

LA CORTE DETERMINÓ QUE LA CREACIÓN DE UNA SUBCUENTA PARA LA MITIGACIÓN DE EMERGENCIAS-COVID19, CONSTITUYE UNA MEDIDA NECESARIA QUE SE AJUSTA A LA CONSTITUCIÓN, TODA VEZ QUE PERMITE ADMINISTRAR TEMPORALMENTE LOS RECURSOS QUE PUEDAN SER APROPIADOS POR EL ESTADO PARA FINANCIAR LA PROVISIÓN DE BIENES, SERVICIOS Y OBRAS REQUERIDAS PARA CONTENER, MITIGAR Y EVITAR LA EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA SOBRE LA POBLACIÓN, EN PARTICULAR, AQUELLA EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD

III. EXPEDIENTE RE-285 - SENTENCIA C-210/20 (julio 1)
M.P. Diana Fajardo Rivera

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 559 DE 2020 (abril 15)

Por el cual se adoptan medidas para crear una Subcuenta para la Mitigación de Emergencias -Covid 19- en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establecen las reglas para su administración, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

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 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 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 la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del Coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, «Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus», en la que se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al Coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.

Que en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del Coronavirus COVID-19, con graves afectaciones al orden económico y social.

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

Que 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 habla 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, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril y ciento doce (112) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 13 de abril de 2020 112 muertes y 2.852 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.205), Cundinamarca (115), Antioquia (272), Valle del Cauca (498), Bolívar (134), Atlántico (92), Magdalena (66), Cesar (32), Norte de Santander (43), Santander (29), Cauca (19), Caldas (36), Risaralda (61), Quindío (49), Huila (55), Tolima (25), Meta (24), Casanare (7), San Andrés y Providencia (5), Nariño (38), Boyacá (31), Córdoba (13), Sucre (1) Y La Guajira (1), Chocó. (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud - OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET1 señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos.

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

Que 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, «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 el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 señaló en su artículo 3 que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas «adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.»

Que la adopción de medidas de rango legislativo autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

Que dentro de las medidas anunciadas en la declaratoria del Estado de Emergencia que hace referencia el Decreto 417 de 2020, se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.

Que se hace necesario establecer las condiciones bajo las cuales serán administrados aquellos recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME que se destinen especialmente para financiar la provisión de bienes, servicios y obras requeridas para contener, mitigar y evitar la extensión de los efectos adversos derivados de la pandemia generada por el Coronavirus COVID- 19 en la población en condición de vulnerabilidad residente en el territorio colombiano y en el sistema de salud, así como la forma mediante la cual se dará cumplimiento a su objeto. Para tal fin, y teniendo en cuenta que con estos recursos se atenderán las necesidades derivadas de las causas que motivaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, es menester establecer un mecanismo apropiado, especial y único para el adecuado y oportuno manejo de los mismos.

Que enfrentar la crisis sanitaria declarada demanda esfuerzos conjuntos de las diferentes agencias gubernamentales comprometidas en la superación de los efectos de la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Que la consecución, administración, asignación, distribución y ejecución de los recursos para atender la emergencia exige una estructura flexible que permita la coordinación de los

esfuerzos de todos los sectores de la Sociedad y la oportuna intervención del Gobierno nacional.

Que mediante el Decreto Ley 1547 de 1984, modificado por el Decreto ley 919 de 1989, se creó el Fondo Nacional de Calamidades, modificado por la Ley 1523 de 2012, que lo denominó Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social y dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar, manejado por la Sociedad Fiduciaria La Previsora S.A.

Que toda la ordenación del gasto del Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y sus subcuentas está a cargo del Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Que el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres cuenta con mecanismos expeditos y ágiles que facilitan los procesos de contratación, distribución y giro de los recursos actuales y futuros, los cuales permiten agilizar los procesos para conseguir, asegurar y adquirir los bienes, servicios y obras destinados a contener y mitigar la pandemia generada por el Coronavirus COVID- 19 y a evitar la extensión de sus efectos.

Que la Subcuenta que ordena crear el presente Decreto Legislativo requiere para su manejo hacer uso de esos mecanismos ágiles y expeditos por razones de urgencia evidente, para generar procesos de contratación de bienes y servicios con criterios de transparencia, pero igualmente de celeridad, diligencia y oportunidad para atender las demandas urgentes de la población en riesgo. En este contexto, la Subcuenta del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que por medio del presente decreto legislativo sea crea, constituye un medio necesario, idóneo y proporcional para hacer frente a la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

Que las medidas adoptadas en el presente Decreto Legislativo tienen relación de conexidad directa con las causas que generaron la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en la medida que apuntan a agilizar la toma de decisiones en los procesos de organización, contratación, distribución y ejecución de los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, con los cuales se atenderán oportunamente las necesidades de la población afectada a nivel nacional y se evitará la extensión de los efectos de la misma.

Que el Gobierno nacional está en la obligación de adoptar las medidas urgentes y necesarias para atender con los recursos disponibles a la salubridad de la población en riesgo.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Creación. Créase en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la Subcuenta denominada: Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID19.

Artículo 2. Objeto de la Sub cuenta para la Mitigación de Emergencias- COVID19. El Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres administrará una subcuenta temporal para la contención y mitigación de la emergencia declarada por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, la cual tendrá por objeto financiar la provisión de bienes, servicios y obras requeridas para contener, mitigar y evitar la extensión de los efectos adversos derivados de la pandemia COVID- 19 en la población en condición de vulnerabilidad residente en el territorio colombiano y en el sistema de salud.

La subcuenta de que trata el presente Decreto Legislativo tendrá una vigencia de dos (2) años contados a partir de su expedición.

Artículo 3. Recursos de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias- COVID19. La subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID19 administrará los recursos que sean transferidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en virtud del numeral 1 del artículo 4 del Decreto Legislativo 444 del 21 de marzo de 2020. De igual forma administrará los recursos que provengan de donaciones de procedencia nacional e internacional, los aportes o asignaciones públicas o privadas y demás fuentes que puedan ser administradas por intermedio del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Parágrafo 1. Autorícese a las entidades públicas nacionales y territoriales, tanto del nivel central como descentralizado, a

transferir a la subcuenta en forma directa, en el marco de su autonomía, los recursos que guarden unidad con el objeto y fin de la misma, según las disposiciones del presente Decreto Legislativo, las que lo modifiquen, sus decretos reglamentarios y las normas internas que lo desarrollen.

Parágrafo 2. Los recursos transferidos a la subcuenta se entenderán ejecutados con el giro que se realice de acuerdo al mecanismo de administración definido para el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Parágrafo 3. Las donaciones que hagan las personas naturales o jurídicas con destino a la subcuenta estarán exentas de todo impuesto y no requerirán de procedimiento especial alguno.

Artículo 4. Régimen contractual. Los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias-COVID19, se someterán únicamente a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con observancia de los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad imparcialidad y publicidad enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y con el control especial del Despacho del Contralor General de la Nación.

Parágrafo 1. El Gobierno nacional podrá, con cargo a los recursos de esta subcuenta, celebrar convenios con gobiernos extranjeros o con agencias u organismos multilaterales, cuyo objeto esté dirigido a mitigar los efectos adversos derivados de la pandemia generada por el Coronavirus COVID-19 en la población en condición de vulnerabilidad residente en el territorio colombiano y en el sistema de salud.

Artículo 5. Junta Administradora de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID19. Créase una Junta Administradora específica para la ejecución de los procesos relacionados con la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID19, que tendrá como funciones:

1. Señalar las políticas Generales de manejo e inversión de los recursos de la Subcuenta, así como de velar por su seguridad y adecuado manejo.
2. Velar por el cumplimiento e implementación del Objeto de Creación de la Subcuenta.
3. Indicar el uso de los recursos y el orden de prioridades al cual serán destinados, según el objeto de creación de la Subcuenta.
4. Absolver las consultas sobre materias relacionadas con el Objeto de Creación de la Subcuenta que le formule el Gobierno nacional o la Sociedad Fiduciaria administradora del Fondo.
5. La Junta Administradora podrá determinar las necesidades de personal para el cumplimiento de las funciones de la Gerencia.

Parágrafo 1. Frente a la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID19, la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, no ejercerá las funciones establecidas en el artículo 52 de la Ley 1523 de 2012.

Parágrafo 2. La Junta Administradora de la de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID19, estará conformada por siete (7) miembros así:

1. El Gerente de la de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID19, quien la presidirá.
2. Seis (6) representantes designados por el Presidente de la República. Su participación será Ad-honorem.

El Director General de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres UNGRD, asistirá con voz, pero sin voto, y ejercerá su Secretaría técnica.

Artículo 6. Gerente de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias COVID19.

El presidente de la República nominará al gerente de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID19, el cual se podrá vincular a través de contrato. La función general del Gerente de la subcuenta será la de ejecutar los planes y proyectos aprobados por la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, que deban celebrarse con cargo a los recursos de la Subcuenta. Para el efecto, cumplirá especialmente con las siguientes:

1. Adelantar las acciones tendientes al cumplimiento del objeto y fines de la subcuenta que tendrá a cargo.

2. Dirigir, coordinar y distribuir los recursos de la subcuenta conforme a las necesidades que se pretenden asegurar en este Decreto Legislativo.

3. Coordinar con las instancias del Gobierno nacional, con las autoridades territoriales y con el sector privado, la planeación, focalización y ejecución de las actividades requeridas para las fases de atención, que se realizarán con el fin de conjurar la crisis generada por la Pandemia del Coronavirus COVID 19 y evitar la extensión de sus efectos.

4. Solicitar y obtener de las autoridades públicas competentes la entrega de la información que se requiera para la planeación y focalización de la atención de la población y de las intervenciones en los frentes afectados. Todas las entidades y agencias del Gobierno nacional atenderán con prioridad las solicitudes que provengan del Gerente de la Subcuenta

5. Coordinar con los agentes del sector privado los aportes para la subcuenta y los que pudieran obtenerse de organizaciones internacionales o de otros países.

6. Orientar e instruir a las instituciones públicas y privadas vinculadas a la mitigación de los efectos de la crisis sobre las actividades requeridas para las fases de atención de los frentes afectados.

7. Solicitar y revisar los informes de auditoría que le sean presentados a la Subcuenta sobre los actos y contratos que se realicen.

8. Atender los requerimientos del Despacho del Contralor General de la Nación en relación con la ejecución de los recursos administrados por la Subcuenta.

9. Las demás que le sean asignadas por la Junta Directiva del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres o por el presidente de la República.

Parágrafo 1. Las entidades públicas estarán obligadas a prestar, dentro del ámbito de sus competencias, la colaboración que le solicite el gerente de la Subcuenta para superar la crisis y mitigar la extensión de sus efectos.

Parágrafo 2. La Junta Administradora de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias - COVID19 será presidida por el gerente de la Subcuenta mientras se superen los efectos causados por la pandemia COVID-19.

Parágrafo 3. El Gerente de la Subcuenta para la Mitigación de Emergencias COVID19- podrá organizar comités técnicos temporales o comités regionales -para coordinar, dirigir, orientar y/o soportar la toma de decisiones de la Junta Directiva. Los gastos que demande tal actividad serán atendidos con los fondos de la subcuenta.

Parágrafo 4. El gerente de la Subcuenta no tendrá para ningún efecto carácter de ordenador del gasto

Artículo 7. Ordenación del Gasto. El ordenador del gasto de la subcuenta que se crea mediante este Decreto Legislativo será el director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres o por el funcionario del Nivel Directivo que designe el Director.

Artículo 8. Reglas para la administración y ejecución de los recursos. La administración y ejecución de los recursos a que hace referencia el presente Decreto Legislativo estará exenta de toda clase de impuestos, tasas, contribuciones y multas, de conformidad con lo previsto en el artículo 10 del Decreto Ley 1547 de 1984.

Artículo 9. Entrega de bienes adquiridos con cargo a los recursos de la subcuenta. El administrador fiduciario del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres transferirá a título gratuito a las entidades públicas los bienes que se adquieran en cumplimiento del objeto y finalidad de la subcuenta. Dicha transferencia se adelantará a través de acto administrativo que profiera el Director de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre o su delegado en donde se indique la valoración contable de los mismos para efectos del control que se requiera para el efecto.

Artículo 10. Autorización para la adquisición de bienes y servicios a través de instancias internacionales. Se autoriza al Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres a concurrir a instancias y organismos internacionales, con el fin de adquirir los bienes, servicios y tecnologías en salud que se requieran

para contener y mitigar los efectos en la salud de los residentes en el territorio colombiano, por efectos del brote de enfermedad por Coronavirus – COVID-19.

Artículo 12. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 559 de 2020 “[p]or el cual se adoptan medidas para crear una Subcuenta para la Mitigación de Emergencias -Covid19- en el Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establecen las reglas para su administración, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

3. Síntesis de la providencia

Los artículos incluidos en el Decreto Legislativo 559 de 2020 giran en torno a una única medida: la creación de la “subcuenta para la Mitigación de Emergencias - Covid 19” (artículo 1). Las disposiciones restantes se encargan de explicar el objetivo de la subcuenta, sus órganos de administración y las reglas especiales de operación, así: la finalidad de la subcuenta (artículo 2), los recursos que la soportan (artículo 3), el régimen contractual (artículo 4), la junta administradora (artículo 5), el Gerente (artículo 6), el responsable de la ordenación del gasto (artículo 7), las reglas para la administración y ejecución de los recursos (artículo 8), la entrega de bienes a entidades públicas (artículo 9), la autorización para adquisición de bienes y servicios a través de instancias internacionales (artículo 10). Finalmente, el artículo 12 reitera la regla general de vigencia de este tipo de normas a partir de la fecha de su publicación.

Al revisar el proceso de formación del decreto legislativo, se pudo constatar que este fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros, que se expidió en desarrollo del Estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020, y que estaba debidamente motivado. Por lo tanto, se concluyó que no hay ninguna irregularidad en su trámite.

Para analizar el contenido del decreto legislativo, la Corte aplicó los juicios de finalidad, de conexidad material, de motivación suficiente, de ausencia de arbitrariedad, de intangibilidad, de no contradicción específica, de incompatibilidad, de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación. A partir de lo anterior, pudo constatar que las medidas de emergencia adoptadas superaban el examen material de constitucionalidad.

La Sala Plena encontró que el decreto legislativo busca atender la rápida expansión del Covid-19 en el territorio nacional y las múltiples consecuencias adversas para la salud y el bienestar de la población. En el marco de la emergencia actual, el Estado colombiano requiere recursos adicionales para fortalecer el sistema de salud y de protección a la población, pero también debe contar con mecanismos especiales para administrar tales recursos. Precisamente, por ello se dispuso la creación de una Subcuenta dentro del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, lo que permite administrar temporalmente los recursos que puedan ser apropiados por el Estado para financiar la provisión de bienes, servicios y obras requeridas para contener, mitigar y evitar la extensión de los efectos de la pandemia sobre la población, en particular, aquella en condición de vulnerabilidad. Dicha finalidad es consecuente con la magnitud de la emergencia declarada y también responde a los fines esenciales del Estado.

Asimismo, el Decreto Legislativo 559 de 2020 dota a la Subcuenta con un marco de funcionamiento propio que le permite manejar con responsabilidad y con los controles necesarios, pero también con celeridad, los recursos dispuestos para atender la emergencia. La Corte encuentra que el modelo de administración diseñado por el Gobierno nacional responde al contexto específico de la pandemia, es necesario, proporcional y no conlleva criterios de discriminación.

4. Salvamentos de voto

La magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** salvó parcialmente su voto en relación con el parágrafo 1 del artículo 3° del Decreto 559 de 2020, toda vez que en su concepto esta disposición desconoce de manera flagrante el principio constitucional de legalidad del gasto público y por tanto, ha debido ser declarada inexecutable.

Advirtió que esta norma autoriza a las entidades territoriales tanto del nivel central como descentralizado a transferir directamente a la Subcuenta creada los recursos “que guarden unidad con el objeto y fin de la misma, según las disposiciones del presente Decreto Legislativo”, lo cual implica la modificación del presupuesto y por tanto, excede el ámbito de competencia de los entes territoriales. Las facultades establecidas como medida de excepción para realizar las operaciones presupuestales previstas en el Decreto Legislativo examinado están reservadas exclusivamente al Gobierno nacional, de acuerdo con las reglas establecidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, las cuales no puede ser delegadas por el legislador de excepción en cabeza de las entidades territoriales.

Por su parte, el magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** se apartó de la decisión de la mayoría, porque consideró que no se acreditó debidamente que el Decreto Legislativo 559 de 2020 superara los juicios de necesidad, incompatibilidad y no contradicción específica.

En relación con el juicio de necesidad, advirtió que para la adopción de las medidas previstas por el Gobierno Nacional en el decreto legislativo examinado no era preciso acudir a las facultades excepcionales de que trata el artículo 215 constitucional, toda vez que el ordenamiento legal ordinario contempla los mecanismos idóneos y eficaces para lograr el propósito perseguido. En tal sentido, el marco institucional establecido a partir de la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 4147 de 2011 configura un sistema de gestión del riesgo en el cual se concibe el riesgo derivado de factores biosanitarios, así como la posibilidad de creación de una subcuenta especial para afrontar la coyuntura sin precedentes derivada de la pandemia, con la consecuente adaptación de los órganos de administración existentes para garantizar su óptimo funcionamiento.

En línea con ello, respecto del juicio de incompatibilidad, señaló que el Ejecutivo no cumplió con la carga de justificar de forma estricta por qué el régimen ordinario de gestión del riesgo resultaba irreconciliable con el estado de emergencia económica, social y ecológica. En este punto, relievó que, paradójicamente, la Sala Plena dio por cierta la supuesta incompatibilidad de las disposiciones creadas por el legislador ordinario, a pesar de constatar que varias de las normas de excepción son réplicas de las previsiones que regulan la gestión del riesgo en tiempos de normalidad. Puesto que no se llegó a sustentar realmente en qué medida el marco jurídico existente era discordante ante las particularidades de la calamidad generada por el Covid-19 –al punto de hacer forzosa la adopción de un nuevo régimen en este campo–, el decreto legislativo genera una suerte de paralelismo y duplicidad de autoridades inexplicable de cara a la gestión de la calamidad, cuya pertinencia no es muy clara y sugiere, más bien, la pretermisión del carácter excepcional que se ha de predicar de este tipo de actos normativos.

Y en cuanto al juicio de no contradicción específica, sostuvo que la Sala Plena debió profundizar en el escrutinio de la validez del artículo 6 del decreto legislativo, en relación con la naturaleza del cargo del gerente de la subcuenta creada, quien será nominado por el Presidente de la República y podrá ser vinculado mediante contrato. Indicó que si, hipotéticamente, se tratara de un empleado público que al vincularse por contrato se sustrae de prestar juramento, cabría la interpretación de que se está contraviniendo lo previsto en el artículo 122 constitucional, al paso que, si no existiere tal contradicción frente al mandato superior, ello ha debido quedar explícito en la sentencia al momento de realizar el juicio de no contradicción específica, y no solo de manera tangencial al pronunciarse sobre la proporcionalidad.

A juicio del magistrado **Rojas Ríos**, los anteriores argumentos bastaban para concluir que el Decreto Legislativo 559 de 2020 debía ser declarado inexecutable, por no satisfacer los requisitos sustanciales de validez.