 9º, en el entendido que el desahorro no puede comprender los recursos provenientes del SGR, o bien se habría podido declarar la inexecutable únicamente de la expresión “*independientemente de las fuentes de dicho sector*”.

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** voto favorablemente la decisión de exequibilidad del decreto 678 de 2020, pero salvó parcialmente su voto en relación con la declaratoria de exequibilidad del artículo 2 y de la declaratoria de inexecutable del artículo 6. Igualmente aclaró su voto respecto de los fundamentos de la decisión de declarar inexecutable el artículo 9. Expresó que no acompañaba la declaratoria de exequibilidad del artículo 2, en cuanto tal disposición faculta a gobernadores y alcaldes para modificar el presupuesto, a pesar de que en la actualidad las asambleas departamentales y los concejos municipales pueden sesionar presencial o virtualmente. Tal medida, en consecuencia, carece de necesidad fáctica y resulta contraria a los artículos 300-5 y 313-5 de la Constitución. El condicionamiento que le hizo la Sala, en el sentido de que el ejercicio de dichas

---

<sup>8</sup> El artículo 2º de la Ley 549 de 1999 prevé 11 fuentes distintas de recursos para cubrir el pasivo pensional de las entidades territoriales.

<sup>9</sup> Por efecto de lo dispuesto en el inciso 10 del Acto Legislativo 05 de 2019, el remanente que resulte después de asignar el 88% de los recursos del SGR, será destinado al ahorro para el pasivo pensional y al ahorro para la estabilización de la inversión.

<sup>10</sup> El Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) contiene herramientas para garantizar la trazabilidad presupuestal de estos recursos.

facultades no puede prescindir de las autorizaciones de las asambleas departamentales y concejos municipales, implica en la práctica dejar sin efecto la facultad que mediante tal disposición se les otorgaba. Se apartó, así mismo, de la declaratoria de inexecutable del artículo 6, mediante el cual se facultaba a gobernadores y alcaldes para diferir hasta en 12 cuotas mensuales, y sin intereses, el pago de los tributos de propiedad de sus entidades territoriales, por considerar que dicha medida resultaba necesaria pues el ordenamiento jurídico vigente no les confiere esa competencia a los gobernadores ni a los alcaldes.

En relación con el artículo 9, mediante el cual se autorizaba el *desahorro del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales FONPET* para financiar sus gastos dentro de la vigencia 2020, el magistrado Lizarazo acompañó la decisión de su declaratoria de inexecutable pero estuvo en desacuerdo con el argumento según el cual el FONPET es una institución de la seguridad social y, por tanto, tal medida contraria al art. 48 de la C.P. Preciso que tal medida es inexecutable y su declaratoria ha debido hacerse con efectos retroactivos, por contrariar lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 361 de la Constitución, en cuanto dispone que *cuando una entidad territorial que recibe recursos del Sistema General de Regalías para el ahorro pensional territorial cubra sus pasivos pensionales, destinará los recursos provenientes de esta fuente a la financiación de proyectos de inversión. Durante los veinte (20)*

La magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** salvó parcialmente su voto al considerar que los artículos 6º y 7º resultaban compatibles con la Constitución y, en particular, con el derecho de las entidades territoriales a administrar sus propios recursos. En cuanto al artículo 6º, la norma se limita a determinar un diferimiento en el pago de los tributos, lo cual no enerva la obligación de pago y, por ende, no incide en el recaudo total de los tributos territoriales. En lo relativo al artículo 7º, aunque sí concurre una disminución en el monto del capital a pagar, esta medida solo puede adoptarse si esa es la decisión de la entidad territorial que considera conveniente recaudar recursos urgentes para atender el déficit de ingresos y el mayor gasto público generado por la crisis sanitaria de la pandemia. La norma estaba diseñada en términos de autorización para que las entidades territoriales valoren la necesidad y conveniencia de recuperar cartera y evitar procesos de cobro coactivo en esta situación de la economía. La disminución en el monto del capital a pagar y los intereses causados se compensa con los beneficios irrogados en términos de aumento del recaudo en el marco de la contracción económica derivada de la pandemia.

Consideró la magistrada Ortiz Delgado que la evaluación que debía realizar la Corte en este caso debió fundamentarse en un juicio de proporcionalidad que analizara, entre otros aspectos, la correlación entre las afectaciones marginales al monto recaudado con el incentivo general del pago de los impuestos de las entidades territoriales. Así, a partir de la postura adoptada por la mayoría, se privilegió una regla de decisión que afecta las finanzas de esos entes, al eliminar instrumentos que estaban unívocamente dirigidos a aumentar el recaudo y, con ello, los recursos fiscales disponibles para atender no solo sus gastos ordinarios, sino también las contingencias propias de la atención de la crisis.