

REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020)

SALA PLENA

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Radicación No. 70-001-23-31-000-2020-00170-00

Solicitante: Municipio de Morroa

Asunto: Decreto No. 056 del 16 de abril de 2020, por medio del cual se adoptan las medidas impartidas mediante Decreto No. 558 del 15 de abril de 2020, expedido por el Gobierno Nacional.

Magistrada Ponente: Tulia Isabel Jarava Cárdenas

1. OBJETO DE DECISIÓN:

Decide la Sala en única instancia, el Control Inmediato de Legalidad del **Decreto No. 056 del 16 de abril de 2020** *“Por medio del cual se adoptan las medidas impartidas mediante Decreto No. 558 de abril 15 de 2020, expedido por el Gobierno Nacional”*, emanado de la Alcaldía Municipal de Morroa (Sucre).

2. ANTECEDENTES.

- El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud calificó el brote de Coronavirus COVID-19 como una pandemia, consecuente con lo cual, el 12 de marzo de la misma anualidad, el Ministerio de Salud y Protección Social, con fundamento en el Art. 69 de la Ley 1753 de 2015, expidió la Resolución 385, en la que declaró el estado de Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional.
- El 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República de Colombia expidió el Decreto 417, en el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días.
- El Art. 13 de la Ley 100 de 1993 en su literal d) dispone que la afiliación al Sistema General de Pensiones implica la obligación de efectuar los aportes que establecidas en la ley; que el monto actual de la cotización al Sistema General de Pensiones corresponde al 16% del salario o ingreso percibido, de los cuales el 3% se destinará a financiar los gastos de administración del sistema y la cobertura de los riesgos de invalidez y sobrevivencia, ya sea a través de las reservas realizadas por el Régimen de Prima Media o el pago del Seguro Previsional en el caso del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (Art. 20 *ibídem*).

- El 15 de abril de 2020 el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 558 a través del cual decidió implementar medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones en el marco del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el fin de *“...disminuir las cargas laborales de los empleadores y de los trabajadores tanto dependientes como independientes, en atención a la afectación generada por el Coronavirus COVID-19 en la economía y sociedad colombianas”*.
- El 16 de abril de 2020, el Alcalde Municipal de Morroa, en acogimiento a lo dispuesto en el Decreto No. 558, expidió el Decreto 056, *“... en aras de garantizar los derechos fundamentales de los empleados y contratistas de la Alcaldía de Morroa – Sucre....”*.

3. ACTUACIÓN PROCESAL

En Acta Individual de fecha **24 de abril de 2020**, la Oficina Judicial de Sincelejo realizó el reparto de la presente acción a la Magistrada Ponente, quien, en Proveído adiado **27 de abril de 2020** avocó el conocimiento de la misma; providencia que fue notificada vía correo electrónico al Representante Legal del Municipio de Morroa¹, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado² y al Agente del Ministerio Público³, el día **28 de abril de 2020**.

El **28 de abril de 2020**, la Secretaría del Tribunal Administrativo de Sucre fijó el AVISO ordenado en el Auto que avocó el conocimiento, en su página web⁴, durante el término de diez (10) días⁵, sin pronunciamiento alguno de la Parte Solicitante, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, ni de terceros.

En Oficio 0558 enviado por correo electrónico el **28 de abril de 2020**, se solicitó a la Alcaldía Municipal de Morroa (Sucre), el envío de los antecedentes administrativos del acto objeto de análisis de legalidad; petición que fue atendida en Oficio del **29 de abril de 2020**, en el que se lee: *“Respecto de los trámites que antecedieron al acto sujeto de control de legalidad Decreto N° 056 del 16 de Abril de 2020, en el presente asunto, estimamos que no existió ningún trámite previo, sin embargo, podemos señalar que el mismo se expidió en virtud del Decreto Legislativo 558 de 15 de abril de 2020”*.

¹ alcaldia@morroa-sucre.gov.co

² procesosnacionales@defensajuridica.gov.co

³ prociudadm164@procuraduria.gov.co y prociudadm44@procuraduria.gov.co

⁴ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-sucre/232>

⁵ Comprendidos entre el 29 de abril y el 13 de mayo de 2020.

Por su parte, el **Agente del Ministerio Público delegado ante el Tribunal Administrativo de Sucre**, dentro del término concedido para ello⁶, emitió concepto de fondo en el que señaló que el Decreto 056 del 16 de abril de 2020 era pasible del control inmediato de legalidad y se encontraba ajustado al ordenamiento jurídico.

Como fundamento de lo anterior, sostuvo:

"El Decreto en estudio en su parte motiva da alcance a la normatividad constitucional y legal como son el artículo 315 constitucional, ley 1801/2016, la ley 136/1994. En su parte considerativa hace referencia a los decretos 417 y al decreto legislativo 558/2020.

De lo expuesto se determina que el Decreto 051 si bien fue expedido en desarrollo de las competencias administrativas del Alcalde Municipal, de conformidad con las atribuciones previstas en el artículo 315 de la Constitución Política y en las leyes 136 de 1994, modificada por la ley 1551 de 2012, teniendo en cuenta que el artículo 315 superior, determina que el alcalde es la primera autoridad administrativa del municipio y está facultado para asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del mismo, entre otras atribuciones. Además a los alcaldes les fueron conferidas atribuciones para cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

El Gobierno Nacional profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19, en la parte considerativa señaló, entre otros aspectos:

...

Las razones que justificaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, entre otras fueron:

➤ La expansión en el territorio nacional de la enfermedad por el nuevo coronavirus COVID-19, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye una grave afectación al orden económico y social del país, que justifica la declaratoria del estado de excepción.

➤ La crisis que enfrenta la población colombiana es grave e inminente, al punto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional.

➤ Se requieren medidas inmediatas que debe adoptar el Gobierno Nacional para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, de modo que se atiendan oportunamente los afectados, tanto en materia sanitaria como económica.

A partir de allí se han expedido diversos decretos tendientes a aliviar el impacto económico negativo del aislamiento preventivo, tales como Decreto

⁶ Que corrió ente el 14 al 28 de mayo de 2020.

438 que establece exenciones tributarias del IVA por 30 días en algunos productos; el decreto 440 que establece medidas de urgencia en materia de contratación, el decreto 441 que ordena la reconexión temporal el servicio de agua potable, el decreto 458 que ordena la entrega de un auxilio extraordinario a los beneficiarios de familias en acción, y adultos mayores, siempre tratando de proteger a la población más vulnerable; el 461 que autoriza la reorientación de rentas en el municipio, complementado con el 512 que autoriza a gobernadores y alcaldes realizar movimientos presupuestales en el margen de la EESE; la creación del programa de Ingreso solidario para atender las necesidades de los más vulnerables (decreto 518); entre otras muchas medidas, ya que el gobierno al ordenar el aislamiento preventivo desde el 25 de marzo y el cual se ha ido ampliando hasta el 30 de mayo, conlleva un problema social y económico de grandes magnitudes ante la imposibilidad de las empresas y de los independientes de obtener los ingresos suficientes para solventar no solo sus necesidades básicas, sino también para responder por sus obligaciones y compromisos.

El decreto 558/2020 disminuye temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones, entre otras medidas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, es un decreto legislativo, siendo objeto de control automático de constitucionalidad (C.P. artículos 215 y 241 numeral 7), y por tanto los decretos que lo desarrollan, como es el caso del decreto en estudio que prácticamente adopta y transcribe los artículos 3, 4 y 5, se encuentra desarrollándolo en lo pertinente a la disminución temporal de la cotización al SGP en los meses de abril y mayo del presente año, con el objeto de aliviar la carga en material pensional de los contratistas y empresarios al permitir la reducción por dos meses del porcentaje de cotización del 16% al 3%, modificando temporalmente de esta manera lo dispuesto en la Ley 100/1993, siendo objeto de CIL.

En conclusión, se evidencia que el mencionado Decreto Municipal No. (Sic) 0051 del 17 de Abril de 2020 no solo fue expedido en ejercicio de las facultades otorgadas por la Constitución Política de Colombia en sus Artículos 209 y 315, y ley 136 de 1994 modificado por (Sic) el la ley 1551 de 2012, sino que también corresponde al desarrollo de unas medidas extraordinarias cuya génesis corresponde a un decreto legislativo expedido con base en la declaratoria del estado de excepción.

Con base en criterios de carácter formal y material, según los cuales es posible determinar la naturaleza de un decreto del Ejecutivo, de acuerdo con sus fundamentos, al igual que acudiendo a la naturaleza esencial del acto administrativo implícita en su contenido normativo, considera esta Delegada que las medidas locales adoptadas con base en los decretos presidenciales que sirven de sustento a la atribución ejercida por el señor Alcalde Municipal de Morroa Sucre en el acto sometido a control, corresponden al desarrollo de las facultades de carácter legislativo derivadas de los decretos 417 y 558.

Es decir que el decreto 0051 del 17 de Abril tiene como fin adoptar el decreto legislativo 558 expedido con base en el estado de excepción (decreto 417), y al hacer una valoración de si las medidas adoptadas en el acto contribuyen a la ejecución, mediata o inmediata, de las tomadas en el decreto Legislativo 558 llegamos a la conclusión que sí.

De lo señalado se desprende que la motivación del decreto bajo estudio, es producto del desarrollo de una disposición en ejercicio de una función administrativa dictada con ocasión del estado de excepción declarado en el país a través del Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, y no corresponde al ejercicio de su función propia como autoridad máxima de la

administración municipal y de sus funciones ordinarias, ya que dicho decreto legislativo otorgó facultades extraordinarias al ejecutivo para proceder con ello medio la declaratoria de un estado de emergencia, en cuanto se trata de una facultad excepcional como es la de permitir temporalmente la reducción del aporte de pensión estipulado en la ley 80/1993 tanto al sector público, como privado.

De este modo, el decreto objeto de control satisface el presupuesto de procedencia del control directo de legalidad, consistente en que las medidas o decisiones contenidas en el mismo sean adoptadas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos con ocasión de los estados de excepción, lo que permite ejercer el control de legalidad ordenado en la Ley, por cuanto el Decreto en mención tuvo como fundamento material el estado de emergencia declarado por el Presidente de la República, es decir, que el decreto municipal haya sido emitido en el marco de las disposiciones que rigen el estado de excepción o como desarrollo de un decreto legislativo, requisito sine qua non para avanzar en el estudio legal contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, con miras a determinar si el decreto que es materia de control se encuentra o no ajustado al marco jurídico excepcional de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretada por el Gobierno Nacional.

Esta Delegada encuentra que los requisitos que atañen a la competencia y a la forma fueron cumplidos en la expedición del decreto 0051 del 17 de Abril de 2020, puesto que constituye un acto administrativo de carácter general proferido por una autoridad del orden municipal con competencia para ello, el cual tiene por objeto adoptar unas medidas del decreto legislativo 558, por lo tanto el tercer requisito que hace referencia a que sea expedido en desarrollo de un decreto legislativo, se cumple.”. (Negrillas para resaltar)

4. CONSIDERACIONES:

4.1. La Competencia.

Acorde con lo establecido los Arts. 136, 151.14 y 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011-, esta Corporación es competente para ejercer el Control Inmediato de Legalidad sobre el **Decreto No. 056 del 16 de abril de 2020** “*Por medio del cual se adoptan las medidas impartidas mediante Decreto No. 558 de abril 15 de 2020, expedido por el Gobierno Nacional*”, emanado de la Alcaldía Municipal de Morroa (Sucre).

Decisión que conformidad con el artículo 185 numeral 1º del CPACA⁷ deberá ser adoptada por la Sala Plena de la Corporación.

4.2. Del Control Inmediato de legalidad

Con el fin de que el Gobierno Nacional tenga a su alcance instrumentos para conjurar los hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que

⁷ “La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena”.

constituyan grave calamidad pública, es decir, cuando sobrevengan hechos distintos a los establecidos en los Arts. 212⁸ y 213⁹ *ibídem*, el Art. 215 de la Constitución Política de Colombia otorga al Presidente de la República la facultad de declarar Estados de Emergencia, con la finalidad de salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Declaratoria que comprenderá periodos de hasta treinta (30) días, los cuales sumados no podrán exceder de noventa (90) días calendario.

En desarrollo de lo anterior, y con el objeto de tomar medidas de carácter general se autorizó al Ejecutivo proferir decretos legislativos, en uso de cuya facultad, el señor Presidente de la República, expidió el en primer lugar, el **Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020**, por medio del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, que finalizó el 16 de abril de los corrientes. Y, posteriormente, para los mismos fines y por igual lapso, expidió el **Decreto Legislativo No. 637 del 6 de mayo de 2020**, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la propagación del COVID-19 y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

⁸ "ARTICULO 212. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.

La declaración del Estado de Guerra Exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión.

Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara."

⁹ "ARTICULO 213. En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos periodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.

En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar."

Ahora bien, al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la ley 137 de 1994 "*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*", la legalidad de las medidas que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, deberá ser controlada por las autoridades de lo contencioso administrativo. En efecto, dicha norma textualmente prevé:

"ART. 20: CONTROL DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

Las autoridades competentes que lo expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción de lo contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) hora siguientes a su expedición"

Por su parte, el artículo 185 *ibídem*, indicó el trámite que se le debe impartir al medio de control inmediato de legalidad, señalando que, "*recibida la copia auténtica del texto de los **actos administrativos** a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así (...)*". (Negrilla fuera de texto).

En estas condiciones, "*...mientras que el artículo 136 hace referencia a las medidas de carácter general en el primer inciso, en el segundo de ellos el propio legislador introdujo el concepto de acto administrativo para fijar que, dentro del universo de actos de la administración, expedidos en desarrollo y durante de los estados de excepción, tienen control inmediato de legalidad aquellos de carácter general que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, en tanto son verdaderos actos administrativos*"¹⁰.

Así, pues¹¹, para que proceda el control inmediato de legalidad el acto de la Administración debe reunir, en forma concurrente, los siguientes requisitos: *i)* tratarse de un acto administrativo, expedido en ejercicio de funciones de la misma naturaleza jurídica; y *ii)* desarrollar los decretos legislativos del estado de excepción, durante la vigencia de éste.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA VEINTISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN. Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE. Bogotá D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01123-00(CA) A. Actor: SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA). Demandado: CIRCULAR 1-3-2020-000049 DEL 11 DE MARZO DE 2020. Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

¹¹ Ídem (5)

Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que el Control Inmediato de Legalidad es integral *"...en tanto cobija tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en éste último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribe a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de qué trata el acto sometido a este control"*¹².

Concordante con lo dicho, debe precisarse que *"...la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico."*¹³

Lo anterior no obsta para que, sin perjuicio de la cosa juzgada relativa, el acto que ha pasado por este examen automático sea susceptible del control de legalidad normal u ordinario, puesto que el control automático en comento no le quita su condición de acto administrativo, ni le imprime una naturaleza o condición jurídica especial que lo sustraiga del control ordinario que a la jurisdicción contencioso administrativa le está dado por la Constitución Política (artículo 238) y la ley (artículos 82, 83, 84 y 85 del C.C.A)

Para apuntalar y complementar lo hasta ahora expuesto, se trae a colación lo concluido por la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado¹⁴, donde,

¹² CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA). Actor: GOBIERNO NACIONAL. Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL.

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO.SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n.º 19. Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación:11001-03-15-000-2020-01497-00.Temas: Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia.

con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo¹⁵; se indicaron como características esenciales del control de legalidad, las siguientes:

- (i) *Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos) que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.*
 - (ii) *Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.*
 - (iii) *Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.*
 - (iv) *No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.*
 - (v) *Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad.*
 - (vi) *Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.*
- Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.*
- (vii) *No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo*

Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los estados de excepción. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad.

¹⁵ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent, rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may.31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA),mar. 5/2012.

debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato¹⁶

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

(...)"

4.2. El Caso Concreto:

El acto objeto de control de legalidad es del siguiente tenor:

"DECRETO No. 056
(Abril 16 de 2020)

**"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS IMPARTIDAS
MEDIANTE
DECRETO No. 558 DE ABRIL 15 DE 2020, EXPEDIDO POR EL GOBIERNO
NACIONAL"**

El Alcalde del Municipio de Morroa en uso de sus atribuciones Constitucionales, Legales y Reglamentarias, en especial, las conferidas por el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 13 de 1994 y...

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

¹⁶ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

Que de conformidad con el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al presidente de la República como jefe de gobierno conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

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

Que con el propósito de mitigar la propagación del Coronavirus COVID-19 a través de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, se genera una disminución en el consumo de bienes y servicios y por lo tanto los empleadores – personas naturales y la pequeña y mediana industria, pueden ver afectado su flujo de recursos de forma tal que presentarían dificultades para atender sus obligaciones corrientes, tales como arrendamientos, servicios públicos y salarios.

Que, por tanto, se hace necesario tomar medidas para disminuir las cargas económicas de estos empleadores, con el fin de que estas puedan concentrar sus esfuerzos económicos en mantener las nóminas de trabajadores y continuar con el pago de los salarios, permitiendo en todo caso que los trabajadores continúen contando con el aseguramiento de los riesgos derivados de la invalidez y sobrevivencia que ofrece el Sistema General de Pensiones.

Que los trabajadores independientes al no recibir contraprestación por la imposibilidad de vender bienes o prestar sus servicios, pueden ver afectado su flujo de caja y con ello el pago de cotizaciones al Sistema General de Pensiones, aun cuando la disminución en sus actividades no obedezca a una decisión voluntaria, sino a un hecho derivado del aislamiento preventivo decretado por el Gobierno nacional como medida para evitar el crecimiento de los contagios generados por el Coronavirus COVID-19.

Que a su vez, debe disminuirse la carga de los trabajadores independientes, ante las restricciones de ingreso que genera la medida de aislamiento obligatorio, permitiéndoles contar con el aseguramiento de los riesgos derivados de la invalidez y sobrevivencia que ofrece el Sistema General de Pensiones.

Que de conformidad con lo establecido en el literal d del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 la afiliación al Sistema General de Pensiones implica la obligación de efectuar los aportes que se establecen en la Ley.

Que por su parte, conforme con el artículo 20 de la Ley 100 de 1993 el monto actual de la cotización al Sistema General de Pensiones corresponde al 16% de la de Cotización, definida según los artículos 18 y 19 de la Ley 100 de 1993.

Que de la misma forma el artículo 20 de la Ley 100 de 1993, define la distribución del aporte pensional, indicando que el 3% del ingreso base de cotización se destinará a financiar los gastos de administración del Sistema y la cobertura de los riesgos de invalidez y sobrevivencia, último, ya sea a través de las reservas realizadas por el Régimen de Prima Media o el pago del seguro previsional en el caso del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.

Que para disminuir las cargas laborales de los empleadores y de los trabajadores tanto dependientes como independientes, en atención a la afectación generada por el Coronavirus COVID-19 en la economía y sociedad colombianas, se modifica temporalmente el porcentaje de cotización del aporte al Sistema General de Pensiones, de forma tal que los periodos de abril y mayo que deban ser pagados en mayo y junio de 2020, únicamente deba realizarse el pago del 3% del ingreso base de cotización. En todo caso, los trabajadores continuarán amparados ante los riesgos de invalidez y sobrevivencia.

Que mediante Decreto No. 558 de 15 de abril de 2020, el Gobierno Nacional decidió implementar medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones en el marco del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que por lo anterior, y en aras de garantizar los derechos fundamentales de los empleados y contratistas de la Alcaldía de Morroa – Sucre, se le adoptarán las medidas establecidas en el Decreto 558 de 2020, conforme a las instrucciones establecidas en el mismo.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: ADOPTASE el Decreto No. 558 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, **POR EL CUAL SE IMPLEMENTAN MEDIDAS PARA DISMINUIR TEMPORALMENTE LA COTIZACION AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES, PROTEGER A LOS PENSIONADOS BAJO LA MODALIDAD DE RETIRO PROGRAMADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA.**

ARTICULO SEGUNDO: PAGO PARCIAL DEL APORTE AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES. *En atención a los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020, para los periodos de abril y mayo cuyas cotizaciones deben efectuarse en los meses de mayo y junio de 2020, respectivamente, los empleadores del sector público y privado y los trabajadores independientes que opten por este alivio pagarán como aporte el 3% de cotización al Sistema General de Pensiones, con el fin de cubrir el costo del seguro previsional en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad o el aporte a los fondos de invalidez y sobrevivencia del Régimen de Prima Media, según corresponda, así como el valor de la comisión de administración.*

La cotización de que trata este artículo será pagada de la siguiente manera: El 75% por el empleador y el 25% restante por el trabajador. Por su parte, los trabajadores independientes pagarán el 100% de esta cotización.

El Ministerio de Salud y Protección Social realizará las modificaciones temporales que correspondan a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes –PILA, para dar cumplimiento a lo establecido en el presente Decreto Legislativo.

ARTICULO TERCERO: INGRESO BASE DE COTIZACION. *El ingreso base para efectuar cotización de que trata el artículo anterior continuará siendo el establecido en las normas vigentes, y deberá corresponder con el reportado para efectuar el pago al Sistema General de Seguridad Social en Salud.*

En todo caso el ingreso base de cotización del Sistema General de Pensiones será como mínimo un salario mínimo legal mensual vigente y máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

ARTICULO CUARTO: CONTABILIZACION LAS SEMANAS Y ACCESO AL SEGURO PREVISIONAL. *Las Administradoras del Sistema General de Pensiones deberán tener en cuenta a favor de sus afiliados, las semanas correspondientes a los dos meses cotizados bajo las normas del presente Decreto Legislativo, con el fin de que estas semanas se contabilicen para completar las 1150 semanas que le permitan al afiliado acceder a la garantía de pensión mínima en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad o a las 1300 semanas para obtener una pensión de Vejez de un salario mínimo legal mensual vigente en el Régimen de Prima Media; así como para acreditar el cumplimiento del requisito de semanas para acceder a las pensiones de invalidez y sobrevivencia y la cobertura del seguro previsional.*

PARAGRAFO. *Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, cuando haya lugar al traslado entre administradoras o entre regímenes, no se deberá efectuar el traslado de valores que no se encuentren registrados como pagados efectivamente.*

ARTICULO QUINTO: VIGENCIA. *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación.*

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Municipio de Morroa, a los Diecisiete (17) días del mes de Abril del año Dos Mil Veinte (2020).


TONIO FRANCISCO OLMOS NAVAS
Alcalde Municipal

Visto el texto transcrito, se observa, que es procedente el control inmediato de legalidad del **Decreto 056 del 16 de abril de 2020**, toda vez que **(i)** es de contenido general; **(ii)** fue expedido por una autoridad del orden territorial, en ejercicio de su función administrativa; **(iii)** durante la vigencia del Decreto Legislativo **417 del 17 de marzo de 2020**, por medio del cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y desarrolla las normas que en materia de cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Pensiones se establecieron en el **Decreto 558 del 15 de abril de 2020** "Por el cual se implementan medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones, proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", entre otras normas constitucionales, legales y reglamentarias.

Dicho lo anterior, corresponde a la Sala realizar el estudio de legalidad del **Decreto 056 del 16 de abril de 2020**, por medio del cual se adoptan las medidas impartidas mediante Decreto No. 558 del 15 de abril de 2020; para lo cual se verificará si satisface los requisitos formales –*autoridad competente y motivación-* y materiales –*proporcionalidad y conexidad*¹⁷-, necesarios para concluir que el mismo se ajusta a derecho.

4.3.1. Aspectos formales del decreto:

Revisado el contenido del **Decreto 056 del 16 de abril de 2020**, se observa que, el cuerpo del acto administrativo contiene: (i) *el encabezado, número y fecha*, (ii) *el epígrafe -resumen de las materias reguladas-*, (iii) *la referencia expresa de las facultades que se ejercen*, (iv) *contenido de las materias reguladas -objeto de la disposición-*, (v) *parte resolutive* y (vi) *vigencia*¹⁸.

Además, se encuentra debidamente suscrito por el Alcalde Municipal de Morroa; autoridad administrativa con competencia para su expedición.

En efecto, el Art. 209 de la Constitución Política de Colombia establece que las autoridades administrativas del territorial nacional deberán coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado y, a su vez, el Art. 315.1 de la misma Carta, ordena a los Alcaldes Municipales “*Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo*”.

Concomitante con lo anterior, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 -*modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012-* dispone que “*Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo*”.

Y el artículo 93 de la misma norma, contempla: “*El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias*”.

¹⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

¹⁸ Ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de octubre de 2013. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Norma demandada: LEY 137 DE 1994-ARTICULO 20 DECRETO, LEY 132 DE 2010, LEY 1122 DE 2007. Demandante: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL.

Decisión que además, se encuentra debidamente motivada, puesto que responde a la necesidad de disminuir las cargas económicas de los empleadores, con el fin de que éstos puedan concentrar sus esfuerzos económicos en mantener las nóminas de trabajadores y continuar con el pago de los salarios, permitiendo en todo caso que los trabajadores continúen contando con el aseguramiento de los riesgos derivados de la invalidez y sobrevivencia que ofrece el Sistema General de Pensiones, en atención a la afectación generada por el Coronavirus COVID-19 en la economía y sociedad colombianas.

Así las cosas, el Decreto expedido por el Alcalde del Municipio de Morroa, Sucre, cumple con los presupuestos formales.

4.3.2 Aspectos materiales del decreto.-

La Sala aborda el estudio de los aspectos materiales del acto administrativo controlado, esto es su conexidad no solo con el Decreto del Gobierno Nacional, sino con las normas de rango constitucional y legal en que se fundamenta y, la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

✓ **Conexidad:** “*Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa*”¹⁹.

El Gobierno Nacional expidió 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*”, proferido por el Presidente de la República en atención a la facultad establecida en el Art. 215 de la Constitución Política de Colombia²⁰, para

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Bogotá D.C., mayo 24 de 2016. Radicación núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00. Consejero Ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA. Proceso: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. (Decreto Reglamentario 1814 de 14 de septiembre de 2015, expedido por el Presidente de la República con la Ministra de Relaciones Exteriores.)

²⁰ ARTICULO 215. *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 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 el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

conjurar la crisis provocada por el Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional; en cuya parte considerativa, se lee:

"1. PRESUPUESTO FÁCTICO.

A. Salud Pública.

(...) 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..., por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados. (...)

Que mediante la Resolución No. 0000380 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, arribaran 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 la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos (...)

B. Aspectos económicos

a. En el ámbito nacional

(...) que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata para atender un evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado ya en países como China, Italia, España, Alemania, Francia e Irán, entre otros, en consecuencia y por estas razones el sistema requiere un apoyo fiscal urgente.

(...)

Que las medidas a disposición del Banco de la República y del gobierno Nacional son insuficientes para conjurar el efecto que, en la salud pública, el empleo, el ingreso básico de los colombianos, la estabilidad económica de los trabajadores y de las empresas, la actividad económica de los trabajadores independientes, y la sostenibilidad fiscal de la economía resultan necesarias.

b. En el ámbito internacional

(...) Que a pesar de las herramientas usadas por los principales bancos centrales del mundo y las diferentes autoridades económicas, el temor por la expansión del nuevo coronavirus COVID-19 ha ocasionado sorpresiva e

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

imprevisiblemente el deterioro del mercado financiero internacional, una menor demanda global y una caída en las perspectivas de crecimiento mundial.

(...) es evidente que el país se encuentra enfrentando una situación repentina e inesperada que afecta de manera grave el orden económico y social por hechos absolutamente imprevisibles y sobrevinientes que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional, siendo necesario acudir al mecanismo contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política, además que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

2, PRESUPUESTO VALORATIVO

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por nuevo coronavirus COVID-19 y cuyo crecimiento exponencial es previsible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando en la última semana, es un hecho que además, de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país que justifica la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social, toda vez que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política.

(...) Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de Impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición de Ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación.

Que la gravedad por el número de contagios y el crecimiento exponencial de su propagación, así como de las muertes por el nuevo Coronavirus COVID-19 alrededor del mundo ha impactado los mercados nacionales e Internacionales como ya se evidenció. Esto, aunado a que tal situación impacta negativamente tanto la oferta como la demanda, generando fuertes consecuencias incluso para el mercado laboral, todo lo cual debe ser atendido con medidas extraordinarias que eviten en lo posible agravar la situación y los efectos económicos que ello conlleva.

Que como consecuencia del nuevo Coronavirus COVID-19 y su propagación es evidente la afectación al empleo que se genera por la alteración a diferentes actividades económicas, entre otros, de los comerciantes y empresarios que, además, alteran los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas de aquellos y la mitigación de los impactos económicos negativos que la crisis conlleva. /.../

3. JUSTIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA DE ESTADO DE EXCEPCIÓN

(...)

Que en ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre

otros, en la Ley 100 de 1993 Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 de 2007 - Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 111 de 1996- Estatuto Orgánico del Presupuesto, recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.

Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el estado de excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis (...)

A continuación, en dicho Decreto Legislativo, dispuso una serie de medidas para conjurar la crisis provocada por el Coronavirus COVID-19 e impedir la extensión de sus efectos, autorizando en todo caso, la adopción de medidas adicionales para los mismos fines.

En efecto, en la parte resolutive, se **DECRETÓ:**

“Artículo 1. Declárese 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 este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1º del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, (sic) **todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.**

Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.
(Negrillas fuera del texto original)

En desarrollo de lo anterior, el Presidente de la República expidió el **Decreto Legislativo 558 del 15 de abril de 2020** “Por el cual se implementan medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones, proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, en el cual se autorizó la toma de medidas en el ámbito del Sistema

General de Pensiones, para brindar mayor liquidez a los empleadores y trabajadores dependientes e independientes, y proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado, que reciben un salario mínimo legal mensual vigente de una posible descapitalización de las cuentas de ahorro pensional que soportan el pago de su pensión.

En dicho acto administrativo se lee:

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

Que en el marco de la emergencia y a propósito la pandemia del Coronavirus COVID-19, mediante el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de los habitantes la República de Colombia a partir de las cero horas (00:00 horas) del 13 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 horas) del día 27 de abril 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que además de la tragedia humanitaria de la pérdida de vidas, la rápida expansión del brote de la enfermedad y los numerosos casos de contagio confirmados, entre ellos en Colombia a la misma fecha, y de no tomarse medidas inmediatas, se pronostica mayores índices de mortalidad y, por tanto, un problema sanitario que debe ser resuelto de manera inmediata, con medidas efectivas de contención y mitigación.

Que dentro de las consideraciones del mencionado decreto, en el acápite de "medidas" se indicó [...] Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a 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 [...] y "[...] Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo Coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia [...]".

Que producto de la declaratoria de pandemia del Coronavirus COVID-19 es preciso tomar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, así como medidas orientadas a conjurar los efectos económicos asociados, disponiendo de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentarlos.

Que, ante la magnitud de la pandemia, el Gobierno nacional ha tomado medidas urgentes para poder contener el avance de la pandemia, las cuales tienen un impacto significativo en la actividad económica del país.

Que con el propósito de mitigar la propagación del Coronavirus COVID-19 a través de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, se genera una disminución en el consumo de bienes y servicios y por tanto los empleadores - personas naturales y la pequeña y mediana industria, pueden ver afectado su

flujo de recursos de forma tal que presentarían dificultades para atender sus obligaciones corrientes, tales como arrendamientos, servicios públicos y salarios.

Que en la medida en que algunos empleadores están haciendo un gran esfuerzo para efectuar el pago de los salarios a sus trabajadores, es necesario aliviar otros costos salariales, con el fin de contribuir para que dichas empresas y personas naturales que son empleadores, puedan mantener las plazas de empleo que generan.

Que, por tanto, se hace necesario tomar medidas para disminuir las cargas económicas de estos empleadores, con el fin de que estas puedan concentrar sus esfuerzos económicos en mantener las nóminas de trabajadores y continuar con el pago de los salarios, permitiendo en todo caso que los trabajadores continúen contando con el aseguramiento de los riesgos derivados de la invalidez y sobrevivencia que ofrece el Sistema General de Pensiones.

Que los trabajadores independientes al no recibir contraprestación por la imposibilidad de vender bienes o prestar sus servicios, pueden ver afectado su flujo de caja y con ello el pago de las cotizaciones al Sistema General de Pensiones, aun cuando la disminución en sus actividades no obedezca a una decisión voluntaria, sino a un hecho derivado del aislamiento preventivo decretado por el Gobierno nacional como medida para evitar el crecimiento de los contagios generados por el Coronavirus COVID-19.

Que a su vez, debe disminuirse la carga de los trabajadores independientes, ante las restricciones de ingreso que genera la medida del aislamiento obligatorio, permitiéndoles contar con el aseguramiento de los riesgos derivados la invalidez y sobrevivencia que ofrece el Sistema General de Pensiones.

...

Que para disminuir las cargas laborales de los empleadores y de los trabajadores tanto dependientes como independientes, en atención a la afectación generada por el Coronavirus COVID-19 en la economía y sociedad colombianas, se modifica temporalmente el porcentaje de cotización del aporte al Sistema General de Pensiones, de forma tal que para los períodos de abril y mayo que deben ser pagados en mayo y junio de 2020, únicamente deba realizarse el pago del 3% del ingreso base de cotización. En todo caso, los trabajadores continuarán amparados ante los riesgos de invalidez y sobrevivencia.

...

Que la modalidad de retiro programado tiene implícito un riesgo financiero, toda vez que según lo establecido en la Ley 100 de 1993, la Ley 1328 de 2009, el Decreto 1833 de 2016, el Decreto 2555 de 2010 y la Circular Básica Jurídica expedida por la Superintendencia Financiera de Colombia, los recursos que conforman el capital pensional bajo esta modalidad de pensión continúan siendo administrados por la Administradora de Fondos de Pensiones - AFP, en portafolios invertidos en diversos activos del mercado.

Que por lo tanto, los recursos que conforman el capital para la pensión en la modalidad de retiro programado se ven afectados de manera importante por factores exógenos, en especial el riesgo financiero que se puede traducir en una baja rentabilidad de las inversiones, en atención a las fluctuaciones en las

tasas de interés, los precios de las acciones y otros títulos, principalmente, en coyunturas financieras como la actual en la que los efectos del Coronavirus COVID-19 a nivel mundial sumado a los bajos precios de petróleo, han aumentado la inestabilidad de los mercados y generado efectos adversos en los mercados de capitales.

Que este comportamiento negativo y abrupto de los mercados financieros, afecta directamente los recursos que conforman el capital de las pensiones bajo la modalidad de retiro programado, principalmente de aquellas pensiones reconocidas con un monto igualo cercano al salario mínimo legal mensual vigente, provocando el desfinanciamiento a largo plazo de la pensiones reconocidas bajo esta modalidad, de forma tal que se crea el riesgo de que los recursos resulten insuficientes en el futuro para cumplir con el pago de las mesadas pensionales correspondientes.

Que es necesario tener en cuenta que los recursos que conforman el capital de las pensiones bajo la modalidad de retiro programado, se encuentran en fase de desacumulación, esto es, en la fase del pago pensional, razón por la cual los efectos adversos en el mercado financiero no se pueden recuperar en el largo plazo, a diferencia de lo que sucede con los recursos que se encuentran en fase de acumulación, esto es, durante la etapa activa del trabajador en la que realiza el pago de las cotizaciones al Sistema General de Pensiones.

...

Que conforme con el artículo 48 de la Constitución Política y la Ley 1 00 de 1993, el Estado es el garante del derecho y la sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones.

Que en cumplimiento de la garantía estatal de las pensiones que consagra el artículo 48 de la Constitución Política, se hace necesario que el Estado pueda trasladar la administración de los recursos de las pensiones reconocidas bajo la modalidad de Retiro Programado y el pago de estas pensiones, cuando se evidencie por control de saldos que el capital acumulado en la cuenta de ahorro del pensionado se encuentra en el límite para financiar una renta vitalicia equivalente al salario mínimo legal mensual vigente.

Que en virtud del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, hace parte del Sistema General de Pensiones y tiene por objeto la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, y las prestaciones especiales que las normas legales le asignen.

Que en virtud del artículo 10 del Decreto 4121 de 2011, se cambió la naturaleza jurídica de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, Empresa Industrial y Comercial del Estado, al de Empresa Industrial y Comercial del Estado organizada como Entidad Financiera de Carácter Especial.

Que de conformidad con lo anterior, es necesario establecer un mecanismo especial de pago, que le permita a la Administradora Colombiana de Pensiones- Colpensiones, la recepción y pago de las pensiones hoy pagadas en la modalidad de retiro programado, para que sigan siendo pagadas por esa administradora de forma vitalicia, en aquellos casos en los que las Administradoras de Fondos de Pensiones deban acogerse al mecanismo establecido en el presente Decreto Legislativo.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. El presente Decreto Legislativo tiene como objeto adoptar medidas en el ámbito del Sistema General de Pensiones, para brindar mayor liquidez a los empleadores y trabajadores dependientes e independientes, y proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado, que reciben un salario mínimo legal mensual vigente de una posible descapitalización de las cuentas de ahorro pensional que soportan el pago de su pensión.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. El presente Decreto Legislativo se aplicará a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, a los empleadores del sector público y privado, a los trabajadores dependientes e independientes, a los pensionados del Régimen de Ahorro Individual, en la modalidad de retiro programado, a COLPENSIONES y a las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías.

CAPÍTULO I

PAGO DE APORTES DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES

Artículo 3. Pago parcial del aporte al Sistema General de Pensiones. En atención a los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, para los períodos de abril y mayo cuyas cotizaciones deben efectuarse en los meses de mayo y junio de 2020, respectivamente, los empleadores del sector público y privado y los trabajadores independientes que opten por este alivio pagarán como aporte el 3% de cotización al Sistema General de Pensiones, con el fin de cubrir el costo del seguro previsional en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad o el aporte a los fondos de invalidez y sobrevivencia del Régimen de Prima Media, según corresponda, así como el valor de la comisión de administración.

La cotización de que trata este artículo será pagada de la siguiente manera: El 75% por el empleador y el 25% restante por el trabajador. Por su parte, los trabajadores independientes pagarán el 100% de esta cotización. El Ministerio de Salud y Protección Social realizará las modificaciones temporales que correspondan a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA, para dar cumplimiento a lo establecido en el presente Decreto Legislativo.

Artículo 4. Ingreso Base de Cotización. El ingreso base para efectuar la cotización de que trata el artículo anterior continuará siendo el establecido en las normas vigentes, y deberá corresponder con el reportado para efectuar el pago al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En todo caso el ingreso base de cotización del Sistema General de Pensiones será como mínimo un salario mínimo legal mensual vigente y máximo 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 5. Contabilización de las semanas y acceso al seguro previsional. Las Administradoras del Sistema General de Pensiones deberán tener en cuenta a favor de sus afiliados, las semanas correspondientes a los dos meses cotizados bajo las normas del presente Decreto Legislativo, con el fin de que estas semanas se contabilicen para completar las 1150 semanas que le permitan al afiliado acceder a la garantía de pensión mínima en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad o a las 1300 semanas para obtener una pensión de Vejez de un salario mínimo legal mensual vigente en

el Régimen de Prima Media; así como para acreditar el cumplimiento del requisito de semanas para acceder a las pensiones de invalidez y sobrevivencia y la cobertura del seguro previsional.

Parágrafo. *Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, cuando haya lugar al traslado entre administradoras o entre regímenes no se deberá efectuar el traslado de valores que no se encuentren registrados como pagados efectivamente.*

CAPÍTULO II

MECANISMO ESPECIAL DE PAGO PARA LAS PENSIONES RECONOCIDAS BAJO LA MODALIDAD DE RETIRO PROGRAMADO

Artículo 6. Retiros Programados. *Con el fin de garantizar el aseguramiento del riesgo financiero exacerbado por el Coronavirus y proteger a los pensionados bajo la modalidad de retiro programado de una posible descapitalización de las cuentas individuales de ahorro pensional que soportan el pago de sus mesadas, las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías deberán acceder al mecanismo especial de pago que trata este Decreto Legislativo.*

Las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías deben acceder a este mecanismo, en relación con sus pensionados, bajo la modalidad de retiro programado que reciban una mesada pensional equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, de conformidad con el artículo 81 de la Ley 100 1993, siempre y cuando se hubiese evidenciado por parte de las Sociedades Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías que los recursos existentes en la cuenta de ahorro pensional no son suficientes para continuar recibiendo una mesada de un salario mínimo en esta modalidad, de acuerdo con los parámetros de las notas técnicas vigentes en cada administradora al 31 de marzo de 2020, y por tal razón resulta necesario contratar una renta vitalicia de un salario mínimo legal mensual vigente.

Las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías deberán trasladar a Colpensiones, en un plazo no mayor a cuatro (4) meses, los recursos o activos del Fondo Especial de Retiro Programado y la información correspondiente a los pensionados que a la fecha de expedición de este decreto presenten una descapitalización en sus cuentas.

Parágrafo. *En el mes siguiente a la publicación de este decreto, Colpensiones establecerá las condiciones para la obtención de la información de datos básicos, contactibilidad de los afiliados, así como documentos físicos, digitales y la estructura de base de datos que requiere le sean entregados por las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías.*

Artículo 7. Mecanismo Especial de Pago. *En el evento en que no haya sido posible la contratación de una renta vitalicia en favor de aquellos pensionados en la modalidad de retiro programado cuyos saldos ya no resultan suficientes para continuar recibiendo una mesada de un salario mínimo en esta modalidad, la pensión seguirá pagándose a través de Colpensiones, y tendrá las mismas características de una renta vitalicia, es decir el pensionado recibirá el pago mensual de su mesada de salario mínimo hasta su fallecimiento y el pago de pensiones de sobrevivientes en favor de sus beneficiarios por el tiempo al que ellos tengan derecho.*

Artículo 8. Recursos a trasladar mediante el mecanismo especial de pago. *Para efectos del mecanismo especial de pago de que trata el presente*

Decreto Legislativo, las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías deberán trasladar a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, el valor correspondiente al saldo de la cuenta de ahorro individual y sus rendimientos, el valor del bono pensional y la suma adicional, si a ella hubiere lugar.

Los recursos de que trata este artículo deberán ser trasladados a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, con el fin de que esa administradora los acredite en el Fondo Común, administre el portafolio conforme a las normas vigentes sobre la materia según corresponda, y efectúe el pago de las pensiones reconocidas en el marco del Sistema General de Pensiones.

Las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías deberán trasladar los recursos disponibles en dinero en efectivo, Títulos de Tesorería TES en pesos y UVR y títulos de deuda en pesos y UVR de emisores vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia. Los títulos que se encuentren en el portafolio de Retiro Programado que se trasladen a Colpensiones se entregarán valorados a precios del mercado.

La proporción de cada uno de los activos que trata el inciso anterior, que se deban trasladar deberá ser similar a la composición de cada una de las clases de activos observada al 15 de abril de 2020.

Artículo 9. Revisión de las reservas asociados al mecanismo especial de pago. *Una vez la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones reciba los recursos y los activos a que hace referencia el artículo anterior, deberá verificar que el valor total trasladado corresponda al cálculo actuarial de todas las pensiones, conforme a los parámetros que usa dicha administradora para efectuar la cuantificación. Cuando la totalidad de los recursos trasladados no sean suficientes para cubrir el valor correspondiente al referido cálculo actuarial, el saldo faltante será trasladado a la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones por la respectiva Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías, conforme a las reglas que se determinan para tal efecto por parte de Colpensiones.*

El saldo de que trata este artículo se actualizará con base en la tasa de inflación que trascorra entre el momento de entrega de los recursos a que hace referencia el artículo anterior y el pago efectivo del faltante.

Artículo 10. Responsabilidad de la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones en su calidad de entidad pagadora de pensión. *La Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones actuará exclusivamente en calidad de pagadora de las pensiones trasladadas. Por tal razón, todas las actividades u operaciones adicionales al pago de pensiones, tales como la defensa judicial asociada a esas prestaciones, tales como reliquidaciones de mesada, pagos de retroactivos, reliquidación del bono pensional o de la suma adicional, entre otras, continuarán a cargo de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías que hayan reconocido la pensión.*

El componente de comisión de administración del 1,5% establecido en las notas técnicas de las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías corresponderá a la comisión de administración de Colpensiones, la cual deberá ser descontada de los recursos conforme al artículo 8 de este Decreto Legislativo.

En todo caso, las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías y Colpensiones podrán acordar una comisión superior para asumir la defensa de los procesos judiciales en curso. En este evento, las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías deberán trasladar los dineros necesarios para cubrir obligaciones sobrevinientes, diferentes a las contempladas en la pensión originalmente reconocida, si a ello hubiera lugar.

Artículo 11. Valor de la Prestación pagada por Colpensiones. *Una vez recibidas las pensiones a través del mecanismo especial contemplado en el presente Decreto, la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones efectuará el pago de dichas mesadas por el valor reportado por la Sociedad Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías, el cual no podrá ser diferente a un salario mínimo legal mensual vigente.*

Artículo 12. Límites de inversiones en los fondos de pensiones obligatorias. *Cuando se presenten excesos en los límites de inversión previstos en el Decreto 2555 de 2010 para el fondo de retiro programado, como consecuencia del traslado de los recursos objeto del mecanismo especial de pago, las Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías, en un plazo no mayor a veinte (20) días hábiles desde el momento del traslado, deberán someter a consideración de la Superintendencia Financiera de Colombia un plan que permita ajustar el fondo a los límites vigentes en un plazo que no supere los siguientes veinticuatro (24) meses.*

Artículo 13. Capacidad operativa de la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES. *Con el fin de garantizar la capacidad operativa de la Administradora Colombiana de Pensiones - Col pensiones, ésta podrá implementar adecuaciones tecnológicas y de infraestructura, contratación de personal o terceros, así como disponer de todas las actividades que le permitan lograr el mecanismo de pago especial, pagar oportunamente las mesadas y las demás asociadas al cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto que impacten en su operación. Los recursos necesarios se tomarán de la comisión de administración que establecido en el artículo 10 del presente decreto Artículo*

Artículo 14. Vigencia. *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación".*

Se destaca, entonces, que el transcrito **Decreto 558 del 15 de abril de 2020** prevé con claridad la posibilidad de la disminución temporal de las cotizaciones al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, del 16% al 3%, por parte de los empleadores y trabajadores, tanto dependientes como independientes, entre otras medidas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**. Concretamente, se dispuso reducir: *"... temporalmente el porcentaje de cotización del aporte al Sistema General de Pensiones, de forma tal que para los períodos de abril y mayo que deben ser pagados en mayo y junio de 2020, únicamente deba realizarse el pago del 3% del ingreso base de cotización. En todo caso, los trabajadores continuarán amparados ante los riesgos de invalidez y sobrevivencia."*

En esa medida, los empleadores del sector público y privado y los trabajadores independientes que opten por este alivio, pagarán como aporte el 3% de cotización al Sistema General de Pensiones, para los periodos de abril y mayo de 2020, que a su vez deberán ser pagados en mayo y junio de 2020; ello, con el fin de cubrir el costo del seguro previsional en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad o el aporte a los fondos de invalidez y sobrevivencia del Régimen de Prima Media, según corresponda, así como el valor de la comisión de administración

Dicha cotización será pagada así: El 75% por el empleador y el 25% restante por el trabajador. Por su parte, los trabajadores independientes pagarán el 100% de esta cotización.

El Ingreso Base de Cotización, continuará siendo el establecido en las normas vigentes y deberá corresponder con el reportado para efectuar el pago al Sistema General de Seguridad Social en Salud. En todo caso, el IBC será de mínimo uno (1) y máximo veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Las Administradoras del Sistema de Pensiones, deberán tener en cuenta las semanas correspondientes a los dos meses cotizados bajo las normas de este Decreto Legislativo, con el fin de que estas se contabilicen, para completar aquellas que le permitan al afiliado acceder a la pensión mínima en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad o la pensión de Vejez en el Régimen de Prima Media; así como para acceder a las de pensiones invalidez y sobrevivencia y la cobertura del seguro previsional.

Según se desprende de las consideraciones del mencionado Decreto 558, dicha reducción, obedece a la necesidad de aliviar las cargas económicas de los **empleadores**; para que, de esa manera puedan mantener las plazas de empleo y *“... concentrar sus esfuerzos económicos en mantener las nóminas de trabajadores y continuar con el pago de los salarios, permitiendo en todo caso que los **trabajadores** continúen contando con el aseguramiento de los riesgos derivados de la invalidez y sobrevivencia que ofrece el Sistema General de Pensiones”*.

De la misma manera, busca mitigar el impacto económico que la pandemia por el coronavirus COVID – 19, ha representado para los **trabajadores independientes**, quienes al ver afectado su flujo de recursos por las limitaciones en la venta de bienes o prestación de sus servicios, pueda dificultárseles “...*el pago de las cotizaciones al Sistema General de Pensiones, aun cuando la disminución en sus actividades no obedezca a una decisión voluntaria, sino a un hecho derivado del aislamiento preventivo decretado por el Gobierno nacional como medida para evitar el crecimiento de los contagios generados por el Coronavirus COVID-19*”; adicionalmente, tiene como objetivo que estos trabajadores gocen del aseguramiento de los riesgos derivados la invalidez y sobrevivencia que ofrece el Sistema General de Pensiones.

Precisado lo anterior, de cara al decreto local objeto de análisis, observa la Sala que el Municipio de Morroa, al expedir el **Decreto No. 056 del 16 de marzo de 2020**, acogió como fuente normativa la declaratoria del Estado de Emergencia decretado por el Gobierno Nacional y en el marco del mismo, desarrolló el Decreto Legislativo No. 558 del 15 de abril de 2020.

Nótese que en la parte considerativa del acto local se expusieron los mismos presupuestos fácticos del decreto que desarrolla:

“Que, por tanto, se hace necesario tomar medidas para disminuir las cargas económicas de estos empleadores, con el fin de que estas puedan concentrar sus esfuerzos económicos en mantener las nóminas de trabajadores y continuar con el pago de los salarios, permitiendo en todo caso que los trabajadores continúen contando con el aseguramiento de los riesgos derivados de la invalidez y sobrevivencia que ofrece el Sistema General de Pensiones.

Que los trabajadores independientes al no recibir contraprestación por la imposibilidad de vender bienes o prestar sus servicios, pueden ver afectado su flujo de caja y con ello el pago de cotizaciones al Sistema General de Pensiones, aun cuando la disminución en sus actividades no obedezca a una decisión voluntaria, sino a un hecho derivado del aislamiento preventivo decretado por el Gobierno nacional como medida para evitar el crecimiento de los contagios generados por el Coronavirus COVID-19.

Que a su vez, debe disminuirse la carga de los trabajadores independientes, ante las restricciones de ingreso que genera la medida de aislamiento obligatorio, permitiéndoles contar con el aseguramiento de los riesgos derivados de la invalidez y sobrevivencia que ofrece el Sistema General de Pensiones.

...

Que para disminuir las cargas laborales de los empleadores y de los trabajadores tanto dependientes como independientes, en atención a la

afectación generada por el Coronavirus COVID-19 en la economía y sociedad colombianas, se modifica temporalmente el porcentaje de cotización del aporte al Sistema General de Pensiones, de forma tal que los periodos de abril y mayo que deban ser pagados en mayo y junio de 2020, únicamente deba realizarse el pago del 3% del ingreso base de cotización. En todo caso, los trabajadores continuarán amparados ante los riesgos de invalidez y sobrevivencia.

Que mediante Decreto No. 558 de 15 de abril de 2020, el Gobierno Nacional decidió implementar medidas para disminuir temporalmente la cotización al Sistema General de Pensiones en el marco del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que por lo anterior, y en aras de garantizar los derechos fundamentales de los empleados y contratistas de la Alcaldía de Morroa – Sucre, se le adoptarán las medidas establecidas en el Decreto 558 de 2020, conforme a las instrucciones establecidas en el mismo.

Así mismo, se invoca como fundamento el contenido del Art. 2° de la C.P. que establece los fines esenciales del Estado, entre ellos “...proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”, y en el asunto lo que se busca es garantizar que por la crisis generada por el coronavirus COVID -19, materializada en el menoscabo de la capacidad económica de los empleadores y trabajadores dependientes e independientes, no se ponga en riesgo el derecho irrenunciable de estos últimos a acceder a una pensión.

Aunado a ello, en el **numeral primero** de la parte resolutive se dispuso la adopción del citado Decreto 558, así: “**ADOPTASE** el Decreto No. 558 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, **POR EL CUAL SE IMPLEMENTAN MEDIDAS PARA DISMINUIR TEMPORALMENTE LA COTIZACION AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES, PROTEGER A LOS PENSIONADOS BAJO LA MODALIDAD DE RETIRO PROGRAMADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA.**”.

Deviene de lo anterior, que el decreto cuya legalidad se revisa tiene fundamento constitucional y guarda relación directa con el estado de emergencia declarado por el Gobierno Nacional en el **Decreto 417 del 20 de marzo de 2020** y con el **Decreto Legislativo 558 del 16 de abril de 2020**, satisfaciendo así, el elemento **Conexidad**.

✓ **PROPORCIONALIDAD:** Esto es, la correlación entre los fines buscados con la expedición del Decreto y los medios empleados para conseguirlo.

Tenemos, entonces, que en el **Decreto 056 del 16 de abril de 2020**, el Alcalde Municipal de Morroa, Sucre, adoptó las medidas impartidas mediante Decreto No. 558 del 15 de abril de 2020, expedido por el Gobierno Nacional y consecuente con ello dispuso:

“ARTICULO SEGUNDO: PAGO PARCIAL DEL APORTE AL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES. *En atención a los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020, para los periodos de abril y mayo cuyas cotizaciones deben efectuarse en los meses de mayo y junio de 2020, respectivamente, los empleadores del sector público y privado y los trabajadores independientes que opten por este alivio pagarán como aporte el 3% de cotización al Sistema General de Pensiones, con el fin de cubrir el costo del seguro previsional en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad o el aporte a los fondos de invalidez y sobrevivencia del Régimen de Prima Media, según corresponda, así como el valor de la comisión de administración.*

La cotización de que trata este artículo será pagada de la siguiente manera: El 75% por el empleador y el 25% restante por el trabajador. Por su parte, los trabajadores independientes pagarán el 100% de esta cotización.

El Ministerio de Salud y Protección Social realizará las modificaciones temporales que correspondan a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes –PILA, para dar cumplimiento a lo establecido en el presente Decreto Legislativo.

ARTICULO TERCERO: INGRESO BASE DE COTIZACION. *El ingreso base para efectuar cotización de que trata el artículo anterior continuará siendo el establecido en las normas vigentes, y deberá corresponder con el reportado para efectuar el pago al Sistema General de Seguridad Social en Salud.*

En todo caso el ingreso base de cotización del Sistema General de Pensiones será como mínimo un salario mínimo legal mensual vigente y máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

ARTICULO CUARTO: CONTABILIZACION LAS SEMANAS Y ACCESO AL SEGURO PREVISIONAL. *Las Administradoras del Sistema General de Pensiones deberán tener en cuenta a favor de sus afiliados, las semanas correspondientes a los dos meses cotizados bajo las normas del presente Decreto Legislativo, con el fin de que estas semanas se contabilicen para completar las 1150 semanas que le permitan al afiliado acceder a la garantía de pensión mínima en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad o a las 1300 semanas para obtener una pensión de Vejez de un salario mínimo legal mensual vigente en el Régimen de Prima Media; así como para acreditar el cumplimiento del requisito de semanas para acceder a las pensiones de invalidez y sobrevivencia y la cobertura del seguro previsional.*

PARAGRAFO. *Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, cuando haya lugar al traslado entre administradoras o entre regímenes, no se deberá efectuar el traslado de valores que no se encuentren registrados como pagados efectivamente.”*

Medidas que se acompasan con las dispuestas en los artículos tercero, cuarto y quinto del decreto legislativo, como bien lo afirmó el Ministerio Público: *“... los decretos que lo desarrollan, como es el caso del decreto en estudio que prácticamente adopta y transcribe los artículos 3, 4 y 5, se encuentra desarrollándolo en lo pertinente a la disminución temporal de la cotización al SGP en los meses de abril y mayo del presente año, con el objeto de aliviar la carga en material pensional de los contratistas y empresarios al permitir la reducción por dos meses del porcentaje de cotización del 16% al 3%, modificando temporalmente de esta manera lo dispuesto en la Ley 100/1993, siendo objeto de CIL.”*

Así, pues, forzoso es concluir que las medidas tomadas en el Decreto cuya legalidad se revisa, se encuentran ajustadas a las impartidas en el Decreto 558 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, las cuales, claramente están orientadas a aliviar las cargas económicas de los empleadores, trabajadores dependientes e independientes ante el impacto que ha generado la aparición del coronavirus COVID-19; satisfaciéndose así, el segundo presupuesto de legalidad exigido, cual es la **proporcionalidad**.

En suma, el **Decreto 056 del 16 de abril de 2020**, proferido por el Alcalde del Municipio de Morroa, Sucre, se encuentra amparado por el Principio de Legalidad, en la medida en que para la fecha de su expedición cumplía con los presupuestos formales y materiales para ello.

Finalmente, se pone de presente, como lo ha reiterado la Jurisprudencia del Consejo de Estado²¹, *“si bien el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer el control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico”*, por ello, los efectos de esta sentencia tienen la autoridad de cosa juzgada relativa (Art. 189 CPACA), esto es, sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Sucre – Sala Plena-administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

²¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión Número 10. Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez. Bogotá D.C. 11 de mayo de 2020. Expediente. 11001-03-15-000-2020-00944-00. Control Inmediato de Legalidad. Resolución 471 del 22 de marzo de 2020 expedida por el Presidencia de la Agencia Nacional de Infraestructura.

5. FALLA

PRIMERO: DECLARAR que el **Decreto No. 056 del 16 de abril de 2020**, por medio del cual se adopta el Decreto No. 558 de 2020 en el Municipio de Morroa y se dictan otras disposiciones, se encuentra ajustado a derecho, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: COMUNÍQUESE esta decisión al Alcalde Municipal de Morroa - Sucre, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el medio más expedito – electrónico al alcance de la Secretaría del Tribunal.

TERCERO: PUBLÍQUESE esta providencia en la página web del Tribunal Administrativo de Sucre, para que la comunidad de Morroa - Sucre, y en general, tengan conocimiento de la decisión.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en *sesión virtual* de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,



TULIA ISABEL JARAVA CÁRDENAS



ANDRÉS MEDINA PINEDA

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Radicación No. 70-001-23-31-000-2020-00170-00

Solicitante: Municipio de Morroa

Asunto: Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. **056 del 16 de abril de 2020** "Por medio del cual se adoptan las medidas impartidas mediante Decreto No. 558 de abril 15 de 2020, expedido por el Gobierno Nacional"



EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE



RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY