

Sentencia C-410/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ADOPTA MEDIDAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO PARA ATENUAR LOS EFECTOS ECONOMICOS DEL COVID-19-Exequible

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Parámetros de validez constitucional

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

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

La similitud entre ambas normas lleva a que lo decidido por la Corte en la Sentencia C-218 de 2020 opere como precedente en el presente caso, exclusivamente en lo que respecta a aquellas materias sustantivas que puedan ser extrapolables a diferentes estados de emergencia económica y social.

Referencia: Expediente RE-323

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 796 del 4 de junio de 2020 “por el cual se adoptan medidas en el sector agropecuario para atenuar los efectos económicos derivados de la enfermedad Coronavirus COVID-19 en los trabajadores y productores agropecuarios, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”

Magistrada Sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Alberto Rojas Ríos, quien la preside, Diana Fajardo Rivera, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Luis Javier Moreno Ortiz, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, Richard S. Ramírez Grisales y José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 7º del artículo 241 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, mediante oficio del 5 de junio de

2020, remitió a esta Corporación copia auténtica del Decreto Legislativo 796 del 4 de junio de 2020 “por el cual se adoptan medidas en el sector agropecuario para atenuar los efectos económicos derivados de la enfermedad Coronavirus COVID-19 en los trabajadores y productores agropecuarios, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”

La Sala Plena efectuó el reparto del asunto y su conocimiento correspondió a la Magistrada Ponente. El expediente fue remitido al despacho el 11 de junio del presente año.

A través de Auto 282 del 6 de agosto de 2020 se ordenó la suspensión del término para decidir, en razón de la prejudicialidad derivada del control de constitucionalidad del Decreto 637 de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica al amparo del cual se adoptó la norma de la referencia. En ese sentido, en la parte resolutive de esta decisión se ordenará levantar dicha suspensión.

I. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

A continuación, la Sala transcribe la parte resolutive del decreto objeto de revisión, conforme a su publicación en el Diario Oficial 51.335 del 4 de junio de 2020 y se anexa a la presente providencia el texto completo del mismo.

“REPÚBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 796 DE 2020

4 JUN 2020

por el cual se adoptan medidas en el sector agropecuario para atenuar los efectos económicos derivados de la enfermedad Coronavirus COVID-19 en los trabajadores y productores agropecuarios, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

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

(...)

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1°. Con la finalidad social de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores que hayan sido afectados por la emergencia sanitaria o se les haya agravado su situación, y promover liquidez en el campo colombiano, facúltase al Banco Agrario Colombia S. A., y al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como quitas de capital, en los términos y límites fijados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuya aplicación se extiende hasta la vigencia de la emergencia sanitaria.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1731 de 2014 que modificó el artículo 2° de la Ley 302 de 1996, el cual quedará así:

a) Una situación de tipo extremo climatológico o una catástrofe natural que dé lugar a pérdidas masivas de la producción;

b) Problemas fitosanitarios o plagas que afecten de manera general y en forma severa a cultivos o productos agropecuarios y pesqueros, reduciendo sensiblemente la calidad o el volumen de la producción, siempre y cuando estos fenómenos sean incontrolables por la acción individual de los productores;

c) Notorias alteraciones del orden público que afecten gravemente la producción o la comercialización agropecuaria y pesquera;

d) Caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores, en los términos que

reglamente el Gobierno nacional.

e) Por los efectos de la declaratoria de la emergencia sanitaria asociada a la enfermedad Coronavirus COVID-19.

Parágrafo 1°. La Junta Directiva deberá establecer que el evento de que se trate haya ocurrido durante el ciclo productivo o el período de comercialización, entendiendo por este lapso de noventa (90) días siguientes a la terminación del proceso de producción.

Parágrafo 2°. El término de permanencia de la información negativa en los bancos de datos de los operadores de información de los productores agropecuarios que fueron sujetos del alivio del literal e) del presente artículo, será de 15 días, una vez sea materializada la intervención por parte del Fondo.”

Artículo 3°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, hasta la vigencia de la Emergencia Sanitaria, podrá contratar de manera directa, previa justificación técnica, la logística y actividades necesarias para garantizar la seguridad alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en todo el territorio nacional, así como lo relacionado con el desarrollo de los apoyos e incentivos que requiera el sector agropecuario, establecidos en el artículo 7° de la Ley 101 de 1993, a través de las entidades u organizaciones que administren recursos parafiscales del sector agropecuario, y con la sociedad fiduciaria del sector agropecuario.

Artículo 4°. El presente decreto rige a partir de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 4 de junio de 2020.

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

[Siguen la firma de los Ministros del despacho]

I. PRUEBAS E INTERVENCIONES

Adicionalmente, invitó a participar en el proceso a las facultades de derecho de las universidades (i) de los Andes, (ii) Sergio Arboleda, (iii) Externado de Colombia, (iv) del Rosario, (v) de Nariño y (vi) Libre de Bogotá, así como a (vii) la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), (viii) Asociación Nacional de Usuarios Campesinos – ANUC, (ix) Dignidad Agropecuaria Colombiana y (x) Asociación Bancaria de Colombia; con el propósito de que, si lo consideraban oportuno, presentaran sus argumentos sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la normativa bajo estudio.

Asimismo, se decretó como prueba la presentación de un informe por parte de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, cuya respuesta se expone a continuación, a partir de cada uno de los interrogantes formulados.

1. Presentar un informe sobre los resultados de la aplicación del artículo 2º del Decreto Legislativo 486 de 2020. Específicamente, este informe deberá dar cuenta de (i) los acuerdos suscritos por FINAGRO para la recuperación y pago de cartera, previstos en esa norma; (ii) el número de beneficiarios de esas medidas, su distribución geográfica y las actividades productivas que ejercen; (iii) los montos totales de los beneficios, discriminados en condonación de intereses y quitas de capital. Igualmente deberá presentar el promedio del monto de esos beneficios. Este informe también deberá determinar cuál es la disponibilidad presupuestal restante para las actividades de celebración de acuerdos para la recuperación y pago de cartera que se prevén por el artículo 1º del Decreto 796 de 2020.

Para dar respuesta a lo solicitado, a través de oficio del 23 de junio de 2020, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió informe preparado para el efecto por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El Ministerio informó que no se habían suscrito acuerdos por parte de FINAGRO, por lo que no era posible responder los demás interrogantes. Sostuvo que la aplicación de dicha norma estaba circunscrita a la duración del estado de emergencia declarado en el Decreto Legislativo 417 de 2020, el cual había finalizado. Además, dijo que para la aplicación de la medida contenida en el artículo 2º del Decreto 486 de 2020, las entidades estatales debían implementar un proceso administrativo, mediante el cual se debía identificar a la población que podía ser beneficiada. Lo anterior, con base en un estudio preliminar del Banco Agrario de Colombia (en adelante BAC), presentado el 30 de marzo de 2020, se evidencia que se encontraban vencidas 130.833 obligaciones de pequeños y medianos empresarios del agro.

En esa medida, el BAC y FINAGRO debían realizar una caracterización de la población que podría ser beneficiaria, al estudiar caso por caso las 130.388 obligaciones que arrojó el estudio previo y establecer cuantos de estas se acogieron a los beneficios de las Circulares 7, 8 y 9 de 2020 expedidas por la Superintendencia Financiera de Colombia. Por este motivo, dado que la duración de la medida del artículo 2º del Decreto Legislativo 486 de 2020 no fue

suficiente, se hizo necesaria la extensión de los beneficios allí consagrados y otorgarles un periodo de duración más largo que, de acuerdo con la estimación del Gobierno Nacional, sería hasta el 31 de agosto de 2020 o el tiempo que permanezca vigente la emergencia sanitaria establecida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

El Ministerio aclaró que para la suscripción de los acuerdos no se requieren recursos del Presupuesto General de la Nación, en tanto que los beneficios se materializan con la posibilidad de conceder acuerdos de pago y de recuperación de cartera, que se concretan en la condonación de intereses y quitas de capital. En esa medida, no se entregan recursos del BAC y de FINAGRO a los deudores.

2. Explicar y cuantificar los obstáculos mencionados en la justificación técnica de la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, vinculados con las dificultades para contactar a los pequeños y medianos productores a los que refiere el artículo 2º del Decreto Legislativo 486 de 2020. Asimismo, deberá indicar el monto de los beneficios dejados de suministrar en virtud de esos obstáculos, en caso de haberse calculado.

El Ministerio expresó, en respuesta a lo anterior, que los obstáculos se refieren a las dificultades de implementación del mecanismo de acuerdos de pago, particularmente, en la determinación de los beneficiarios de las medidas adoptadas por la Superintendencia Financiera. Insistió en que los plazos para la implementación fueron muy cortos, dado que su aplicación no es inmediata. Afirmó que el productor tiene que demostrar su afectación económica por el COVID-19, lo cual se refleja en el mediano plazo y no en el corto plazo.

A partir de lo expuesto, aseguró que los obstáculos fueron los siguientes: (i) respecto de la reglamentación, se requiere la identificación caso a caso de la cartera agropecuaria, de manera coordinada entre el Ministerio de Agricultura, el BAC y FINAGRO; y (ii) sobre la

ejecución, el tiempo previsto fue demasiado corto para adelantar los procesos de divulgación y promoción de las medidas. Igualmente, el plazo también fue limitado para la negociación de los acuerdos, en especial para el análisis de la capacidad de pago y la obtención de los soportes que acrediten la afectación del deudor debido a la pandemia.

3. Aportar los soportes económicos que sustentan lo afirmado en los considerandos del decreto, en el sentido de que, si bien durante la emergencia sanitaria se ha logrado mantener en operación la cadena de suministros hacia las centrales mayoristas y ciudades con mayor densidad poblacional, en todo caso subsisten dificultades que inciden en los ingresos de los productores y trabajadores agropecuarios.

La información remitida por el Ministerio de Agricultura se agrupa en tres tópicos. En el primero, vinculado a la afectación del abastecimiento de alimentos en centrales mayoristas, destaca que en el pasado mes de abril hubo disminución de 800 toneladas (0.2%) en comparación con el mismo periodo del año anterior. Igualmente, se presentan distorsiones en la demanda de productos agropecuarios por cuenta de las medidas de aislamiento obligatorio. Así, se redujo la demanda a mediados de abril, pero en la última semana se vio un efecto rebote en el alza de la demanda debido al acaparamiento de alimentos. Es importante tener en cuenta que estas distorsiones tienen incidencia negativa en el sector agropecuario, cuya oferta se basa en ciclos de cosecha propios de las lluvias y las dinámicas habituales de ventas en diferentes momentos del año. Por ende, los próximos ciclos de producción agropecuaria pueden verse interrumpidos por la falta de liquidez de los productores del país. Esto suscita riesgos de seguridad alimentaria.

El segundo tópico refiere a la afectación del empleo rural. Sobre el particular, expresa el Ministerio que, según la Gran Encuesta Integrada de Hogares sobre el mercado laboral, la tasa de desempleo del sector rural en el trimestre móvil de este año (febrero- abril) fue de 8,82%. Esta cifra fue superior en 1,83 puntos porcentuales a la tasa del mismo trimestre un año atrás (6.99%). En el mismo sector, el número de ocupados en el trimestre móvil

disminuyó en 302 mil personas (-6,5%). La reducción fue ocasionada, principalmente, por las actividades de agricultura, caza, silvicultura y pesca, en donde se redujeron 110 mil puestos de trabajo.

Finalmente, respecto de la afectación en aspectos de la producción agropecuaria por las restricciones en la movilidad, el informe sostiene que, si bien no se ha dejado de producir, sí se ha visto reducida la venta de las cosechas debido a que los trabajadores no pueden trabajar para sacar los productos. De igual manera, ante el aislamiento preventivo y por la prohibición de realizar eventos que convoquen grupos de personas, no han podido acceder a mercados y a canales tradicionales de comercialización, como las plazas de ganados y las subastas. Esto limita la comercialización de productos, en especial en las zonas rurales más apartadas.

En algunos casos, los productores no tienen acceso a servicios profesionales de apoyo, como veterinarios y asesores técnicos para sus cultivos; ni a servicios profesionales diagnósticos, como los laboratorios de muestras de animales, de suelos, asesores comerciales y financieros. También se ha evidenciado impacto en el abastecimiento de los insumos y fertilizantes, en tanto algunos se agotaron y otros son objeto de variabilidad en los precios.

De otra parte, el acceso a canales virtuales es limitado en las zonas rurales apartadas. Por esta razón y en virtud de la disminución en la movilidad, sus habitantes no han podido acceder a campañas financieras ni a los bancos porque deben cumplir con las medidas de aislamiento y disminuyó el transporte hacia los centros poblados donde están las oficinas de intermediarios financieros. Igualmente, el 6% de la población del campo son personas mayores de 70 años, quienes tienen limitaciones para su movilización debido a las medidas de aislamiento obligatorio.

4. Explicar el contenido y alcance de los programas que ha adoptado el Ministerio de

Agricultura y Desarrollo Rural para garantizar la seguridad alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios, en el marco de la emergencia sanitaria y mencionados en los considerandos del Decreto 796 de 2020. Al respecto, deberá exponer sucintamente el estado y nivel de ejecución de dichos programas.

El Ministerio destacó el documento CONPES 113 de 2008, que desarrolla la política de seguridad alimentaria del Gobierno Nacional. Ese instrumento tiene el objetivo de garantizar que toda la población del país disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad y calidad. Los programas que lo componen son los siguientes:

Tres programas están en fase de ejecución. El primero es el Sistema de Información de Reporte de Insumos Agropecuarios – SIRIAGRO, mediante el cual se hace seguimiento a la política de precios de insumos agropecuarios establecida en la Resolución 071 de 2020. Así, los productores, importadores o comercializadores de estos productos deben reportar los precios y sus posibles anomalías ante el Ministerio de Agricultura. Esta información cumple un papel central en el monitoreo del mercado.

La segunda es el seguimiento a precios del mercado agropecuario. El Ministerio de Agricultura y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE realizan un seguimiento mensual de los precios de los alimentos en las principales plazas de abastecimiento mayorista. La tercera iniciativa es el programa de apoyo al transporte para la comercialización, el cual busca apoyar a pequeños y medianos productores agro, al reconocerles un valor fijo por cada tonelada o cabeza de cría transportada para su venta fuera del municipio de producción.

Dos programas se encuentran en fase de diseño. El primero versa sobre el alivio a los costos de producción. Tiene el propósito de apoyar la sostenibilidad de la producción agropecuaria

y, con ello, el suministro de alimentos a los centros de consumo. Lo anterior, mediante el apoyo a la compra de insumos agropecuarios que se brinda a pequeños productores de frutas, hortalizas, tubérculos, plátanos, frijón, cacao, bovinos, porcinos, aves de corral, pescado y ovino-caprinos. En tal sentido, el Ministerio de Agricultura asume un 30% de la compra de fertilizantes, semillas y alimentos para animales.

El segundo es el programa de apoyo a la producción para las familias más vulnerables. Consiste en la entrega de tapabocas de protección personal, y de elementos de aseo como jabón, cloro, alcohol y bombas de espalda, para la implementación de protocolos de bioseguridad y desinfección de personas y máquinas en finca. También provee a los beneficiarios medios de vida que les permita moderar la movilización hacia centros de abastecimiento, y de producción para continuar con el cultivo de alimentos.

De otra parte, el Auto del 16 de junio de 2020 también hizo dos preguntas específicas al Gobierno Nacional, sobre asuntos particulares del decreto examinado.

En primer lugar, interrogó sobre ¿Cuál es el fundamento para adicionar el artículo 12 de la Ley 1731 de 2014, que modificó el artículo 2º de la Ley 302 de 1996, en especial si se tiene en cuenta que el literal d) de esa disposición permite la adquisición de cartera por parte del Fondo de Solidaridad Agropecuario, en caso de “caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores, en los términos que reglamente el Gobierno Nacional”?

Sobre el particular, el Ministerio de Agricultura precisó que la aplicación de la causal en mención exige que las caídas de ingresos sean sostenidas en el tiempo. Así, según el artículo 2.1.3.1 del Decreto 1071 de 2015, se entenderá que la causal ocurre cuando “los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de Hacienda y Crédito Público así lo determinen a través de resolución conjunta motivada, respecto a las cadenas y regiones de la producción en las que se haya presentado una baja de los ingresos de los productores que no permitan sufragar los costos mínimos de producción, siempre que la misma haya tenido una duración

superior a seis (6) meses”.

Por lo tanto, era necesario contar con una causal que atienda la crisis generada por el COVID-19, en la que no se requiera como requisito el hecho de que la caída en los ingresos sea mayor a seis meses. En esa medida, la condición adicionada responde a la afectación súbita de los campesinos por cuenta de la crisis económica de la pandemia. Además, el literal d) del artículo 12 no tiene en cuenta las formas diversas, temporales y particulares en las que se ha afectado al productor por la situación de emergencia que aqueja al país.

La segunda pregunta fue la siguiente: ¿Por qué es necesaria la habilitación prevista en el artículo 3º del Decreto 796 de 2020 a favor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para contratar de manera directa? Esto teniendo en cuenta lo previsto en los artículos 42 de la Ley 80 de 1993 y 2º, numeral 4º, de la Ley 1150 de 2007, normas que permiten la contratación directa ante la declaratoria de urgencia manifiesta, derivada a su vez, por mandato legal, de la declaratoria de los estados de excepción.”

Al respecto, el Ministerio sostuvo que la urgencia manifiesta no permitía satisfacer los requerimientos de la contratación en las actuales condiciones dada la premura y la urgencia de contratar la logística y actividades necesarias para garantizar la seguridad alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en todo el territorio nacional. Además, esa modalidad contractual contiene un procedimiento administrativo que exige el agotamiento de trámites, incluida la expedición de un acto administrativo en el que se valoran las circunstancias específicas que habilitan el uso de la figura. De igual forma, las normas ordinarias en comento no prevén de manera específica la contratación directa con entidades adscritas y vinculadas al sector agropecuario.

Finalmente, llamó la atención acerca de que todos los contratos que se celebren en virtud del decreto bajo estudio deben ser reportados a la Contraloría General de la República.

La Secretaría General de esta Corporación, informó que recibió las intervenciones de (i) la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, (ii) la Sociedad de Agricultores de Colombia (iii) el Banco Agrario de Colombia y (iv) la Asociación Bancaria de Colombia.

Intervención de la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República²

Esa entidad manifestó que el Decreto Legislativo 796 de 2020 cumple los requisitos formales y materiales para que se declare su EXEQUIBILIDAD. De manera preliminar, la interviniente advirtió que la norma objeto de análisis reproduce el contenido de los artículos 2, 4 y 5 del Decreto Legislativo 486 de 2020, expedido en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 27 de marzo de 2020. En ese sentido, las diferencias que ofrece la nueva normativa son: (i) vincular su vigencia a la duración de la emergencia sanitaria prevista por el Ministerio de Salud y Protección Social y no a la duración del mencionado estado de emergencia; y, (ii) establecer algunas precisiones de técnica legislativa, para mejorar la interpretación sobre el alcance de las disposiciones.

Señaló que la necesidad del decreto se sustenta en que el tiempo de vigencia de las medidas contenidas en el Decreto 486 de 2020 fue insuficiente, de modo que su prórroga era imperativa para el cumplimiento de los objetivos planteados en estas. Así, insistió en que estas medidas se insertan en el propósito de implementar instrumentos de reactivación financiera en el sector agropecuario y, de esta manera, atenuar los efectos económicos de la pandemia.

Luego de hacer una exposición sobre el contenido de la normativa estudiada y de las reglas jurisprudenciales aplicables a su revisión de constitucionalidad, la entidad explicó que cumple los diferentes juicios de análisis. En cuanto a las condiciones formales, advirtió que

están debidamente acreditadas, en lo que respecta a la oportunidad, suscripción, motivación y alcance.

Respecto de los juicios materiales, destacó que se cumplen los criterios de conexidad. En cuanto a su contenido interno, manifestó que el decreto está sustentado en la necesidad de adoptar medidas que extiendan en el tiempo los instrumentos de reactivación agrícola contenidos en esa disposición, en particular para los pequeños y medianos productores, quienes son más vulnerables a la crisis. En efecto, en este grupo se refleja el incumplimiento en el pago de los créditos adquiridos para financiar su actividad productiva. Adicionalmente, las medidas se requerían para preservar la seguridad alimentaria y la estabilidad financiera de los productores de determinados bienes, cuyo consumo ha sido afectado en razón de la pandemia.

Frente al contenido externo del juicio de conexidad, la interviniente indicó que el decreto declaratorio explica los graves efectos que para la economía nacional tienen las medidas de confinamiento, lo cual lleva a índices de crecimiento negativos cercanos al -4.6%. Estos efectos, de acuerdo con los considerandos de la misma normativa, se mantendrán en el tiempo, por lo que era necesario establecer medidas que permitan proteger el empleo y el aparato productivo, incluido el sector rural. De allí que exista un vínculo verificable entre las medidas contenidas en el decreto objeto de análisis y los motivos que sustentaron la nueva declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.

En cuanto al juicio de finalidad la intervención destaca que las medidas contenidas en el decreto apuntan a (i) la generación de apoyos y mecanismos financieros a los pequeños y medianos productores agropecuarios; y (ii) la concesión de una facultad transitoria al Ministerio de Agricultura para contratar directamente determinadas actividades vinculadas con la garantía de seguridad alimentaria. Estas dos medidas tienen por objeto atender las necesidades de la crisis, que en términos de contracción económica exigen reactivar el sector agrícola. Por ende, cumplen con el estándar mencionado.

Sobre la necesidad de las medidas, expuso que la crisis económica derivada de la pandemia tiene incidencia en el cumplimiento de las obligaciones financieras de los productores agrarios, por lo que se requieren instrumentos de alivio como los planteados por el decreto. Así, tales herramientas se requieren “(...) para disminuir los costos asociados al crédito, que permitan la continuidad de las actividades productivas a los trabajadores del campo, como responsables del abastecimiento de alimentos al territorio nacional, a fin de propender por la seguridad alimentaria nacional.” Destacó que normas similares se han adoptado a través de circulares del BAC, con resultados favorables en términos de saneamiento de cartera.

En cuanto a la subsidiariedad, señaló que las medidas legales existentes solo cubrían la cartera afectada a 31 de diciembre de 2013 y, por ende, no podían utilizarse para atender la crisis derivada de la pandemia. Además, las reglas del Decreto 486 de 2020 tenían un ámbito temporal limitado, por lo que resultaba necesario extender las competencias adscritas al BAC y a FINAGRO mientras se mantenga la emergencia sanitaria. Además, debían adelantarse tareas de identificación y caracterización de la población beneficiaria que ascendía a 130.833 deudores con cartera vencida. Estas personas se habrían acogido a los beneficios previstos en las circulares 7, 8 y 9 de 2020, expedidas por la Superintendencia Financiera de Colombia que contenían medidas de normalización de cartera. También era necesario regular los beneficios de descuento para los deudores del BAC que suscribiesen acuerdos de pago. Estas acciones no alcanzaban a realizarse durante la vigencia del anterior estado de emergencia, de allí que fuese necesario adoptar la normativa examinada.

De otro lado, reiteró las razones que expuso el Ministerio de Agricultura en la respuesta al cuestionario formulado y vinculadas a la necesidad jurídica de las medidas. Agregó que la contratación directa con entidades que administren recursos parafiscales con el sector agropecuario es idónea a partir de la experticia técnica, conocimiento, formalización y fortaleza institucional que tienen estas instituciones. Esta actuación, según la interviniente, no podría realizarse eficazmente mediante la declaratoria de urgencia manifiesta.

En lo relativo al criterio de proporcionalidad, la interviniente lo considera cumplido puesto que (i) las medidas están dirigidas a apoyar a los productores agrarios más vulnerables, mediante alivios financieros que inciden en la garantía de seguridad alimentaria; y (ii) la contratación directa a cargo del Ministerio de Agricultura es razonable, pues tiene carácter temporal y está dirigida al abastecimiento de insumos y productor agropecuarios indispensables para el funcionamiento del sector.

Frente al criterio de incompatibilidad, aclara que el Decreto 796 de 2020 no suspende leyes. Además, en el caso puntual de la medida contenida en el artículo 2º, la nueva causal instaurada permite que, con cargo a recursos del Fondo de Solidaridad Agropecuario, se establezcan alivios financieros a los productores agrarios. Esta medida es necesaria para la atención de la emergencia. Igual razonamiento aplicó a los instrumentos excepcionales de contratación a cargo del Ministerio de Agricultura.

La intervención sostuvo que las medidas, en razón de su naturaleza, no infringen ninguna de las prohibiciones propias de los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad. Asimismo, no estableció distinciones basadas en criterios sospechosos y, por el contrario, pretende satisfacer los derechos fundamentales vinculados al adecuado funcionamiento del sector agropecuario. De allí que el decreto resulte compatible con el criterio de no discriminación.

Intervención de la Sociedad de Agricultores de Colombia³

En escrito recibido, vía correo electrónico, el 2 de julio de 2020, el Presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia presentó su intervención dentro del proceso de la referencia, con el propósito de defender la CONSTITUCIONALIDAD del decreto estudiado.

Coincidió con la Secretaría Jurídica de la Presidencia, en el sentido de que las medidas contenidas en el decreto no deben limitarse a la duración de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, sino que es imperativo que se extiendan a la vigencia de la emergencia sanitaria, debido a los innegables impactos que la pandemia tiene para el sector agropecuario.

Destacó que la norma examinada cumple con los criterios formales para su expedición. En cuanto a los requisitos materiales, también los considera acreditados debido a que (i) los considerandos del decreto explican suficientemente la necesidad de expedición de las medidas, en términos de apoyo financiero a los pequeños y medianos productores agropecuarios; (ii) los instrumentos son necesarios para garantizar la seguridad alimentaria y el abastecimiento de productos e insumos agropecuarios, lo que garantiza la continuidad de estas actividades económicas; y (iii) los mecanismos mencionados buscan la estabilidad económica de los productores. Por esta razón, no afectan derechos constitucionales ni otras prohibiciones aplicables a las normas de excepción.

Intervención del Banco Agrario de Colombia⁴

El vicepresidente jurídico del BAC formuló escrito de intervención, delimitado al artículo 1º del decreto objeto de estudio, respecto del cual considera que debe declararse EXEQUIBLE. Advirtió que la liquidez de los pequeños y medianos productores agropecuarios es crucial para el funcionamiento de la cadena de suministro y abastecimiento, razón por la cual, las medidas de intervención sobre sus obligaciones financieras están justificadas. Para ello, la participación del BAC es decisiva, en tanto es una “(...) entidad profesional y especializada en la banca agropecuaria, en la promoción y apoyo al sector agropecuario del país, con énfasis en los pequeños y medianos productores; es por ello que, desde los lineamientos señalados en sus estatutos sociales, la hacen una entidad dirigida a la potencialización de la actividad

productiva del sector agropecuario, constituyéndose como un partícipe con rol especial para dicho sector.”

Similar consideración se predica de FINAGRO, en su condición de banco de segundo piso, cuyos objetivos están dirigidos a ofrecer líneas de crédito con las mejores tasas de interés para la financiación del sector. Esta condición, sumada a su papel de administrador del Fondo Agropecuario de Garantías – FAG, permite que esa entidad asuma una posición esencial para facilitar el acceso al crédito de los productores mencionados, a través de la emisión de garantías y el acompañamiento a los establecimientos financieros en la asunción del riesgo propio del sector.

Adicionalmente, expuso que la previsión legal de la opción de suscripción de acuerdos de pago redundaba en mayor seguridad jurídica. Sin esta disposición, las entidades administradoras de recursos públicos, “(...) pueden llegarse (sic) a ver inmersas en juicios de entes fiscales por discusiones de eventual detrimento patrimonial, al efectuar quitas de capital y/o condonación total de intereses sin haber contado con facultades legales para ello.” Estas definiciones legales, otorgan mayor eficiencia al proceso de asignación de recursos y, con ello, la seguridad financiera de los productores y sus familias, lo que es prerequisite para la reactivación económica del sector agropecuario. La misma lógica gobierna, a juicio del interviniente, la norma contenida en el decreto sobre reportes en las centrales de riesgo. En suma, lo que se busca es contar con herramientas urgentes para que, dada la coyuntura, los deudores en mora puedan sanear sus obligaciones y continuar con el acceso al crédito para el desarrollo de sus proyectos productivos.

Intervención de ASOBANCARIA5

La interviniente solicitó a la Corte declarar CONSTITUCIONAL el decreto objeto de examen. Resaltó que los considerandos del decreto justifican la necesidad de las medidas para

conjurar la crisis económica del sector agropecuario, a través de instrumentos que permitan la reactivación económica de los productores, mediante nuevas líneas de financiación que aseguren el capital de trabajo para su operación. También refirió la conexidad entre las medidas en mención y las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica.

Reiteró el argumento sobre la seguridad jurídica que brinda el decreto y que explicó el BAC. Destacó que las autorizaciones que contiene la norma examinada hacen que las entidades financieras del sector privado no tengan inconvenientes en la celebración de acuerdos de pago con los deudores morosos del sector agropecuario, en especial, de los pequeños y medianos productores, quienes están en condiciones de mayor vulnerabilidad económica.

En línea con lo explicado por el Ministerio de Agricultura, la interviniente señaló que la medida referida a los acuerdos de pago no tiene incidencia en términos de sostenibilidad fiscal. Indicó que “(...) realmente la cartera que se encuentra en mora con las características del Decreto en su mayoría se encuentra provisionada, es de difícil recaudo y se encuentra reconocida como no recuperable en los estados financieros. Su recuperación será un ingreso extraordinario con el que el Banco Agrario y el FAG administrado por Finagro normalmente no contarían.”.

Para esa institución, el mismo argumento sustenta la constitucionalidad de la autorización dada al BAC y a FINAGRO para que utilicen los recursos del Fondo de Solidaridad Agropecuario en la adquisición de cartera de los deudores afectados con los efectos económicos de la pandemia. De igual forma, expuso que se trata de mecanismos estrechamente vinculados con la atención de la emergencia y con el aseguramiento de condiciones para el acceso al crédito en entidades del sector privado.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 796 de 2020. En cuanto los requisitos formales, consideró que se cumplen porque fue: (i) suscrito por el Presidente de la República y todos los Ministros, entre ellos uno que actuó de manera ad hoc, pero en todo caso autorizado por el Decreto 794 del 4 de junio de este año y ante el impedimento aceptado por el Consejo de Ministros; (ii) expedido durante la vigencia del estado de emergencia económica declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 y su aplicación se prevé en todo el territorio nacional; y (iii) expuso las razones que lo justifican, relacionadas con la necesidad de establecer medidas que protejan la producción agropecuaria y la seguridad alimentaria.

El concepto explicó que el decreto replica los artículos 2º, 4º y 5º del Decreto 486 de 2020, adoptado en la anterior declaratoria de emergencia. Por ende, reiteró los argumentos que expuso en esa oportunidad y advirtió que la “(...) diferencia en la temporalidad de las medidas no altera el análisis realizado”.

El Procurador consideró que la norma cumple con los requisitos de conexidad, prohibición de arbitrariedad, intangibilidad y no contradicción específica. Las medidas contenidas en el decreto examinado y consistentes en alivios financieros para los pequeños y medianos productores agropecuarios, al igual que la flexibilización de los instrumentos de contratación estatal para el aseguramiento de bienes vinculados a la seguridad alimentaria, tienen relación directa con la emergencia. Así, los considerandos del decreto declaratorio expresan los efectos que tiene la pandemia en términos de contracción económica y pérdida de empleo en todos los sectores.

Para la Vista Fiscal, las medidas en comento no establecen limitaciones a los derechos fundamentales, no son contrarias a otras normas constitucionales, ni limitan las competencias de los órganos del Estado. En cambio, resaltó que son desarrollos propios de

los mandatos superiores contenidos en los artículos 65 y 66 de la Constitución, a la vez que promueve la igualdad de oportunidades porque “(...) enfoca las ayudas en los productores que han sufrido un impacto particular por cuenta de la pandemia y que a diferencia de los grandes productores no tiene liquidez.” Estas medidas, según la Vista Fiscal, no afectan los derechos de los trabajadores ni inciden en la competencia del Congreso para regular las materias contenidas en el decreto examinado.

El decreto bajo estudio superó el juicio de finalidad, puesto que la protección de la actividad agrícola y la seguridad alimentaria se requieren en el marco del apoyo a los sectores económicos afectados por la pandemia. De la misma forma, la normativa explicó suficientemente que las medidas pretenden la conservación del empleo en el sector agropecuario, otorgamiento de liquidez, el acceso al crédito de los pequeños y medianos productores agropecuarios y la flexibilización de las condiciones contractuales para la adquisición de insumos dirigidos a garantizar la seguridad alimentaria.

Sobre los requisitos de necesidad fáctica y subsidiariedad, advirtió que las medidas planteadas por el decreto examinado son “potencialmente útiles” para conjurar la crisis que la pandemia ha provocado en el sector agropecuario, así como para atender el riesgo en términos de seguridad alimentaria. En tal sentido, el Presidente no incurrió en error manifiesto al expedir esas disposiciones. Adicionalmente, estos instrumentos están previstos en su mayoría en normas de rango legal, por lo que la expedición del decreto legislativo era necesaria para su consagración. En efecto, las materias relativas a (i) la recuperación de cartera con cargo a recursos del Fondo Agropecuario de Garantías; (ii) la determinación de las funciones del Fondo de Solidaridad Agropecuario; y (iii) las reglas que permiten excepcionalmente la contratación directa por parte de entidades del Estado son asuntos reservados al Legislador.

El decreto no contempla la suspensión de ninguna norma del orden jurídico, por lo que no presenta dificultades de cara al requisito de incompatibilidad. El Gobierno sustentó la

necesidad de adicionar las funciones del Fondo de Solidaridad Agropecuaria para que garantice las obligaciones incumplidas en razón de la pandemia.

Por último, la norma no está fundada en distinciones que respondan a criterios sospechosos de diferenciación, razón por la cual supera el juicio de no discriminación.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 215 y 241.7 de la Constitución Política, y con los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos dictados en desarrollo de las facultades propias de los estados de emergencia económica y social.

Asunto bajo revisión y problema jurídico

2. Mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario. Esto con ocasión de los efectos socioeconómicos de la pandemia por el COVID-19 y otras circunstancias asociadas, en particular la caída en los precios internacionales de los minerales e hidrocarburos. Este decreto fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-307 de

En desarrollo de esta declaratoria fue adoptado el Decreto 796 de 2020, el cual tiene tres medidas: (i) facultar al Banco Agrario (BAC) y a FINAGRO, este último en su condición de administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para que suscriban acuerdos de pago con los pequeños y medianos productores agropecuarios, afectados por la emergencia sanitaria derivada del COVID-19; (ii) incluir como uno de los supuestos de adquisición de cartera por parte del FAG, la atención de los efectos de la declaratoria de la emergencia sanitaria asociada a la citada enfermedad, caso en el cual se prevé un plazo especial para la permanencia de la información negativa de los beneficiarios del alivio en las centrales del riesgo; y (iii) autorizar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que contrate de manera directa, previa justificación técnica, la logística y actividades necesarias para asegurar la seguridad alimentaria y el funcionamiento del sector agropecuario, en particular los estímulos de que trata el artículo 7º de la Ley 101 de 19937.

De manera unánime, los intervinientes consideran que la norma se ajusta a la Constitución. Destacan que, debido a la contracción económica derivada de la pandemia, los pequeños y medianos productores agropecuarios se han visto particularmente afectados, de manera que resulta necesario continuar con medidas de estímulo para ese sector, que además redunden en garantías a la seguridad alimentaria.

Señalan que instrumentos de la misma naturaleza habían sido incluidas en el Decreto 486 de 2020, adoptado en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020. Expresan que, puesto que esos instrumentos estaban vinculados, en lo relativo a su vigencia, a la duración de la emergencia económica, no pudieron ejecutarse en su integridad. Esto debido a que ese plazo fue insuficiente para la identificación de los potenciales beneficiarios de las medidas, sumado a la extensión en el tiempo de los efectos económicos para el sector. Estas circunstancias hacen imprescindible extender la vigencia de las medidas, en el marco de la actual emergencia económica y hasta

que permanezca la declaratoria de emergencia sanitaria.

A su turno, el Procurador General de la Nación refiere argumentos similares. Considera que, de manera análoga a como lo expresó respecto del Decreto 486 de 2020, las medidas promueven el sector agropecuario, particularmente a los pequeños y medianos productores, quienes se han visto afectados por los mencionados efectos económicos. Además, debido a esa misma naturaleza, las normas analizadas no incurren en las prohibiciones aplicables a los decretos de desarrollo, lo que justifica su declaratoria de constitucionalidad.

3. Por ende corresponde a la Corte determinar si las medidas adoptadas en el Decreto 796 de 2020, consistentes en establecer alivios financieros para los pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por los efectos socioeconómicos de la pandemia por el COVID-19; la flexibilización de las reglas de contratación estatal para la adquisición de bienes e insumos para el sector agropecuario, así como la logística y medidas de fomento a favor de los productores mencionados, se ajusta a la Constitución, al cumplir con los juicios formales y materiales predicables de los decretos de desarrollo y en el marco del derecho constitucional de excepción.

Con el fin de resolver ese asunto, la Corte asumirá la siguiente metodología. En primer lugar, hará referencia a las similitudes entre la disposición examinada y el Decreto 486 de 2020, cuya constitucionalidad fue analizada en la Sentencia C-218 de 2020⁸. En segundo término, recopilará muy brevemente el precedente sobre los juicios materiales y sustantivos de los decretos legislativos de desarrollo de los estados de excepción. Luego, analizará el contexto normativo del decreto examinado. Después, estudiará las reglas fijadas en la sentencia mencionada, en cuanto operan como precedente para el presente asunto, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación. Finalmente, verificará el cumplimiento de los juicios formales y materiales previstos en la jurisprudencia de este Tribunal para los decretos de desarrollo de los estados de excepción.

Identidad de contenido normativo entre los Decretos Legislativo 486 y 796 de 2020

4. Los considerandos del decreto en revisión expresan que la finalidad esencial de sus medidas era la de extender la vigencia de los instrumentos planteados en varios artículos del Decreto 486 de 2020, los cuales no pudieron ser implementados durante su vigencia. Esto mismo se corrobora en las intervenciones y el concepto del Ministerio Público, que insisten en dicha identidad.

Sobre el particular, la Sala mostrará que son normativas similares, las cuales difieren solo en lo que tiene que ver con su vigencia y algunos asuntos de redacción, pero que no modifican su objeto jurídico. A continuación, la Sala presenta un cuadro comparativo, en el que subraya las modificaciones introducidas por la normativa examinada:

Decreto 486 de 2020

Decreto 796 de 2020

Artículo 2. Dada las afectaciones en el sector agropecuario por la Emergencia Económica, Social y Ecológica, con la finalidad social de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores para que haya liquidez en el campo colombiano, facúltase al Banco Agrario de Colombia S.A., y a Finagro, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera a los productores agropecuarios, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como de quitas de capital en los términos y límites fijados por el Gobierno nacional, a favor de quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito según la normatividad del crédito agropecuario, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020.

Artículo 1°. Con la finalidad social de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos

productores que hayan sido afectados por la emergencia sanitaria o se les haya agravado su situación, y promover liquidez en el campo colombiano, facúltase al Banco Agrario Colombia S. A., y al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como quitas de capital, en los términos y límites fijados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuya aplicación se extiende hasta la vigencia de la emergencia sanitaria.

Artículo 4. Modifíquese al artículo 2 de la Ley 302 de 1996, el cual quedará así:

“Artículo 2. Situaciones de crisis. El Fondo de Solidaridad Agropecuario, de acuerdo con su disponibilidad de recursos, adquirirá a los intermediarios financieros la cartera de los productores beneficiarios de esta ley, o intervendrá en la forma autorizada en esta ley, cuando su Junta Directiva califique la ocurrencia de algunos de los siguientes eventos, a nivel nacional, o en determinadas zonas, departamentos, regiones o municipios, o respecto de un determinado producto o actividad agropecuaria o pesquera:

- a) Una situación de tipo extremo climatológico o una catástrofe natural que dé lugar a pérdidas masivas de la producción;
- b) Problemas fitosanitarios o plagas que afecten de manera general y en forma severa a cultivos o productos agropecuarios y pesqueros, reduciendo sensiblemente la calidad o el volumen de la producción, siempre y cuando estos fenómenos sean incontrolables por la acción individual de los productores;
- c) Notorias alteraciones del orden público que afecten gravemente la producción o la comercialización agropecuaria y pesquera;

d) Caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores, en los términos que reglamente el Gobierno Nacional.

e) Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Parágrafo 1. La Junta Directiva deberá establecer que el evento de que se trate haya ocurrido durante el ciclo productivo o el período de comercialización, entendiendo por este lapso de noventa (90) días siguientes a la terminación del proceso de producción.

Parágrafo 2. El término de permanencia de la información negativa en los bancos de datos de los operadores de información de los productores agropecuarios que fueron sujetos del alivio del literal e) del presente artículo, será de 15 días, una vez sea materializada la intervención por parte del Fondo”.

“Artículo 2°. Situaciones de crisis. El Fondo de Solidaridad Agropecuario, de acuerdo con su disponibilidad de recursos, adquirirá a los intermediarios financieros la cartera de los productores beneficiarios de esta ley, o intervendrá en la forma autorizada en esta ley, cuando su Junta Directiva califique la ocurrencia de algunos de los siguientes eventos, a nivel nacional, o en determinadas zonas, departamentos, regiones o municipios, o respecto de un determinado producto o actividad agropecuaria o pesquera:

a) Una situación de tipo extremo climatológico o una catástrofe natural que dé lugar a pérdidas masivas de la producción;

b) Problemas fitosanitarios o plagas que afecten de manera general y en forma severa a cultivos o productos agropecuarios y pesqueros, reduciendo sensiblemente la calidad o el volumen de la producción, siempre y cuando estos fenómenos sean incontrolables por la acción individual de los productores;

c) Notorias alteraciones del orden público que afecten gravemente la producción o la comercialización agropecuaria y pesquera;

d) Caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores, en los términos que reglamente el Gobierno nacional.

e) Por los efectos de la declaratoria de la emergencia sanitaria asociada a la enfermedad Coronavirus COVID-19.

Parágrafo 1°. La Junta Directiva deberá establecer que el evento de que se trate haya ocurrido durante el ciclo productivo o el período de comercialización, entendiendo por este lapso de noventa (90) días siguientes a la terminación del proceso de producción.

Parágrafo 2°. El término de permanencia de la información negativa en los bancos de datos de los operadores de información de los productores agropecuarios que fueron sujetos del alivio del literal e) del presente artículo, será de 15 días, una vez sea materializada la intervención por parte del Fondo.”

Artículo 5. En el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá contratar de

manera directa, previa justificación técnica, la logística y actividades necesarias para garantizar la seguridad alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en el territorio nacional, así como todo lo relacionado con el desarrollo de los apoyos e incentivos que requiera el sector, a través de las entidades u organizaciones que administren recursos parafiscales del sector agropecuario, y con la sociedad Fiduciaria del sector agropecuario.

Artículo 3°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, hasta la vigencia de la Emergencia Sanitaria, podrá contratar de manera directa, previa justificación técnica, la logística y actividades necesarias para garantizar la seguridad alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en todo el territorio nacional, así como lo relacionado con el desarrollo de los apoyos e incentivos que requiera el sector agropecuario, establecidos en el artículo 7° de la Ley 101 de 1993, a través de las entidades u organizaciones que administren recursos parafiscales del sector agropecuario, y con la sociedad fiduciaria del sector agropecuario.

Artículo 6. El presente decreto rige a partir de su publicación”

Artículo 4°. El presente decreto rige a partir de su publicación.

Con base en esta comparación, se encuentra que los cambios introducidos son los siguientes:

4.1. En relación con el artículo 1º, el decreto ahora en examen extendió la vigencia de las facultades para la celebración de acuerdos con los pequeños y medianos productores agropecuarios, hasta la duración de la emergencia sanitaria. Idéntica modificación está contenida en el artículo 2º.

4.2. El artículo 1º eliminó el primer aparte del artículo 2º del Decreto 486 de 2020, la cual estipulaba que “dada las afectaciones en el sector agropecuario por la Emergencia

Económica, Social y Ecológica, con la finalidad de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores”. No obstante, la nueva normativa reubicó esa prescripción, al señalar expresamente que el decreto legislativo está dirigido a “facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores afectados por la emergencia sanitaria o que se les haya agravado su situación”. Por ende, el cambio de redacción no incide en el contenido y alcance del precepto. En particular, los sujetos beneficiarios son los mismos en un y otro caso, y el supuesto de aplicación es el mismo, esto es, la afectación por las medidas decretadas para hacerle frente a la emergencia sanitaria.

4.3. Por su parte, el artículo 3º, además de ampliar el plazo de vigencia en los mismos términos, se incluyó una cláusula que circunscribe la contratación directa a cargo del Ministerio de Agricultura a los apoyos e incentivos que requiera el sector agropecuario, previstos en el artículo 7º de la Ley 101 de 1993. Esta previsión autoriza al Gobierno Nacional para otorgar, de forma selectiva y temporal, incentivos y apoyos directos a los productores agropecuarios y pesqueros, en relación directa con el área productiva o sus volúmenes de producción. Esta facultad opera cuando se esté ante circunstancias ligadas a la protección de los recursos naturales orientados a la producción agropecuaria, a la protección del ingreso rural y al mantenimiento de la “paz social en el agro” que así lo ameriten. Asimismo, dispone que la Comisión Nacional Agropecuaria emitirá concepto sobre las áreas de aplicación, productos y montos de los incentivos y apoyos mencionados.

4.4. El artículo 4º reitera la fórmula de vigencia utilizada en el artículo 6º del Decreto 486 de 2020.

La similitud entre ambas normas lleva a que lo decidido por la Corte en la Sentencia C-218 de 2020 opere como precedente⁹ en el presente caso, exclusivamente en lo que respecta a aquellas materias sustantivas que puedan ser extrapolables a diferentes estados de emergencia económica y social. En efecto, como lo ha explicado la Corte en anteriores oportunidades¹⁰, no es posible predicar la cosa jugada constitucional de la anterior decisión, como quiera que, a pesar de que ambas disposiciones guardan estrecha similitud, fueron adoptadas en el marco de estados de excepción diferentes que, aunque compartan un marco

común derivado de la pandemia por el COVID-19 y sus efectos socioeconómicos transversales, responden a necesidades y contextos diferentes, que deberán ser evaluados en particular al momento de verificar los juicios materiales predicables de los decretos de desarrollo. Por esa razón, la anterior decisión constituye precedente para el presente análisis, pero no corresponde a una cosa juzgada constitucional que impida un nuevo pronunciamiento de fondo.

Así, de acuerdo con la metodología propuesta, la Corte reiterará las reglas sobre el control de constitucionalidad de los decretos de excepción y los criterios formales y materiales que lo delimitan.

Alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica. Reiteración jurisprudencial

5. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción y en aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como decretos de desarrollo. Estos requisitos y condiciones son los que justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos con la Constitución, ya que, a pesar de que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios que surgen de valoraciones que efectúa el Presidente de la República como Jefe de Gobierno y de Estado, deben someterse a las condiciones de validez tanto formales como materiales exigidas por la Carta.

6. Sobre la caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del estado de emergencia económica, social y ecológica, su fundamento y alcance del control judicial en los decretos expedidos a su amparo, se ha pronunciado esta Corporación en múltiples oportunidades y, en especial, en el marco de la primera declaratoria de emergencia

económica, social y cultural adoptada mediante el Decreto 417 de 2020, para proferir decretos con fuerza de ley dirigidos a conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos y consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19. Por esa razón, la Sala reitera su jurisprudencia y se remite a dichas sentencias¹¹, no sin antes insistir en los puntos centrales del estudio que ocupará la Sala en esta oportunidad.

7. Es pertinente recordar que el examen formal de los decretos exige verificar el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus Ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación.

8. El examen material comprende un conjunto de requisitos que surgen de la Constitución y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, que la jurisprudencia constitucional ha denominado juicios y sistematizado así: (i) el juicio de finalidad, de acuerdo con el cual toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos; (ii) el juicio de conexidad material, que pretende determinar si las medidas adoptadas en los decretos legislativos guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con las consideraciones expresadas por el Gobierno para motivar los decretos de desarrollo correspondientes; (iii) el juicio de motivación suficiente, que busca establecer si las razones presentadas por el Presidente de la República resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas; (iv) el juicio de ausencia de arbitrariedad, el cual tiene por objeto comprobar que en los decretos legislativos no se establezcan medidas que vulneren el núcleo esencial de los derechos fundamentales, que interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado o que supriman o modifiquen los organismos y las funciones de acusación y juzgamiento; (v) el juicio de intangibilidad, que verifica que los decretos legislativos no restrinjan los derechos que han sido caracterizados como “intocables” ni los mecanismos judiciales para su protección; (vi) el juicio de no contradicción específica, que tiene por objeto determinar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos no se opongan a la

Constitución; (vii) el juicio de incompatibilidad, según el cual la suspensión de normas ordinarias debe estar fundamentada en las razones por las cuales estas son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción; (viii) el juicio de necesidad, que implica que las medidas que se adopten en los decretos legislativos sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción; (ix) el juicio de proporcionalidad, que exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas con respecto a la gravedad de los hechos que causaron la crisis; y (x) el juicio de no discriminación, que examina que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción no impongan tratos diferentes injustificados¹².

El contenido y alcance del Decreto Legislativo 796 de 2020

9. El artículo 1º del decreto autoriza al BAC y a FINAGRO, este último en su condición de administrador del FAG, para que celebren acuerdos de recuperación y pago de cartera, con la “(...) finalidad social de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores que hayan sido afectados por la emergencia sanitaria o se les haya agravado su situación” al igual que “(...) promover liquidez en el campo colombiano”. Estos acuerdos podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como quitas de capital. Los términos y límites de tales acuerdos serán definidos por el Ministerio de Agricultura. Su duración se extiende hasta la vigencia de la emergencia sanitaria.

De acuerdo con lo previsto en los artículos 233 y 234 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (en adelante ESOF), el BAC es una sociedad de economía mixta del orden nacional, sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del Estado, organizado como establecimiento público bancario y vinculado al Ministerio de Agricultura. Su objeto social consiste en “(...) financiar, en forma principal pero no exclusiva, las actividades relacionadas con las actividades rurales, agrícolas pecuarios, pesqueras, forestales y agroindustriales.” En desarrollo de ese objeto, el BAC podrá “celebrar todas las operaciones autorizadas a los establecimientos de crédito bancarios, así como celebrar operaciones sobre instrumentos

financieros derivados sobre precios de commodities, para mitigar los riesgos de crédito, mercado o liquidez.”

El artículo 227 del ESOF define al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), como una sociedad de economía mixta del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito, vinculada al Ministerio de Agricultura, con patrimonio propio y autonomía administrativa. Su objeto es (i) promover el desarrollo agropecuario y rural mediante instrumentos financieros y de inversión, a través del redescuento o fondeo global o individual de las operaciones que hagan entidades bancarias, financieras, fiduciarias o cooperativas; y, lo que resulta importante para el presente análisis (ii) implementar y administrar instrumentos de manejo de riesgos agropecuarios, de acuerdo con las normas establecidas para el efecto por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. Esta última función se relaciona con lo previsto en el numeral 1.4. del artículo 230 del ESOF, que establece como operación autorizada para FINAGRO la de “(...) celebrar contratos o convenios con entidades públicas o privadas nacionales o con organismos multilaterales, para utilizar y administrar recursos propios o externos para la ejecución de programas en cumplimiento de su objeto, sin que esta gestión implique que obre como ente fiduciario.”

El Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) es definido por el artículo 231 del ESOF como una cuenta especial, sujeta a la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria y administrada por FINAGRO. Tiene por objeto “(...) respaldar los créditos otorgados dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, a los pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias, que no puedan ofrecer las garantías exigidas ordinariamente por los intermediarios financieros.”.

También es importante anotar que, conforme lo preceptúa el artículo 217 del ESOF, hacen parte del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario los bancos y las demás entidades financieras que tengan por objeto principal el financiamiento de las actividades agropecuarias, al igual que FINAGRO.

10. En ese sentido, el artículo 1º del decreto examinado permite que los recursos del FAG sean utilizados para que el Banco Agrario y FINAGRO realicen los acuerdos de pago allí señalados. Es importante anotar que la norma amplía los beneficiarios de los respaldos de crédito a los pequeños y medianos productores, no solo los pequeños usuarios y empresas asociativas y comunitarias, a condición de que hayan resultado afectados por la emergencia generada por la pandemia. Asimismo, establece específicamente que tales acuerdos podrán incluir la condonación de intereses y quitas de capital, conforme a la regulación que defina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Acerca de este aspecto, debe advertirse que dicha ampliación en el ámbito de aplicación de los acuerdos de pago se evidencia a partir de la lectura del artículo 15 de la Ley 1731 de 2014. Esta norma autoriza al BAC y a FINAGRO a celebrar acuerdos de “recuperación y pago de cartera vencida, normalizada, castigada o siniestrada a 31 de diciembre de 2013, según corresponda, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como quitas de capital, en los términos y límites fijados por el Gobierno Nacional por decreto del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a favor de quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito según la normatividad del crédito agropecuario.”

Como se observa, la norma de excepción crea un nuevo supuesto de autorización para la firma de acuerdos de pago entre el BAC, FINAGRO y los pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por la pandemia. Nótese que esa disposición no deroga el artículo 15 de la Ley 1731 de 2014, pero esta previsión contiene un límite temporal que es incompatible con la disposición en comento. Por ende, se concluye la presencia de dos modalidades de autorización: una de carácter general, sometida a límite temporal y prevista por la legislación ordinaria; y una especial, dispuesta por la norma de excepción y que no está sometida a dicho límite temporal sino que se circunscribe materialmente a los productores morosos en razón de los efectos socioeconómicos de la crisis que motivó la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica.

11. En lo que respecta al artículo 2º del decreto examinado, se encuentra que, conforme lo regula el artículo 1º de la Ley 302 de 1996, modificado por el artículo 11 de la Ley 1731 de 2014, el Fondo de Solidaridad Agropecuario – FONSA tiene como “(...) objetivo exclusivo (...) otorgar apoyo económico a los pequeños y medianos productores agropecuarios, forestales, de acuicultura y pesqueros, para la atención y alivio de sus deudas, cuando en desarrollo de dichas actividades se presente alguna de las situaciones a que se refiere el artículo 2º de esta ley. También serán beneficiarios de los apoyos contemplados en esta ley los titulares o integradores de esquemas de crédito asociativo o de alianza estratégica, que hubieren sido redescontados o registrados ante Finagro u otorgados, en general, para el sector agropecuario, en relación con la porción de dichos créditos que corresponda a integrados o asociados que califiquen como pequeños o medianos productores.”

En relación con el mencionado artículo 2º de la Ley 302 de 1996, el artículo 2º del Decreto 796 de 2020 extiende los supuestos en que el FONSA está habilitado para adquirir cartera de los productores mencionados y ante la declaratoria de emergencia sanitaria por COVID-19. De la misma manera, crea una regla especial de contabilización de la permanencia de la información desfavorable en las centrales de riesgo crediticio, cuando se trata de obligaciones adquiridas por el FAG y con ocasión de esa nueva causal.

De acuerdo con el artículo 4º de la Ley 302 de 1996, el FONSA está facultado para adelantar un grupo definido de operaciones, “(...) con prioridad en la utilización de los recursos a favor de los pequeños productores”. Dentro de esas actividades está la compra total o parcial de obligaciones otorgadas por los establecimientos de crédito, al igual que cartera del FAG. En estos casos, el FONSA convendrá con los deudores los plazos y condiciones financieras de las obligaciones que adquiera, así como la forma de pago. Para ello, su junta directiva “señalará las condiciones especiales de favorabilidad en beneficio del productor. La compra de la cartera se efectuará conforme a criterios técnicos de valoración. En el caso de venta de cartera del Banco Agrario de Colombia S.A., los criterios también deberán ser aprobados por la Junta Directiva de dicho establecimiento de crédito.”

Sobre el particular, el artículo 2º del Decreto 1985 de 2013 determina como uno de los objetivos generales del Ministerio de Agricultura “(...) promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones.”

Para cumplir con esa finalidad, el artículo 3º ejusdem le asigna a dicha cartera distintas funciones, entre las que se destacan (i) formular y hacer seguimiento a la política agropecuaria, pesquera y de desarrollo rural para la atención de la población en situación de vulnerabilidad con el objetivo de contribuir a la materialización de sus derechos con enfoque integral y diferencial, en coordinación con las demás entidades competentes del Estado; (ii) diseñar, implementar y promocionar instrumentos, incentivos y estímulos para la producción y comercialización agropecuaria, a través del financiamiento, la inversión, la capitalización y el fomento a la producción; y (iii) hacer seguimiento a la política de libertad vigilada y control de precios de los insumos agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y forestales.

En ese sentido, lo previsto en el artículo 3º del decreto examinado tiende a flexibilizar las condiciones de contratación pública del Ministerio de Agricultura para el desarrollo de las actividades descritas en esa norma y que, como se observa, se inscriben en sus funciones generales de índole legal.

13. Por último, el artículo 4º establece la regla general de vigencia prospectiva de las normas jurídicas. Sin embargo, el caso particular del artículo 3º, señala que las facultades para la contratación directa, adscritas al Ministerio de Agricultura de Desarrollo Rural, están limitadas en el tiempo a la duración de la emergencia sanitaria. En las demás normas,

aunque no se fija una delimitación temporal definida, identifican como beneficiarios de las medidas de alivio financiero a los productores pequeños y medianos afectados por la pandemia derivada del COVID-19.

Al respecto, debe indicarse que cuando se asuma el juicio de proporcionalidad del decreto examinado se hará mención particular a la constitucionalidad de esa fórmula de vigencia.

Las reglas derivadas del control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 486 de 2020

14. Como se indicó en el primer apartado, las normas contenidas en el decreto objeto de examen replican contenidos del Decreto Legislativo 486 de 2020, adoptado en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020. En particular, reproduce el contenido de los artículos 2º, 4º, 5º y 6º del Decreto 486 de 2020. Esta normativa fue declarada exequible por la Sentencia C-218 de 202013.

Por lo tanto, la Corte considera pertinente referirse a las reglas fijadas en esa decisión, las cuales conforman precedente vinculante para el actual análisis. Esto debido a que las disposiciones del Decreto 796 de 2020 realizan la mencionada reiteración, lo que implica la identidad sustantiva entre ambas normativas. Así, en la medida en que no se ha alterado el parámetro de constitucionalidad aplicable y que resulta imperativo proteger el principio de seguridad jurídica, las reglas citadas configuran precedente para el caso. No obstante, también debe advertirse que al tratarse de regulaciones que fueron expedidas en estados de excepción diferentes, pero que comparten patrones fácticos, el estudio formal y de varios de los juicios materiales deberá realizarse de manera separada, en tanto responden a asuntos que deben evaluarse específicamente para el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, declarado mediante el Decreto 637 de 2020.

En consecuencia, se hará una síntesis de las reglas de la sentencia mencionada, en lo referente específicamente a los artículos objeto de reproducción y respecto de los juicios materiales. Esto último, en el entendido de que la evaluación sobre los criterios formales es exclusiva de cada norma de excepción.

15. A manera de marco general y con base en datos ofrecidos por la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura – FAO y por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la sentencia identificó las siguientes consecuencias para el sector de producción de alimentos, asociados a la pandemia: (i) encarecimiento de los insumos, debido a su escasez, aumentándose los costos para los productores agropecuarios, con mayor incidencia para los pequeños y medianos; (ii) la escasez de capital y dificultad de acceso a los mecanismos de financiación, lo que afecta la supervivencia de las actividades agropecuarias; y (iii) la pérdida de empleo de los trabajadores agropecuarios, por el cese de actividades en sectores que demandan alimentos, reducciones que tienen mayor incidencia en el caso de los trabajadores informales.

La decisión también destacó que estas consecuencias tienen efectos más profundos para los pequeños y medianos productores agrarios. Este grupo tiene una participación mayoritaria en la producción nacional y conforma, a su turno, la población rural más vulnerable.

16. La decisión encontró que cumplía con los juicios de conexidad material externa y finalidad. Destacó que el decreto de declaratoria incluía en sus considerandos referencias específicas a la necesidad de “(...) garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional” objetivo que también planteaba el Decreto 486 de 2020. De allí que el fallo concluya que, de manera general, esa disposición está encaminada a “(...) (i) mitigar los impactos económicos que la perturbación que dio lugar a la declaratoria de la emergencia podría generar en el sector agropecuario, específicamente en los productores agropecuarios más vulnerables desde el punto de vista sanitario y económico; y (ii) garantizar la seguridad alimentaria y el abastecimiento de

productos e insumos agropecuarios en el territorio nacional.”

En relación concreta con el artículo 2º de dicho decreto, determinó que el alivio financiero mediante los acuerdos de pago a cargo del BAC y FINAGRO contribuye a impedir la extensión o agravación de los impactos económicos que genera la pandemia para los pequeños y medianos productores agropecuarios, lo cual también incide en un aumento de cierta liquidez y tranquilidad económica para dichos deudores. En cuanto al artículo 4º, expresó un argumento similar, al señalar que la compra de cartera de dichos productores por parte del FONSA cumple los mismos propósitos de alivio y otorgamiento de liquidez. Agregó que la reducción del plazo de permanencia de la información negativa facilita el acceso al crédito, lo cual tiene efectos en la reactivación económica de tales productores.

Sobre esta norma y ante los cuestionamientos de algunos intervinientes, la Corte descartó que tuviera como efecto el apoyo a los “grandes productores”. Esto debido a que el artículo 1º de la Ley 302 de 1996, antes mencionado, circunscribe el objetivo del FONSA al beneficio de los pequeños y medianos productores. Adicionalmente, los considerandos del Decreto 486 de 2020 eran expresos en señalar que la ampliación de las facultades del FONSA estaban unívocamente dirigidas a favorecer a esos productores en particular, por lo que una interpretación sistemática de la norma obligaba a restringir, de tal modo, los beneficiarios de la compra de cartera.

En cuanto al artículo 5º, la sentencia sostuvo que cumplió los juicios en mención, en tanto la flexibilización para la contratación directa permite que el Ministerio de Agricultura pueda atender con mayor celeridad los impactos que conlleva la pandemia para el sector agropecuario y, de esta forma, garantiza la seguridad alimentaria. La Corte, consideró que el cuestionamiento de los intervinientes, en el sentido de que se desconocían los juicios de conexidad y finalidad por el hecho de excluir de dicha contratación a las organizaciones campesinas y étnicas, en realidad estaba basado en motivos de inconveniencia, ajenos al control de constitucionalidad. Afirmó que, si bien dicha posibilidad de contratación pudo

haberse adoptado por la medida de excepción, esto no supone la inconstitucionalidad de la decisión de contratar con las entidades u organizaciones que administran recursos parafiscales del sector agropecuario, puesto que “(...) cuentan con la infraestructura y la capacidad técnica y económica necesaria para administrar adecuadamente recursos públicos en el marco de la emergencia y, de esa forma, contribuir a garantizar la seguridad alimentaria.”

17. En relación con los juicios de conexidad material interna y motivación suficiente, la sentencia los considera cumplidos. De forma general, indica que los considerandos del Decreto 486 de 2020 afirman que las medidas que adopta desarrollan los mandatos constitucionales previstos en los artículos 64 a 66 superiores, consistentes en el acceso de los trabajadores agrarios a la comercialización de sus productos; la especial protección y desarrollo prioritario de las actividades agrarias; y el acceso especial al crédito.

Para el caso, el artículo 2º, sobre acuerdos de pago, los considerandos mencionados señalan la necesidad de otorgar alivios financieros a los pequeños y medianos productores agropecuarios, a través de acuerdos de pago, particularmente de recuperación y pago de cartera vencida, normalizada o castigada. Sobre el artículo 4º, los mismos considerandos insisten en que es necesario adicionar las competencias del FONSA para la mejora de las condiciones financieras de los deudores afectados. Para la Corte, estas consideraciones eran suficientes para justificar la expedición de las medidas, en términos de garantía de acceso al crédito y reactivación económica de los productores agropecuarios.

Finalmente, en relación con el artículo 5º, la Sala evidenció la existencia de argumentos en los considerandos del Decreto 486 de 2020, que justificaban la adscripción de competencias céleres de contratación pública al Ministerio de Agricultura para la adquisición de bienes vinculados al aseguramiento de la seguridad alimentaria. Esto, además, bajo el cumplimiento de principios de transparencia y legalidad.

18. En cuanto a los juicios de ausencia de arbitrariedad e intangibilidad, la sentencia en comento concluyó que las normas analizadas, en virtud de su naturaleza, no incurrían en ninguna de las prohibiciones propias de esos criterios. Ello debido a que no interrumpían el funcionamiento de los órganos del Estado; no tenían incidencia en los organismos y funciones de acusación y juzgamiento; y no afectaban derecho fundamental alguno considerado como intangible en los estados de excepción.

19. La decisión consideró que las normas analizadas superaban el juicio de contradicción específica, debido a que no contrariaban de manera directa la Constitución o los tratados internacionales, no desconocían el marco de referencia que tiene el Gobierno en los estados de emergencia y no afecta los derechos de los trabajadores, sino que antes bien establece estímulos que inciden en la preservación de la actividad productiva agraria.

En particular, se detuvo a analizar la presunta vulneración del artículo 335 de la Constitución, el cual prohíbe a las ramas u órganos del poder público decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. Destacó que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esta prohibición no es absoluta, por lo que resulta válida la concesión de auxilios, subsidios, alivios o incentivos a particulares cuando (i) la finalidad del beneficio es estrictamente altruista y benéfica, vinculada a una actividad de interés público y mediada por una entidad sin ánimo de lucro; (ii) el beneficio se enmarca en la intervención del Estado en la economía, a través del estímulo a una determinada actividad y que debe tener un retorno para la sociedad en su conjunto; o (iii) el beneficio está basado en un mandato constitucional específico, bien sea dirigido a garantizar condiciones de acceso a servicios y bienes básicos a quienes tienen mayores necesidades o menores ingresos, o respecto de actividades que la Constitución considera merecedoras de apoyo, como sucede con la ciencia y la tecnología, los servicios públicos y, precisamente, la producción agropecuaria.

A esto se suma una línea jurisprudencial sostenida, la cual considera que dentro de los

estados de emergencia el Gobierno Nacional puede conceder subsidios más allá de lo previsto por la legislación y focalizarlos en la población afectada por la crisis. Por ende, de acuerdo con la Sentencia C-218 de 2020 las disposiciones del Decreto 486 de 2020 que contienen beneficios económicos para los pequeños y medianos productores agropecuarios son compatibles con la Constitución, puesto que “(i) están destinados a los trabajadores agropecuarios, quienes son sujetos de especial protección constitucional de acuerdo con la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte¹⁴; (ii) constituyen un desarrollo del artículo 66 de la Carta Política que establece de manera expresa que el gobierno debe fomentar el acceso al crédito agropecuario; y (iii) constituyen estímulos económicos a los trabajadores agropecuarios para que estos mantengan su actividad productiva y, de esta forma, contribuyan a la realización de un fin de interés general: la garantía de la seguridad alimentaria y el abastecimiento de productos e insumos agropecuarios durante la pandemia.”

20. La decisión en comento también encontró cumplidos los juicios de necesidad e incompatibilidad. Descartó la existencia de error manifiesto por parte del Presidente en la promulgación de las medidas, las cuales efectivamente están vinculadas al alivio económico de los pequeños y medianos productores, así como a la garantía de la seguridad alimentaria y el abastecimiento de insumos para el sector. La normativa, además, no suspende ninguna ley y adopta medidas que solo podrían adoptarse mediante normas de esa jerarquía.

En relación puntual con el artículo 2º, señaló que a partir de las pruebas recaudadas existían 130.000 pequeños y medianos productores agropecuarios con obligaciones vencidas en el BAC, quienes, en razón de la pandemia, estaban imposibilitados para cumplir oportunamente con esos créditos. De allí que las medidas de alivio financiero resultasen necesarias, en términos de aumento del acceso al crédito y de mayor liquidez. Además, en cuanto a la necesidad jurídica, se demostró que (i) las opciones de normalización ordinaria adoptadas por la Superintendencia Financiera, mediante circulares, habían resultado insuficientes; y (ii) aunque la legislación común permite la celebración de acuerdos de pago, los limita a la cartera normalizada, castigada o siniestrada a 31 de diciembre de 2013, lo que impide

aplicarla ante otras obligaciones. De otro lado, en tanto las disposiciones que regulan las funciones del BAC y FINAGRO hacen parte del ESOF, que es una norma con rango de ley, no podía válidamente modificarse mediante el reglamento.

Sobre el artículo 4º, que adiciona una función al FONSA, resultaba necesario desde la perspectiva fáctica, por las mismas razones. En cuanto a la subsidiariedad, la sentencia explica que las funciones legales de ese fondo tienen carácter taxativo, de manera tal que su ampliación a otros supuestos recae en la órbita del Legislador. Adicionalmente, la situación derivada de la pandemia no se encuadra, a juicio de la Corte, en los supuestos de acción del FONSA que contiene la legislación ordinaria. Así, la pandemia “no es una catástrofe natural, tampoco es una plaga, no produce necesariamente una alteración del orden público, y produce efectos inmediatos en la producción que deben ser atendidos por el gobierno para asegurar el abastecimiento de alimentos y la seguridad alimentaria, con independencia de que la reducción de los ingresos de los productores sea “severa” o “sostenida”. Además, las facultades de intervención del FONSA están consignadas en la Ley 302 de 1996 y, por lo tanto, debían ser ampliadas por medio un decreto legislativo, el Gobierno no habría podido hacer esta adición por medio de un decreto reglamentario ordinario.”

Ante la regulación que establece un plazo diferente y más corto para la permanencia del dato financiero negativo en las centrales de riesgo, la sentencia indica que la medida es necesaria para facilitar el acceso al crédito por parte de los pequeños y medianos productores que han incurrido en mora en sus obligaciones. En lo relativo a la subsidiariedad, indica que se cumple debido a que (i) el término legal ordinario de permanencia del dato desfavorable, correspondiente al doble del periodo en mora, está contenido en una norma con fuerza material de ley, como es la Ley Estatutaria 1266 de 2008 y el Decreto 2952 de 2010; y (ii) era necesario establecer una excepción a ese término ordinario, pues de lo contrario los afectados no podrían acceder a nuevas fuentes de financiación.

Por último, en relación con el artículo 5º, la Corte consideró que la flexibilización de las

condiciones contractuales era necesaria, a fin de que el Ministerio de Agricultura tuviese mecanismos ágiles para atender las dificultades que la pandemia y, en particular las medidas de aislamiento social tienen para la cadena de suministro de bienes y servicios agropecuarios.

En lo que refiere a la necesidad jurídica del precepto, la sentencia señaló que si bien la legislación ordinaria, en particular los artículos 42 de la Ley 80 de 1993 y 2º de la Ley 1150 de 2007 permiten a las entidades del Estado contratar directamente con base en la urgencia manifiesta derivada, entre otras causas, por la declaratoria de los estados de excepción, este mecanismo no era idóneo en las actuales circunstancias. Destacó que para utilizarlo es necesario motivar cada uno de los contratos a celebrar mediante acto administrativo. Esta condición es incompatible, a juicio de la Corte, con los requerimientos que impone la pandemia por el COVID-19, en donde no puede preverse de antemano “(...) (i) el tiempo de duración de las afectaciones que esta puede generar a la seguridad alimentaria; y tampoco (ii) la magnitud de las afectaciones al abastecimiento de insumos y productos agropecuarios.” De esta manera, como lo había reconocido la Corte en otras decisiones sobre asuntos similares, se ajustaba el criterio de subsidiariedad la habilitación para la contratación directa, sin que medie la expedición del acto administrativo que la soporte.

21. Para la Sentencia C-218 de 2020 las materias analizadas superan el juicio de proporcionalidad. Señaló que las medidas que prevé el Decreto 486 de 2020 son adecuadas para cumplir con los fines de reactivación económica del sector agropecuario, la garantía de la seguridad alimentaria y el suministro de insumos necesarios para esa actividad. Estos fines, además, los identifica como constitucionalmente imperiosos y su satisfacción no involucra la vulneración de otras garantías constitucionales.

En el caso concreto de las medidas de alivio financiero contenidas en los artículos 2º y 4º de la mencionada normativa, expresa que no tienen incidencia desproporcionada en la sostenibilidad fiscal o el patrimonio público. Ello debido a que, conforme con lo evidenciado

en las pruebas recaudadas, los acuerdos de pago no comprometen el presupuesto nacional, debido a que se concentran en actividades de normalización de obligaciones que en su gran mayoría está provisionada, es de difícil recaudo y está reconocida como no recuperable en los estados financieros. De allí que las sumas que se recauden en virtud de dichos acuerdos tendrán el carácter de ingresos extraordinarios para el BAC y FINAGRO.

Frente a las medidas excepcionales de contratación estatal, señala que la afectación que implican, en términos de los principios de la función administrativa previstos por el artículo 209 de la Constitución, es leve. Esto debido a que la norma de excepción no exime de la aplicación de esos principios, la posibilidad de acudir al mecanismo está limitada tanto en los sujetos como en su objeto y los órganos de control mantienen sus competencias para investigar y sancionar las faltas que llegasen a cometerse. Adicionalmente, no puede perderse de vista que la norma analizada exige que la contratación esté precedida de justificación técnica por parte del Ministerio, lo que para la Corte garantiza el respeto de los principios de eficacia y economía.

Asimismo, la decisión que establece la circunscripción de la medida respecto de las entidades u organizaciones que administren el sector agropecuario, así como con la sociedad fiduciaria de ese sector, es idónea. Esto debido a que estas instituciones “(...) (i) tienen representatividad, en tanto son entidades adscritas y vinculadas al sector agropecuario que conocen a sus integrantes y sus necesidades. Estas agremiaciones “han promovido sus sectores logrando apertura de mercado e incremento de niveles de productividad”¹⁵. Asimismo, (ii) tienen conocimiento técnico, en cuanto han administrado los recursos parafiscales agropecuario permitiendo que los diferentes integrantes del sector “se desarrollen y participen en el mercado interno”¹⁶. Además, (iii) tienen una estructura sólida “que les permite actuar dinámicamente en la economía” y sus mecanismos de recaudo parafiscal “son monitoreados a través de la vigilancia administrativa que realiza el Ministerio de Agricultura”¹⁷.”

Finalmente, la Corte resaltó que las medidas del Decreto 486 de 2020 no tenían vocación de perpetuidad. Destacó que, si bien el Gobierno manifestó en su oportunidad que los efectos económicos de la pandemia podrían extenderse por un plazo indeterminado, en todo caso también se informó que el uso de las competencias allí previstas no podría extenderse más allá de la duración de las causas que dieron lugar a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, que a su vez están “(...) directamente relacionadas con la declaratoria de la Emergencia Sanitaria”.

22. Por último, en lo que respecta al juicio de no discriminación, la sentencia afirma que las medidas analizadas no se fundan en criterios sospechosos y, antes bien, son acciones afirmativas a favor de la población del sector agropecuario, que desarrollan los mandatos constitucionales que identifican a estas personas como sujetos de especial protección.

En este sentido, la decisión reiteró que, a partir del régimen legal ordinario y las previsiones del Decreto 486 de 2020, que las medidas de alivio financiero tienen como destinatarios exclusivos a los pequeños y medianos productores agropecuarios, sin que puedan extenderse, en virtud de la norma de excepción, a otros deudores. Asimismo, ante el cuestionamiento de algunos intervinientes sobre la ausencia de mecanismos que garantizaran la priorización en la selección de los beneficiarios, de manera que lo recibieran aquellos más vulnerables, la Corte consideró que esa no era una exigencia que se derivase de la Constitución. Estos asuntos, además, quedaban diferidos a la reglamentación que profiriese los organismos encargados para el efecto. Igualmente, las pruebas recaudadas daban cuenta de que dichos criterios técnicos tendrían en cuenta la necesidad de focalizar los beneficios en aquellos productores más vulnerables en términos de acceso al financiamiento. Esto a partir de la evaluación de variables asociadas a los costos de producción, el precio al productor, las pérdidas de cosecha y el represamiento en la comercialización, entre otras.

Para la Sala, tampoco existía desconocimiento del principio de igualdad por parte de las reglas sobre contratación directa. Sobre este aspecto, recabó en el argumento del carácter técnico y representativo de las instituciones con las que se llevan a cabo los contratos, lo que

justificaba la decisión del Legislador de excepción sobre ese particular.

23. Las reglas expuestas, en virtud del contenido análogo entre los Decretos Legislativos 486 y 796 de 2020, serán tenidas en cuenta por la Sala para decidir sobre la constitucionalidad de esta última disposición. Con todo, esa aplicación deberá tener en cuenta no solo la diferencia de contexto entre cada decreto, sino el hecho principal de que están inscritos en estados de excepción diferentes, aunque vinculados por causas transversales, como habrá de explicarse en apartados posteriores.

Realizada esta aclaración, la Sala abordará el estudio sobre los juicios formales y materiales para el caso del Decreto 796 de 2020.

Análisis sobre el cumplimiento de los criterios formales y materiales

24. El decreto objeto de examen cumple con los criterios formales explicados en esta providencia. Así, fue expedido el 4 de junio de 2020 y publicado en el Diario Oficial 51.335 de la misma fecha, esto es, dentro del término de vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica, declarado mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

Asimismo, fue suscrito por el Presidente de la República y todos los Ministros. La Corte aclara que en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores fungió como Ministro ad hoc el actual Ministro de Defensa Nacional. Esto conforme con el Decreto 794 del 4 de junio de 2020¹⁸, con el cual el Presidente hizo esa designación como consecuencia del impedimento aceptado a la titular de la cartera para firmar el decreto legislativo analizado.

El decreto, igualmente, contiene 51 considerandos que sustentan las medidas en él contenidas y refieren tanto a los alivios financieros en favor de los pequeños y medianos productores agropecuarios como a la necesidad de ejercer acciones dirigidas a garantizar la seguridad alimentaria y el adecuado funcionamiento del sector.

25. Respecto de los criterios materiales y según el orden expuesto en esta decisión, se encuentra que la normativa supera el juicio de finalidad. En efecto, se está ante una disposición vinculada con la atención de la emergencia. Los considerandos del decreto y las pruebas recaudadas en este proceso dan cuenta de varios fenómenos socioeconómicos, asociados a la pandemia y que inciden en la producción agropecuaria. Entre ellos, la disminución del consumo de los productos por la drástica reducción de la actividad productiva en sectores que utilizan esos bienes y el aumento de precio de los insumos agrícolas.

Estas circunstancias tienen efectos concretos en la contracción económica del sector y, con ello: (i) el aumento en el nivel de incumplimiento de las obligaciones adquiridas por los productores, en particular con el BAC, establecimiento de crédito que lidera la financiación en el sector agropecuario; (ii) el aumento del desempleo rural, según las cifras ofrecidas por el mismo decreto; y (iii) la reducción de liquidez en razón de las dificultades que los factores descritos acarrearán para el acceso al crédito. Es claro, además, que estas circunstancias afectan con mucha mayor fuerza a los pequeños y medianos productores, quienes tienen limitadas las capacidades de ahorro y sus actividades económicas son generalmente informales y, por ende, más vulnerables a las crisis en la comercialización y consumo de los bienes que producen.

La Corte reitera el argumento planteado en la Sentencia C-218 de 2020, en el sentido de que estas circunstancias trascienden la crisis económica del sector agropecuario y se convierten también en un riesgo para la seguridad alimentaria, al afectarse la capacidad de los trabajadores agrarios de suministrar alimentos, en especial si se tiene en cuenta que, como

lo explican las pruebas recaudadas, la mayor parte de los bienes consumidos provienen de la actividad de los pequeños y medianos productores. De esta manera, medidas vinculadas al alivio financiero para estos, la remoción de algunas barreras para el acceso al crédito y el aumento de la liquidez, guardan unidad de propósito con la atención de la crisis, reflejada en la desmejora de las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios de las medidas. De esta manera, los artículos 1º y 2º, que contienen los mencionados alivios, a través de la habilitación de acuerdos de pago o la adquisición de cartera por parte del FONSA, superan el juicio en comento.

De otro lado, para el caso puntual del artículo 3º, las medidas que agilizan la contratación de la logística y actividades necesarias para garantizar la seguridad alimentaria y el abastecimiento de productos e insumos agropecuarios tienen un vínculo necesario con la atención de la crisis, en su faceta de decaimiento de la actividad agropecuaria y reducción correlativa de los alimentos disponibles en la cadena de distribución de estos. La Sala llama la atención acerca de lo manifestado por el Gobierno en las pruebas solicitadas, respecto de la disminución de la producción, que no solo se asocia a las dificultades financieras del sector, sino a los efectos de las medidas de aislamiento obligatorio en los desplazamientos de los trabajadores agrarios y el transporte de los diferentes bienes necesarios para la producción, así como de los productos mismos.

26. Para la Corte, el juicio de conexidad en su componente externo está debidamente acreditado. El Decreto 637 de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, pone de presente que debido a las medidas de aislamiento preventivo obligatorio adoptadas desde marzo del presente año y con ocasión de la pandemia, se evidencian “(...) impactos económicos y sociales mayores a lo inicialmente previsto. En efecto, las proyecciones de crecimiento económico tanto a nivel mundial como en Colombia, han sido revisadas a la baja sustancialmente en las últimas semanas: mientras a inicios de marzo de 2020 se esperaba un crecimiento de 1% para la economía mundial, en abril el pronóstico promedio fue -3,3%. Para el caso de la economía colombiana, a inicios de la crisis, los pronósticos de crecimiento se ubicaban en 3,3%, mientras que a finales de abril de 2020,

el promedio fue de -4,6%". Agrega que luego de sucesivas reuniones del Comité Consultivo de la Regla Fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público pronosticó (i) una caída de la actividad productiva del 5.5% en 2020, coincidente con el déficit fiscal proyectado para el mismo año del 6.1% del PIB; (ii) la significativa reducción del recaudo tributario que conlleva esa reducción y la necesidad de establecer medidas de gasto extraordinario con finalidades contracíclicas; y (iii) una "(...) difícil situación de liquidez que enfrenta el tejido empresarial en la actualidad profundizará el efecto negativo que usualmente genera el bajo crecimiento económico sobre los ingresos del Gobierno".

La normativa analizada explica que las medidas de aislamiento han tenido efectos profundos en el desempleo y en la capacidad de las empresas para mantener el pago de sus obligaciones, entre ellas las laborales. Sobre el particular, el Gobierno expresó que "(...) debido a la necesidad de ampliar el aislamiento obligatorio han resultado insuficientes, aunque idóneas, las medidas tomadas para ayudar a las pequeñas y medianas empresas, lo que hace necesario tomar nuevas medidas legislativas para evitar una destrucción masiva del empleo, el cierre total de las empresas y el impacto negativo que ello conlleva en la economía del país y que a futuro generarían un impacto incalculable en el sistema económico colombiano."

Ante estas circunstancias, el decreto declaratorio enumera las medidas generales que deben adoptarse para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos. Así, indica que "(...) en consideración a los efectos económicos y sociales de la pandemia del nuevo coronavirus COVID - 19, en especial aquellos relacionados con la reducción en la capacidad de pago de la población más vulnerable, se hace necesario establecer medidas relativas a la focalización de recursos y subsidios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población, así como a la revisión de los criterios e indicadores a través de los cuales se asignan dichos recursos, la manera cómo se determinan sus ejecutores y la estructuración o reestructuración de los fondos o mecanismos a través de los cuales se ejecutan."

Del mismo modo, hace referencia concreta a la modificación abrupta de los contratos en los sectores financiero, asegurador, bursátil y otros relacionados con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos de captación. Los efectos de la contracción económica en dichos contratos llevan, a juicio del Gobierno, a hacer uso de los mecanismos constitucionales de intervención en ese mercado y “(...) adoptar medidas para modificar el uso y destino de las contribuciones y transferencias derivados de esos contratos y en general todas aquellas referidas a aliviar la situación financiera de la población”. Ahora bien, en lo que refiere al régimen de contratación estatal, el decreto declaratorio afirma que “(...) con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, se debe autorizar al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad cuando ello sea necesario para enfrentar la crisis y evitar la extensión de sus efectos”.

27. Como se observa, las medidas contenidas en el decreto guardan relación con las necesidades que demanda la atención de la crisis. De un lado, los alivios financieros a los sectores vulnerables y en el marco del cumplimiento de contratos con establecimientos de crédito es un asunto que está expresamente planteado en el Decreto 637 de 2020 y que guarda estrecha relación con las previsiones de los artículos 1º y 2º del decreto objeto de examen. De otro lado, el artículo 3º del decreto contiene instrumentos de flexibilización contractual para el Estado, que son necesarios para la atención de la emergencia.

28. Frente al componente interno del juicio de conexidad, los considerandos del Decreto 796 de 2020 son específicos en la identificación de las razones que justifican las medidas adoptadas. Estos argumentos pueden agruparse en (i) la existencia de mandatos superiores, contenidos en los artículos 64 a 66 de la Constitución, que imponen deberes de promoción estatal a favor de los trabajadores agrarios y, en general, del sector agropecuario; (ii) la existencia de incumplimiento en el pago de obligaciones de pequeños y medianos productores respecto de créditos adquiridos, lo cual tiene consecuencias desfavorables en

términos de liquidez para el mantenimiento de las actividades productivas; (iii) la comprobación acerca de la reducción de la demanda de productos agrícolas ; (iv) la presencia de sobre costos en la cadena de suministros hacia centrales mayoristas y con mayor densidad poblacional, principalmente vinculados a las restricciones en materia de transporte; (v) la implementación de acciones, por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, vinculadas a la garantía de la seguridad alimentaria y el aprovisionamiento de insumos; y una consideración de carácter transversal (vi) la necesidad de dar continuidad a las medidas contenidas en el Decreto 486 de 2020 y que no han podido ser implementadas o respecto de las cuales subsisten los hechos que dieron lugar a su expedición, en particular la crisis económica que impacta el consumo y el cumplimiento del pago de las obligaciones financieras suscritas por los pequeños y medianos productores.

Es claro que estas consideraciones guardan relación estrecha con las medidas que contiene la normativa, sin que se evidencien materias extrañas al marco descrito. Por lo tanto, se cumple con el criterio mencionado.

29. Por razones similares también se encuentra cumplido el criterio de motivación suficiente. El decreto plantea varios argumentos que lo justifican, en particular aquellos que se dirigen a fundamentar porqué debe continuarse con las medidas que fueron originalmente planteadas por el Decreto 486 de 2020, debido tanto a la insuficiencia temporal para implementarlas como a la necesidad de extensión en términos de resolución de la crisis. Entre ellos, los considerandos del Decreto 679 de 2020 explican lo siguiente:

“Que de conformidad con la justificación técnica de la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de fecha 2 de junio de 2020, el plazo señalado en el artículo 2° del Decreto Legislativo 486 de 2020 fue insuficiente para poder contactar a los pequeños y medianos productores debido a las circunstancias en las que se encuentran como la ubicación de los mismos, el acceso a canales virtuales y a la información, en consecuencia, a la fecha, no se han celebrado acuerdos de pago en los

términos de dicho artículo.

(...)

Además, es importante anotar que, como lo explicó la Sala en la Sentencia C-218 de 2020, los instrumentos en mención no afectan derechos fundamentales, de manera tal que el estándar de justificación no resulta particularmente estricto en el presente caso.

30. La Corte considera que los argumentos planteados en la Sentencia C-218 de 2020, vinculados con los juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica e incompatibilidad son completamente aplicables al presente caso.

Nótese que cada uno de estos juicios se concentra en aspectos sustantivos e intrínsecos de las medidas adoptadas y, por ende, su evaluación no depende de otros documentos o textos normativos, como sí sucede para el caso de la finalidad o la conexidad. En ese sentido, la Sala no encuentra razón atendible para modificar su postura sobre el particular, en tanto se trata de medidas que, en su contenido específico, son análogas a las previstas en el Decreto 486 de 2020. Por ende, tampoco incurren en las prohibiciones que se derivan de dichos juicios y preservan los preceptos constitucionales que los sustentan.

31. Ahora bien, en cuanto al juicio de necesidad fáctica, las pruebas recaudadas en el presente proceso dan cuenta de que los instrumentos contenidos en el Decreto 486 de 2020 no cumplieron la totalidad de sus objetivos, cuando menos por dos tipos de razones. En primer lugar, las herramientas de alivio financiero de acuerdos de pago y garantía de obligaciones mediante el FONSA requerían de la previa identificación de los potenciales beneficiarios, así como la verificación sobre si habían sido sujetos de otros alivios, como aquellos previstos por la Superintendencia Financiera de Colombia. Por esta razón, el Gobierno aún no había realizado los acuerdos de pago y respaldos crediticios con cargo al

FONSA. En este caso, la Sala advierte que es razonable sostener que el plazo originalmente planteado se mostraba muy corto para cumplir una labor de tal dimensión, lo que justifica la norma ahora analizada, desde una perspectiva fáctica.

En segundo lugar, se demostró que la crisis por la que atraviesan los pequeños y medianos productores agropecuarios trasciende la duración de la anterior declaratoria de emergencia económica, particularmente porque las medidas de aislamiento social obligatorio, que ocasionan la contracción del aparato productivo y la imposición de barreras para el transporte y comercialización de productos, se han extendido ante los efectos en salud pública de la pandemia. Asimismo, la Sala verifica que aún subsiste un número importante de créditos impagados por los pequeños y medianos productores, número que asciende a 130.833 obligaciones, valoradas por cerca de \$827 mil millones de pesos.

Finalmente, también es evidente que la reducción del plazo del reporte financiero desfavorable respecto de la mora en el pago de las obligaciones ahora respaldadas con recursos del FONSA es una medida que incide en el acceso oportuno a recursos de crédito y, con ello, en la liquidez para los productores beneficiarios. De allí que resulta razonable disponer la extensión temporal de las medidas mientras persista la emergencia sanitaria, por lo que no se configura un error manifiesto por parte del Presidente de la República en la expedición de esas medidas.

Similar consideración es aplicable para las reglas sobre flexibilización en el régimen contractual. Estas medidas son necesarias para facilitar la adquisición de productos e insumos agropecuarios y apoyos e incentivos para el sector, cuyo acceso está afectado por los graves efectos socioeconómicos de la pandemia. En tal sentido, este juicio se cumple porque era necesario que la vigencia de esos instrumentos se extendiera mientras subsista la declaratoria de emergencia sanitaria.

32. Respecto del criterio de necesidad jurídica o subsidiariedad se advierte que las medidas contenidas en el Decreto 486 de 2020, al estar sometidas a la duración de la emergencia económica prevista en el Decreto 417 de 2020, no se encuentran vigentes. En ese orden de ideas, resultan aplicables las consideraciones expuestas en la Sentencia C-218 de 2020. Así, para el caso del artículo 1º del Decreto 796 de 2020, la norma incluye una nueva posibilidad de celebración de acuerdos de pago por parte del BAC y FINAGRO, adicional a la prevista por la legislación ordinaria, como se explicó en el fundamento jurídico 10 de la presente sentencia. Este supuesto está concentrado en la atención de créditos de pequeños y medianos productores afectados por la emergencia sanitaria y no está sometido a una fecha de vencimiento específica de las obligaciones impagadas, como sí sucede en la regulación general respecto de dichos acuerdos.

Al respecto, debe aclararse que la Sentencia C-218 de 2020 consideró que, en cualquier caso, las disposiciones contenidas en el Decreto 486 de 2020 tenían aplicación temporal vinculada al tiempo en que las causas que dieron lugar a la declaratoria de emergencia económica se mantengan, las cuales, a su vez, están atadas a la duración de la emergencia sanitaria¹⁹. Así, podría considerarse que la medida no es necesaria, puesto que la autorización para la suscripción de créditos prevista por el Decreto 486 de 2020 estaría vigente. No obstante, a juicio de la Corte concurren dos tipos de razones que llevan a una conclusión diferente: En primer lugar, tanto el Gobierno como las entidades financieras a las que refiere el precepto comprenden la vigencia del mencionado decreto circunscrita a la duración de la emergencia económica declarada por el Decreto 417 de 2020. Es por esta razón que en el Decreto 796 de 2020 hace una referencia particular para modificar esa comprensión, tanto en sus considerandos como en el articulado. Ello redundaría en mayor seguridad jurídica para la celebración de los acuerdos de pago y, por esa razón, no resulta constitucionalmente reprochable. En segundo lugar, el parámetro de evaluación del requisito de subsidiariedad está conformado por las normas jurídicas ordinarias, en la medida en que los decretos de desarrollo, aunque pueden tener vocación de permanencia, su aplicación no es general y abstracta, como sí la tiene la legislación ordinaria. En cambio, su validez depende de la subsistencia de la crisis que dio lugar al estado de excepción y a la extensión de sus efectos, según se explicó a propósito de los juicios de finalidad y conexidad externa.

Sobre el artículo 2º, la Corte reitera que la adición de funciones al FONSA es un asunto que está sometido a la decisión legislativa, puesto que el artículo 2º de la Ley 302 de 1996, modificado por el artículo 12 de la Ley 1731 de 2014 determina que la intervención de dicho ente tendrá lugar “en la forma autorizada en esta ley”. Por ende, la inclusión de nuevos supuestos en que procede la compra de cartera es un asunto que está sometido a reserva legislativa.

Adicionalmente, debe resaltarse que según lo expresó el Ministerio de Agricultura en la respuesta al cuestionario planteado por la Magistrada Sustanciadora, las normas ordinarias sujetan la causal de compra de cartera de “(...) caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores” a que se trate de pérdidas que superen los seis meses, por lo que esa opción no resulta compatible con las necesidades de la actual crisis. De otro lado, aunque este último requisito hace parte de una norma de carácter reglamentario, no por ello puede concluirse que se desconoce el requisito de subsidiariedad, puesto que (i) la Corte concluyó la constitucionalidad de un precepto análogo, contenido en el Decreto 486 de 2020, sin que la modificación introducida al literal e) del artículo 12 de la Ley 1731 de 2014 incida en este preciso análisis sobre el ámbito de la regulación reglamentaria; y (ii) en cualquier caso debe respetarse el principio de integralidad, por lo que resulta desproporcionado exigirle al Gobierno que adopte una normativa particular y concreta sobre el punto, en ejercicio de sus facultades reglamentarias, cuando el decreto examinado es una regulación integral que configura una estrategia jurídica y económica que pretende disponer de los diferentes mecanismos de alivio financiero para los pequeños y medianos productores agropecuarios y donde una sola regulación puede ofrecer mayor seguridad jurídica y claridad en las reglas aplicables.

Con todo, la Sala debe llamar la atención en el hecho de que el artículo 4º del Decreto 486 de 2020 versaba sobre la modificación del artículo 2º de la Ley 302 de 1996. En cambio, el artículo 2º del Decreto 796 de 2020 refiere a que modifica el artículo 12 de la Ley 1731 de 2014 que a su vez reformó el artículo 2º de la Ley 306 de 1996. Esta diferencia, observa la

Sala, obedece exclusivamente a un error de concordancia en el Decreto 486 de 2020, puesto para ese momento la modificación dispuesta en la Ley 1731 de 2014 ya había tenido lugar.

33. En el mismo sentido, la norma que establece un plazo especial y reducido de permanencia de la información financiera desfavorable, respecto de los créditos en donde intervenga el FONSA, cumple con el juicio planteado. El artículo 13 de la Ley 1266 de 2008, norma estatutaria sobre protección de datos personales de contenido comercial, financiero y crediticio, dispone que los datos que hagan referencia al tiempo de mora, tipo de cobro, estado de la cartera, y en general, aquellos datos referentes a una situación de incumplimiento de obligaciones, se registrarán por un término máximo de permanencia, vencido el cual deberá ser retirada de los bancos de datos por el operador, de forma que los usuarios no puedan acceder o consultar dicha información. El término de permanencia de esta información será de cuatro años, contados a partir de la fecha en que sean pagadas las cuotas vencidas o sea pagada la obligación vencida. Esta norma fue declarada condicionalmente exequible por la Corte en la Sentencia C-1011 de 2008²⁰ “en el entendido que la caducidad del dato financiero en caso de mora inferior a dos años, no podrá exceder el doble de la mora, y que el término de permanencia de cuatro años también se contará a partir del momento en que se extinga la obligación por cualquier modo.”

Para llegar a esta conclusión, la Corte consideró que el establecimiento de un término de caducidad único del dato financiero desfavorable es un asunto que corresponde a la competencia del Legislador estatutario, en tanto es una materia que integra el núcleo esencial del derecho al habeas data²¹. De la misma manera, determinó que la fijación de un plazo único de caducidad resultaba desproporcionada en aquellos casos en que la mora tuvo una duración corta. Así, si se partía de la base de que el reporte desfavorable implica un juicio de desvalor sobre el comportamiento financiero del titular del dato personal y tiene, por ende, efectos concretos en el acceso al crédito, entonces debía permanecer en un periodo proporcional a la mora, pues de lo contrario se impondrían barreras injustificadas a ese acceso. Así, la sentencia en comento señaló:

“Vistas así las cosas, la Corte considera imprescindible mantener el término de caducidad de la información financiera sobre incumplimiento, previsto por el legislador estatutario, pues en sí mismo considerado se muestra razonable y, en esa medida, compatible con la protección de los derechos fundamentales del sujeto concernido. No obstante, tales conclusiones no son predicables de los casos extremos a los que se ha hecho reiterada alusión en ese apartado. Así, ante (i) la necesidad de conservar la fórmula de permanencia de la información sobre incumplimiento, corolario lógico de la vigencia del principio democrático; y (ii) el carácter vinculante del principio de proporcionalidad en dicha materia, que para el presente análisis se traduce en la obligación de contar con términos de caducidad razonables en los casos extremos antes citados, la Corte condicionará la exequibilidad del término de permanencia, de modo tal que (i) se aplique el término razonable desarrollado por la jurisprudencia constitucional antes analizada, equivalente al duplo de la mora, respecto de las obligaciones que permanecieron en mora durante un plazo corto; y (ii) extienda el plazo de permanencia previsto por el legislador estatutario a los eventos en que se predice la extinción de la obligación en mora. Debe insistirse en que esta definición de plazos vía jurisprudencial resulta justificada ante la obligatoriedad que el juez constitucional garantice la eficacia de los derechos fundamentales interferidos en los procesos de administración de datos personales de contenido crediticio, que para el presente caso se traduce en la necesidad de fijar un término de caducidad de la información financiera negativa que responda a criterios de proporcionalidad, razonabilidad y oportunidad.”

Adicionalmente, esta materia fue reglamentada mediante el Decreto 2952 de 2010. El artículo 3º de esa disposición acoge el condicionamiento y estipula que en los casos que la mora sea menor a dos años, el término de permanencia del dato financiero desfavorable es del duplo de la mora.

34. Ante esta comprobación, cabría preguntarse si el artículo 2º del decreto examinado estipula una regla que modifica la legislación estatutaria, en la medida en que dispone un plazo especial de caducidad del dato financiero desfavorable, que beneficia a los pequeños y medianos productores agropecuarios. La Corte encuentra que esta conclusión, en apariencia

válida, en realidad no se acredita, a partir de las siguientes razones:

En primer lugar, tanto la legislación mencionada como la jurisprudencia constitucional señalan que el establecimiento de un plazo para la caducidad del dato financiero desfavorable tiene reserva estatutaria. Sin embargo, no se trata de un plazo específico, puesto que no existe una previsión constitucional que así lo disponga; de manera que el artículo 13 de la Ley 1266 de 2008 hace referencia un “término máximo de permanencia”. La norma ahora sujeta al control de constitucionalidad no desconoce ese máximo, de manera que es compatible y no modifica la regulación estatutaria.

En segundo lugar, la Sentencia C-218 de 2020, al analizar un contenido normativo análogo en el Decreto 486 de 2020, consideró que la norma era necesaria, desde el punto de vista jurídico, puesto que (i) la regulación ordinaria sobre la caducidad del dato “estaba previsto en una norma con fuerza material de ley, y por ello, no podía ser modificado ni exceptuado por medio de un decreto reglamentario ordinario”; y (ii) de mantenerse la regla ordinaria de caducidad, resultaría imposible que los productores beneficiarios pudiesen adquirir nuevos créditos mientras se mantengan las causas que dieron lugar a la declaratoria de emergencia. Estas razones, a juicio de la Sala, son también predicables en el actual escenario.

En tercer lugar, incluso la Sentencia C-1011 de 2008 y el Decreto 2952 de 2010 concluyen que existen circunstancias en que la permanencia de la información financiera desfavorable resulta desproporcionada, debido a que la mora del deudor se deriva de hechos constitutivos de fuerza mayor. De allí que la mencionada reglamentación excluya del reporte a las víctimas de secuestro, desaparición o desplazamiento forzados. Esto debido a que en tales circunstancias mantener la vigencia del reporte sería un tratamiento irrazonable y desproporcionado. Esta regla justifica, a su vez, que en el presente caso se establezca por parte de la norma de excepción un plazo particular para los productores afectados, puesto que los efectos económicos de la pandemia inciden en el cumplimiento de sus obligaciones y por una causa que, en modo alguno, les es imputable.

En consecuencia, la regulación analizada no contradice la legislación estatutaria, de manera que no hay lugar a determinar si esa acción podía ejercerse o no a través de un decreto legislativo, por lo que cumple el requisito de subsidiariedad.

35. Por último, en relación con el artículo 3º del decreto examinado, la Sala reitera el argumento fijado en la Sentencia C-218 de 2020, en el sentido de que si bien las normas legales ordinarias en materia contractual, contenidas en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, permiten a las entidades del Estado declarar la urgencia manifiesta y, así, contratar directamente, cuando se está ante un estado de excepción, esta regulación no es idónea en el presente escenario. Esto debido a que (i) la obligación de declarar la urgencia manifiesta mediante acto administrativo motivado puede resultar desproporcionada, en términos de la inmediatez de las acciones para atender la crisis, en este caso la garantía de seguridad alimentaria; (ii) la naturaleza de la pandemia impide anticipar la duración y magnitud de las afectaciones a la cadena de suministro de insumos y productos agropecuarios; y (iii) ante las dificultades que presenta la motivación del acto en estas condiciones, es acertada la medida que somete la contratación directa a la previa justificación técnica por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por lo tanto, esa norma supera el juicio de subsidiariedad.

36. Las medidas contenidas en el Decreto 796 de 2020 acreditan el juicio de proporcionalidad. En efecto, están dirigidas a la promoción de la actividad agropecuaria ejercida por pequeños y medianos productores, lo cual corresponde con fines que no solo son constitucionalmente legítimos, sino que están expresamente previstos en la Carta como objetivo primordial del Estado. De otro lado, tanto el establecimiento de medidas de alivio financiero y acceso al crédito, como la flexibilización de reglas para la contratación de insumos y actividades logística y de apoyo a los productores afectados, son instrumentos idóneos para lograr estos objetivos. De igual modo, la Corte no encuentra que las medidas analizadas afecten desproporcionadamente derechos o principios constitucionales, sino que,

antes bien, concurren en el goce efectivo de distintas garantías, como se ha explicado a lo largo de esta providencia.

Respecto de las previsiones que flexibilizan previsiones sobre contratación estatal, la Sala reitera que ello opera sin perjuicio de la vigencia de los principios constitucionales que guían la función administrativa, así como las reglas generales de contratación pública y las competencias de los organismos de control para investigar y sancionar las infracciones a dichos principios.

De otro lado, es importante anotar que las medidas no alteran significativamente la vigencia de las previsiones legales ordinarias, puesto que su vigencia, si bien no está determinada, es determinable ya que está a la duración de la emergencia sanitaria. Como lo ha explicado la Corte en otras oportunidades y en el marco de la presente crisis, una fórmula de esta naturaleza concilia el carácter delimitado que deben tener las reglas adoptadas en los estados de excepción, con la adecuada atención de los efectos socioeconómicos de la pandemia por el COVID-19 que, por su misma naturaleza, no puede preverse de manera exacta.

37. Sobre este particular, la Sentencia C-172 de 2020 al analizar, precisamente, la proporcionalidad de normas que permitían la contratación directa de insumos médicos para atender las necesidades del servicio de salud durante la pandemia explicó lo siguiente:

“Es evidente que la pandemia por el COVID-19 ha expuesto retos enormes para el constitucionalismo de excepción, puesto que se trata de una emergencia que afecta diferentes dimensiones de la vida social y económica y, a su turno, se desarrolla bajo la incertidumbre derivada de la imposibilidad de definir con precisión su duración y, en particular, la dimensión de sus efectos. Esto implica que no resulte fácticamente posible determinar de antemano cuál debe ser la delimitación precisa, en el ámbito temporal, de las

medidas destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus consecuencias. Sin embargo, también debe tenerse en cuenta que uno de los pilares sobre los que se edifica el diseño constitucional del estado de excepción es la naturaleza intrínsecamente temporal de dichas medidas, entre ellas las que prevén regímenes exceptuados al EGCAP24. Por lo tanto, resulta imperativo plantear fórmulas que simultáneamente permitan atender la crisis de forma adecuada, pero que no desconozcan el mandato de temporalidad en comento.

Vincular la duración de las normas del Decreto 544 de 2020 a la vigencia de la emergencia sanitaria involucra reconocer que aquella no tiene carácter permanente. Aunque si bien el artículo 69 de la Ley 1753 de 2017, norma que confiere la competencia al Ministerio de Salud para declarar la emergencia sanitaria, no establece un límite temporal, ello se explica en el hecho de la naturaleza de este tipo de crisis que, como se dijo, impide la definición ex ante de su duración. No obstante, es claro que una vez las condiciones sociales y de salud retornen a su cauce ordinario, la declaratoria de emergencia sanitaria pierde su sustento fáctico y, de la misma manera, finaliza la vigencia de las disposiciones expedidas para atender dicha emergencia.

Estas consideraciones son plenamente aplicables al presente caso, en tanto que las previsiones del Decreto 796 de 2020 están sometidas a un plazo razonable, esto es, la duración de la emergencia sanitaria prevista por el Ministerio de Salud y Protección Social. En esa medida, una vez esa declaratoria culmine caduca el supuesto fáctico que justifica los beneficios y previsiones especiales de la norma de excepción.

Con todo, es importante hacer una precisión particular para el caso de la fórmula de vigencia prevista en el literal e) del artículo 2º. En efecto, esta disposición plantea la autorización al FONSA para que adquiera la cartera de los productores afectados “por los efectos de la declaratoria de la emergencia sanitaria asociada a la enfermedad Coronavirus COVID-19”. Esta norma puede ser susceptible de interpretarse de dos maneras diferentes: la primera, conforme a la cual la autorización se mantiene vigente mientras permanezcan las

consecuencias económicas, sociales e institucionales de la pandemia. La segunda, que plantea la vigencia de la autorización mientras dure la declaratoria de emergencia sanitaria.

La Corte considera que la interpretación que se ajusta al principio de proporcionalidad es necesariamente la segunda, por dos razones. La primera, porque si el Legislador de excepción hubiese querido dejar vigente la medida en forma indefinida, que es lo que sucede precisamente al referirse a las consecuencias o “efectos de la declaratoria de la emergencia sanitaria” no se hubiese preocupado por establecer un término de vigencia de la normativa. La segunda, puesto que dicha interpretación permite evidenciar un plazo razonable y determinable para la asignación de la competencia y, en particular, para el uso eficiente y racional de los recursos del FONSA. En cambio, la primera interpretación no sería siquiera determinable.

38. También resulta pertinente resaltar, para el caso particular del artículo 3º y en los mismos términos explicados en la sentencia C-218 de 2020, que la adscripción de competencia al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que contrate de manera directa no resulta desproporcionada, en la medida en que (i) la norma vincula su ejercicio a la presentación de previa justificación técnica; y (ii) en todo caso, como se expresó en precedencia, tales procesos contractuales deberán realizarse con sujeción a los principios de la función administrativa de que trata el artículo 209 y los fines de la contratación pública regulados en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007.

39. Por último, en lo que respecta al juicio de no discriminación, la Corte encuentra que las medidas objeto de examen no se basan en criterios sospechosos de distinción y, en contrario, pueden ser válidamente consideradas como instrumentos de acción afirmativa a favor de grupos que, en casos concretos, pueden estar en situación de vulnerabilidad, como son los pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por la pandemia.

Adicionalmente, en relación puntual con las normas de contratación pública, debe advertirse que el artículo 3º del decreto examinado delimita la actividad del Ministerio de Agricultura a la suscripción de contratos con las entidades u organizaciones que administren recursos parafiscales del sector agropecuario, y con la sociedad fiduciaria del sector agropecuario. La escogencia de estas instituciones, como se explicó en la Sentencia C-218 de 2020, responde a su experticia técnica, experiencia en la ejecución de las actividades del sector y representatividad en el mismo, de modo que no se muestra infundada o caprichosa, más aún cuando esas cualidades son requeridas en términos de prontitud y eficacia en la atención de las causas de la crisis, que inciden en la seguridad alimentaria. Por otra parte, la previsión analizada no obsta para que dicha cartera ministerial pueda suscribir contratos, con base en las normas legales ordinarias, con otras formas asociativas, comunitarias y campesinas, inclusive en objetos relacionados con la protección de la seguridad alimentaria y el fomento a los productores agropecuarios.

40. Conforme a lo expuesto y en vista del cumplimiento de los criterios formales y materiales, la Corte advierte que el Decreto Legislativo 796 de 2020 será declarado exequible.

Conclusiones

41. El Decreto 796 de 2020 busca dos objetivos definidos: (i) otorgar un grupo de alivios financieros para los pequeños y medianos productores agropecuarios afectados por los efectos socioeconómicos de la pandemia por el COVID-19; y (ii) flexibilizar las reglas de contratación estatal, con el objeto de permitir la respuesta ágil y adecuada, por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, respecto de la adquisición de bienes e insumos para el sector agropecuario, así como la logística y medidas de fomento a favor de los productores mencionados.

Estas medidas replican las contenidas en el Decreto 486 de 2020, adoptado en la anterior emergencia económica, social y ecológica con ocasión de la crisis generada por el COVID-19, norma que fue declarada exequible por la Sentencia C-218 de 2020. En ese sentido, el decreto ahora examinado extiende la vigencia de los instrumentos mencionados mientras permanezca la declaratoria de emergencia sanitaria.

42. La Corte evidenció que la norma de excepción es compatible con la Constitución y la regulación estatutaria, al superar los juicios formales y materiales que se derivan de estas disposiciones superiores. En ese sentido, la Sala comprobó que la contracción económica derivada por la pandemia tiene efectos significativos en la actividad agropecuaria, específicamente la disminución de la demanda y la concurrencia de barreras para la comercialización de insumos y los mismos productos agrarios. Estas circunstancias inciden en la pérdida de empleos en el sector y la disminución de la liquidez, consecuencias que afectan con mayor intensidad a los pequeños y medianos productores. Por lo tanto, los instrumentos que ofrece el decreto examinado son idóneos para atender las necesidades de la crisis e impedir la extensión de sus efectos. De esta manera, resulta justificado adicionar la legislación existente con medidas específicas para atender ese escenario particular y mientras permanezca la emergencia sanitaria.

De otro lado, la Corte advirtió que las medidas no inciden en la eficacia de los derechos constitucionales ni alteran las competencias de los distintos órganos del Estado, no incurren en las prohibiciones predicables de los decretos de desarrollo de los estados de excepción, ni tampoco resultan discriminatorias o desproporcionadas. De allí que este acreditada su constitucionalidad.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en

nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el presente proceso mediante Auto 282 del 6 de agosto de 2020.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 796 del 4 de junio de 2020 “por el cual se adoptan medidas en el sector agropecuario para atenuar los efectos económicos derivados de la enfermedad Coronavirus COVID-19 en los trabajadores y productores agropecuarios, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.”

Notifíquese, comuníquese y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Magistrado (E)

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS JAVIER MORENO ORTIZ

Magistrado (E)

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ANEXO

“REPÚBLICA DE COLOMBIA

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 796 DE 2020

4 JUN 2020

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 6 de mayo 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, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

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

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

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

Que mediante la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud 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 esta, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que mediante Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, prorrogó el Estado de Emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID-19- en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020 y, en virtud de esta, modificó el artículo 2° de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por la Resolución 407 y 450 de 2020, adoptando una serie de medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.

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

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en

el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo de 2020, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo de 2020, 235 personas contagiadas al 22 de marzo de 2020, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo de 2020; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo de 2020, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo de 2020, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo de 2020, 608 personas contagiadas al 28 de marzo de 2020, 702 personas contagiadas al 29 de marzo de 2020; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo de 2020; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo de 2020, 1.065 personas contagiadas al día 1° de abril de 2020, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril de 2020, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril de 2020, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril de 2020, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril de 2020, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril de 2020, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril de 2020, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril de 2020, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril de 2020, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril de 2020, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril de 2020, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril de 2020, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril de 2020, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril de 2020, 3.105 personas contagiadas al 15 de abril de 2020, 3.233 personas contagiadas al 16 de abril de 2020, 3.439 personas contagiadas al 17 de abril de 2020, 3.621 personas contagiadas al 18 de abril de 2020, 3.792 personas contagiadas al 19 de abril de 2020, 3.977 personas contagiadas al 20 de abril de 2020, 4.149 personas contagiadas al 21 de abril de 2020, 4.356 personas contagiadas al 22 de abril de 2020, 4.561 personas contagiadas al 23 de abril de 2020, 4.881 personas contagiadas al 24 de abril de 2020, 5.142 personas contagiadas al 25 de abril de 2020, 5.379 personas contagiadas al 26 de abril de 2020, 5.597 personas contagiadas al 27 de abril de 2020, 5.949 personas contagiadas al 28 de abril de 2020, 6.211 personas contagiadas al 29 de abril de 2020, 6.507 personas contagiadas al 30 de abril de 2020, 7.006 personas contagiadas al 1° de mayo de 2020, 7.285 personas contagiadas al 2 de mayo de 2020, 7.668 personas contagiadas al 3 de mayo de 2020, 7.973 personas contagiadas al 4 de mayo de 2020, 8.613 personas contagiadas al 5 de mayo de 2020, 8.959 personas contagiadas al 6 de mayo de 2020, 9.456 personas contagiadas al 7 de mayo de 2020, 10.051 personas contagiadas al 8 de mayo de 2020, 10.495 personas contagiadas al 9 de mayo de 2020, 11.063 personas contagiadas al

10 de mayo de 2020, 11.613 personas contagiadas al 11 de mayo de 2020, 12.272 personas contagiadas al 12 de mayo de 2020, 12.930 personas contagiadas al 13 de mayo de 2020, 13.610 personas contagiadas al 14 de mayo de 2020, 14.216 personas contagiadas al 15 de mayo de 2020, 14.939 personas contagiadas al 16 de mayo de 2020, 15.574 personas contagiadas al 17 de mayo de 2020, 16.295 personas contagiadas al 18 de mayo de 2020, 16.935 personas contagiadas al 19 de mayo de 2020, 17.687 personas contagiadas al 20 de mayo de 2020, 18.330 personas contagiadas al 21 de mayo de 2020, 19.131 personas contagiadas al 22 de mayo de 2020, 20.177 personas contagiadas al 23 de mayo de 2020, 21.175 personas contagiadas al 24 de mayo de 2020, 21.981 personas contagiadas al 25 de mayo de 2020, 23.003 personas contagiadas al 26 de mayo de 2020, 24.104 al 27 de mayo de 2020, 25.366 personas contagiadas al 28 de mayo de 2020, 26.688 personas contagiadas al 29 de mayo de 2020, 28.236 personas contagiadas al 30 de mayo de 2020, 29.383 personas contagiadas al 31 de mayo de 2020, 30.493 personas contagiadas al 1° de junio de 2020, 31.833 personas contagiadas al 2 de junio de 2020 y mil nueve (1.009) fallecidos.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social (I) reportó el 10 de mayo de 2020 463 muertes y 11.063 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D. C. (4.155), Cundinamarca (283), Antioquia (468), Valle del Cauca (1.331), Bolívar (679), Atlántico (970), Magdalena (271), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (47), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (67), Huila (178), Tolima (130), Meta (923), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (296), Boyacá (67), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16) y Amazonas (527); (II) reportó el 11 de mayo de 2020 479 muertes y 11.613 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D. C. (4.305), Cundinamarca (289), Antioquia (474), Valle del Cauca (1.367), Bolívar (742), Atlántico (1.022), Magdalena (284), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (51), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (71), Huila (179), Tolima (130), Meta (927), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (306), Boyacá (77), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16), Amazonas (718), Putumayo (1); y (III) reportó el 2 de junio de 2020 1.009 muertes y 31.833 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D. C. (10.743), Cundinamarca (983), Antioquia (1.200), Valle del Cauca (3.714), Bolívar (3.364), Atlántico (4.550), Magdalena (653), Cesar (324), Norte de Santander (130), Santander (84), Cauca (113), Caldas (147), Risaralda (258), Quindío (113),

Huila (251), Tolima (274), Meta (981), Casanare (35), San Andrés y Providencia (17), Nariño (1.263), Boyacá (212), Córdoba (135), Sucre (25), La Guajira (65), Chocó (295), Caquetá (24), Amazonas (1.852), Putumayo (9), Vaupés (11), Arauca (1), Guainía (6) y Vichada (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud (OMS), se ha reportado la siguiente información: (I) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a. m. CET [Central European Time Zone] señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (II) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p. m. CET señaló que se encuentran confirmados 292.142 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (III) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a. m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (IV) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (V) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (VI) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (VII) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 99.690 muertes, (VIII) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696.588 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (IX) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos, (X) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 117.021 fallecidos, (XI) en el reporte número 86 del 15 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.914.916 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 123.010 fallecidos, (XII) en el reporte número 87 del 16 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CEST [Central European Summer Time] señaló que se encuentran confirmados 1.991.562 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 130.885 fallecidos, (XIII) en el reporte número 88 del 17 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.074.529 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y

139.378 fallecidos, (XIV) en el reporte número 89 del 18 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.160.207 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 146.088 fallecidos, (XV) en el reporte número 90 del 19 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.241.778 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 152.551 fallecidos, (XVI) en el reporte número 91 del 20 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.314.621 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 157.847 fallecidos y (XVII) en el reporte número 92 del 21 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.397.217 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 162.956 fallecidos, (XVIII) en el reporte número 93 del 22 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.471.136 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 169.006 fallecidos, (XIX) en el reporte número 94 del 23 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.544.792 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 175.694 fallecidos, (XX) en el reporte número 95 del 24 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.626.321 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 181.938 fallecidos, (XXI) en el reporte número 96 del 25 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.719.896 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 187.705 fallecidos, (XXII) en el reporte número 97 del 26 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.804.796 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 193.710 fallecidos, (XXIII) en el reporte número 98 del 27 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentren confirmados 2.878.196 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 198.668 fallecidos, (XXIV) en el reporte número 99 del 28 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.954.222 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 202.597 fallecidos, (XXV) en el reporte número 100 del 29 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.018.952 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 207.973 fallecidos, (XXVI) en el reporte número 101 del 30 de abril de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.090.445 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 217.769 fallecidos, (XXVII) en el reporte número 102 del 1° de mayo de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.175.207 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 224.172 fallecidos, (XXVIII) en el reporte número 103 del 2 de mayo de 2020 a las 3.267.184 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 229.971 fallecidos, (XXIX) en el reporte número 104 del 3 de mayo de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.349.786 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y

238.628 fallecidos, (XXX) en el reporte número 105 del 4 de mayo de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.435.894 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 239.604 fallecidos, (XXXI) en el reporte número 106 del 5 de mayo de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.517.345 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 243.401 fallecidos, (XXXII) en el reporte número 107 del 6 de mayo de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.588.773 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 247.503 fallecidos, (XXXIII) en el reporte número 108 del 7 de mayo de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.672.238 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 254.045 fallecidos, (XXXIV) en el reporte número 109 del 8 de mayo de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.759.967 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 259.474 fallecidos, (XXXV) en el reporte número 110 del 9 de mayo de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.855.788 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 265.862 fallecidos, (XXXVI) en el reporte número 111 del 10 de mayo de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.917.366 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 274.361 fallecidos, (XXXVII) en el reporte número 112 del 11 de mayo de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.006.257 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 278.892 fallecidos, (XXXVIII) en el reporte número 113 del 12 de mayo de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.088.848 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 283.153 fallecidos, (XXXIX) en el reporte número 114 del 13 de mayo de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.170.424 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 287.399 fallecidos, (XL) en el reporte número 115 del 14 de mayo de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.248.389 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 294.046 fallecidos, (XLI) en el reporte número 116 del 15 de mayo de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.338.658 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 297.119 fallecidos, (XLII) en el reporte número 117 del 16 de mayo de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.425.485 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 302.059 fallecidos, (XLIII) en el reporte número 118 del 17 de mayo de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.525.497 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 307.395 fallecidos, (XLIV) en el reporte número 119 del 18 de mayo de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.618.821 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 311.847 fallecidos, (XLV) en el reporte número 120 del 19 de mayo de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran

confirmados 4.731.458 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 316.169 fallecidos, (XLVI) en el reporte número 121 del 20 de mayo de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.789.205 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 318.789 fallecidos, (XLVII) en el reporte número 122 del 21 de mayo de 2020 a las 10:00 a. m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.893.186 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 323.256 fallecidos, (XLVIII) en el reporte número 123 del 22 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 4.993.470 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 327.738 fallecidos, (XLIX) en el reporte número 124 del 23 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.103.006 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 333.401 fallecidos, (L) en el reporte número 125 del 24 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.204.508 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 337.687 fallecidos, (LI) en el reporte número 126 del 25 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.304.772 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 342.029 fallecidos, (LII) en el reporte número 127 del 26 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.404.512 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 343.514 fallecidos, (LIII) en el reporte número 128 del 27 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.488.825 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 349.095 fallecidos, (LIV) en el reporte número 129 del 28 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.593.631 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 353.334 fallecidos, (LV) en el reporte número 130 del 29 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.701.337 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 357.688 fallecidos, (LVI) en el reporte número 131 del 30 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.817.385 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 362.705 fallecidos, (LVII) en el reporte número 132 del 31 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.934.936 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 367.166 fallecidos, (LVIII) en el reporte número 133 del 1° de junio de 2020 señaló que se encuentran confirmados 6.057.853 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 371.166 fallecidos, (LVIX) en el reporte número 134 del 2 de junio de 2020 señaló que se encuentran confirmados 6.194.533 casos del nuevo Coronavirus COVID-19 y 376.320 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud (OMS), (I) en reporte de fecha 10 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.006.257 casos, 278.892 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo

Coronavirus COVID-19; (II) en reporte de fecha 11 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.088.848 casos, 283.153 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo Coronavirus COVID-19; y (III) en reporte de fecha 1° de junio de 2020 a las 19:00 GMT-5, -hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 6.140.934 casos, 373.548 fallecidos y 216 países, áreas o territorios con casos del nuevo Coronavirus COVID-19”.

Que mediante los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril de 2020, 636 del 6 de mayo de 2020, 689 del 22 de mayo de 2020 y 749 del 28 de mayo de 2020 el presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, dentro de las cuales se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, desde las 00:00 horas del día 24 de marzo de 2020, de manera ininterrumpida, hasta las 00:00 horas del 1° de julio de 2020.

Que la Organización Internacional del Trabajo, en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 denominado 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, 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 la Organización Internacional del Trabajo en el informe denominado “Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo”, cuarta edición de fecha 27 de mayo de 2020, señala los gravísimos impactos que ha sufrido el empleo por cuenta del virus COVID-19:

“La crisis sigue provocando una reducción sin precedentes de la actividad económica y del tiempo de trabajo, y datos recientes confirman las previsiones realizadas anteriormente en materia de pérdida de horas de trabajo (véase el Anexo técnico 1). Se estima que en el

primer trimestre de 2020 se perdió un 4,8 por ciento de las horas de trabajo (lo que corresponde a alrededor 135 millones de empleos a tiempo completo, habida cuenta de una semana laboral de 48 horas, con arreglo a la referencia actualizada a tal efecto), con respecto al cuarto trimestre de 2019. Ello constituye una ligera revisión al alza de unos 7 millones de empleos a tiempo completo desde que se publicó la tercera edición del Observatorio de la OIT, lo que pone de manifiesto que en el tercer trimestre de 2020 la crisis afectó a los mercados laborales con mayor intensidad que la prevista, en particular en los países de ingresos medianos altos o elevados de horas trabajadas. En las Américas, se prevé que se pierda el 13,1 por ciento de las horas de trabajo a lo largo del segundo trimestre, con respecto al nivel que existía antes de la crisis. En Europa y Asia Central, se prevé una pérdida del 12,9 por ciento. Las estimaciones relativas a las demás regiones son levemente inferiores, pero en todos los casos se registran valores superiores al 9,5 por ciento. América meridional y Europa meridional y occidental son las regiones para las que se han realizado mayores revisiones al alza en materia de pérdida de horas trabajadas (en más de un punto porcentual) desde la publicación de la tercera edición del Observatorio de la OIT, lo que pone de manifiesto, respectivamente, el empeoramiento de la situación en América meridional y el hecho de que los efectos en el mercado de trabajo de las medidas adoptas en Europa han sido más intensos de lo previsto.”

Que igualmente, la Organización Internacional del Trabajo en el documento “Las normas de la OIT y la COVID-19 (Coronavirus)” de fecha 29 de mayo de 2020 señaló entre otros aspectos; “que los gobiernos deberían, tan pronto como sea posible o tratar de garantizar la seguridad básica del ingreso, en particular para las personas que hayan perdido sus puestos de trabajo o medios de vida a causa de la crisis; o adoptar, restablecer o ampliar regímenes integrales de seguridad social y otros mecanismos de protección social, teniendo en cuenta la legislación nacional y los acuerdos internacionales, y o tratar de garantizar el acceso efectivo a una atención de salud esencial y a otros servicios sociales básicos, en particular para los grupos de población y las personas a los que la crisis ha hecho particularmente vulnerables”

Que el 30 de abril de 2020, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE publicó los indicadores del mercado laboral para el mes de marzo, el cual evidencia un impacto en el indicador de desempleo del 12,6%, con un incremento significativo de la inactividad en 1,53 millones de personas que pasaron de estar ocupados a estar inactivos.

Que si bien los datos del mes de marzo mostraron un impacto importante sobre el mercado laboral, los datos que entregó el Departamento Nacional de Estadística – DANE el 29 de mayo de 2020, que miden el empleo del mes de abril, hacen aún más notorio el impacto en el mercado laboral y la capacidad de generación de ingresos de los hogares, pues la tasa de desempleo ascendió a 19.8%, la más alta durante los últimos 20 años, con un aumento en el número de desocupados aumentó en 1 millón 559 mil personas frente al mismo mes de 2019, y un aumento de la población económicamente inactiva en 4 millones 313 mil personas.

Que desagregando por sectores el análisis del impacto, se evidencia que todos los sectores redujeron el número de ocupados a excepción al de suministro de electricidad, gas, agua y gestión de desechos (Ver Tabla 1):

Que a partir de este análisis, se hace imperativo encontrar medidas que, durante las condiciones de aislamiento social, permitan aliviar la disminución de ingresos que está teniendo los hogares colombianos producto de la pérdida de empleos.

Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días

calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que dentro de los considerandos del mencionado decreto, en el acápite de “Presupuesto fáctico” se indicó:

[...] Que el aumento del desempleo en Colombia genera una perturbación grave y extraordinaria en el orden económico, así como en su Producto Interno Bruto...”. “[...] Que las medidas de distanciamiento social -fundamentales para la salud pública- están afectando especialmente a los sectores de la economía que, por su naturaleza, deben permanecer completamente cerrados. En particular, el sector de comercio y en el de reparación de vehículos reportó una destrucción de 1.5 millones de empleos, siendo el sector que más contribuyó a la destrucción de empleos en las principales ciudades. Asimismo, las restricciones han afectado la confianza de los consumidores, empresarios e inversionistas. En particular, el índice de confianza comercial se ubicó en - 31% en este mismo periodo. Lo anterior representa un deterioro de 58% frente a marzo de 2019, y corresponde al peor registro histórico del indicador...”. “...Que de conformidad con lo expuesto por la directora del Instituto Nacional de Salud, ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, existe una limitación en los análisis de pruebas del COVID-19, debido a la alta demanda y competencia a nivel mundial por los reactivos y falta de mecanismos necesarios, lo que ineludiblemente generará una ampliación del aislamiento obligatorio y por tanto la imposibilidad de reactivar en mayor medida la economía, generando un impacto negativo novedoso, impensable e inusitado en el desempleo a nivel nacional...” “...Que debido a la necesidad de ampliar el aislamiento obligatorio han resultado insuficientes, aunque idóneas, las medidas tomadas para ayudar a las pequeñas y medianas empresas, lo que hace necesario tomar nuevas medidas legislativas para evitar una destrucción masiva del empleo, el cierre total de las empresas y el impacto negativo que ello conlleva en la economía del país y que a futuro generarían un impacto incalculable en el sistema económico colombiano [...]”.

Que de la misma forma, en los considerandos del Decreto 637 de 2020, en el acápite de

“Presupuesto valorativo” se señaló:

Que a su turno, en el acápite de “Justificación de la declaratoria del estado de excepción” del mencionado decreto se indicó:

“[...] Que la adopción de medidas de rango legislativo -decretos legislativos-, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a los empleos, la protección de las empresas y la prestación de los distintos servicios para los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.[...]”; y así mismo dentro del subtítulo “Medidas generales que se deben adoptar para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos” se señaló “... Que se debe permitir al Gobierno nacional la adopción de medidas en aras de mantener y proteger el empleo, entre otras, el establecimiento de nuevos turnos de trabajo, la adopción de medidas que permitan contribuir al Estado en el financiamiento y pago de parte de las obligaciones laborales a cargo de los empleadores”.

Que en el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica que está orientada a mitigar los efectos económicos negativos a causa de la pandemia de Coronavirus COVID-19 es preciso tomar medidas extraordinarias, estrictas y urgente 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 el artículo 64 de la Constitución Política establece que es deber del Estado promover el acceso de los trabajadores agrarios a los servicios de, entre otros, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Que así mismo, el artículo 65 dispone que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

Que el artículo 66 de la Constitución Política establece que las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

Que es necesario que existan instrumentos de reactivación del sistema financiero, a través de medidas que promuevan el pago de las obligaciones en mora y por ende el acceso al crédito por parte de los productores en general, y de la población más vulnerable dentro de ellos, es decir, los pequeños y medianos productores.

Que es necesario disminuir la posición desfavorable en la que se encuentran los pequeños y medianos productores que no pueden acceder a créditos agropecuarios por el incumplimiento en sus obligaciones financieras estableciendo un tiempo mínimo de permanencia de la información o reporte negativo, logrando con ello contrarrestar, de alguna manera los impactos negativos que aumentan las brechas sociales y económica entre los diferentes tipos de productores y entre ellos que hacen parte del sector agropecuario y el resto de la población.

Que la pandemia por el COVID-19 es un hecho hito sin precedentes para la comunidad global que afecta la demanda internacional de productos agropecuarios, especialmente la de bienes no esenciales como las flores, cuya representatividad en empleo y exportaciones es significativa para el país. Que de igual manera, se evidencia una reducción en la demanda de alimentos por parte del sector institucional, de restaurantes y turismo, eliminando un

mercado clave para muchos productores agropecuarios. Que sumado lo anterior, la crisis económica afecta el ingreso de los hogares y, con ello, se espera una caída y recomposición de su gasto en alimentos, primando los productos de bajo costo y afectando el desempeño de los sectores cárnicos y de frutas, entre otros.

Que se hace necesario adoptar medidas de carácter financiero que promuevan la conservación de los empleos en el sector agropecuario, así como la producción y el abastecimiento de sus productos a todo el territorio nacional, beneficiando de esta manera a la economía familiar, el sector agropecuario y el sistema económico en su conjunto.

Que con el fin de que los pequeños y medianos productores que resulten afectados por la Emergencia Sanitaria o se les haya agravado su situación, puedan ver aliviada su carga financiera y tener liquidez, es necesario generar instrumentos financieros mediante los cuales los establecimientos de crédito del Sector Agropecuario puedan celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera, los cuales podrán incluir: (i) la condonación de intereses corrientes, (ii) la condonación de intereses de mora, y (iii) quitas capital.

Que de conformidad con la justificación técnica expedida por la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cerca de 130.000 pequeños y medianos productores cuentan con obligaciones vencidas con el Banco Agrario de Colombia S. A., que pese a las medidas de normalización establecidas por el BAC y por la Superintendencia Financiera de Colombia, frente a la coyuntura actual, no cuentan con las posibilidades de cubrir la totalidad de sus créditos, como consecuencia de eventos climáticos, de mercado, entre otras, que sumado a la situación derivada de la enfermedad CoronaVirus COVID-19, se encuentran en una situación aún más difícil, poniendo en riesgo su patrimonio, su capacidad de generar ingresos a través de las actividades agropecuarias y por ende su seguridad alimentaria y el abastecimiento al resto de la población.

Que en el artículo 2° del Decreto Legislativo 486 de 2020 se facultó al Banco Agrario Colombia S. A., y al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como quitas de capital, en los términos y límites fijados por el Gobierno nacional, y se determinó que la vigencia de la misma era en el marco de la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

Que de conformidad con la justificación técnica de la Dirección de Financiamiento y Riesgos Agropecuarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de fecha 2 de junio de 2020, el plazo señalado en el artículo 2° del Decreto Legislativo 486 de 2020 fue insuficiente para poder contactar a los pequeños y medianos productores debido a las circunstancias en las que se encuentran como la ubicación de los mismos, el acceso a canales virtuales y a la información, en consecuencia, a la fecha, no se han celebrado acuerdos de pago en los términos de dicho artículo..

Que de acuerdo con lo anterior, es necesario habilitar al Banco Agrario Colombia S. A., y al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG) para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como quitas de capital, en los términos y límites fijados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuya aplicación se extiende hasta la vigencia sanitaria, a favor de quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar el respectivo crédito, según la normatividad del crédito agropecuario, que hayan sido afectados por la emergencia sanitaria o se les haya agravado su situación, con la finalidad social de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores y promover liquidez en el campo colombiano, atenuando de esta manera los efectos de la emergencia sanitaria.

Que el artículo 1° de la Ley 302 de 1996, el Fondo de Solidaridad Agropecuario tiene como objetivo exclusivo otorgar apoyo económico a los pequeños productores agropecuarios y pesqueros, para la atención y alivio parcial o total de sus deudas, cuando en el desarrollo de dichas actividades se presente alguna de las situaciones a que se refiere el artículo 2° de la ley mencionada.

Que el artículo 2° de la Ley 302 de 1996 modificado por el artículo 12 de la Ley 1731 de 2014, establece que:

“Situaciones de crisis. El Fondo de Solidaridad Agropecuario, de acuerdo con su disponibilidad de recursos, adquirirá a los intermediarios financieros la cartera de los productores beneficiarios de esta ley, o intervendrá en la forma autorizada en esta ley, cuando su Junta Directiva califique la ocurrencia de algunos de los siguientes eventos, a nivel nacional, o en determinadas zonas, departamentos, regiones o municipios, o respecto de un determinado producto o actividad agropecuaria o pesquera:

- a) Una situación de tipo extremo climatológico o una catástrofe natural que dé lugar a pérdidas masivas de la producción;
- b) Problemas fitosanitarios o plagas que afecten de manera general y en forma severa a cultivos o productos agropecuarios y pesqueros, reduciendo sensiblemente la calidad o el volumen de la producción, siempre y cuando estos fenómenos sean incontrolables por la acción individual de los productores;
- c) Notorias alteraciones del orden público que afecten gravemente la producción o la comercialización agropecuaria y pesquera;

d) Caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores, en los términos que reglamente el Gobierno nacional.

Parágrafo. La Junta Directiva deberá establecer que el evento de que se trate haya ocurrido durante el ciclo productivo o el período de comercialización, entendiendo por este lapso de noventa (90) días siguientes a la terminación del proceso de producción”.

Que teniendo en cuenta la situación ocasionada por la propagación de la enfermedad Coronavirus COVID-19, se requiere adicionar dentro de causales de que trata el artículo 2° de la Ley 302 de 1996 modificado por el artículo 12 de la Ley 1731 de 2014, una causal que permita al Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa) aliviar las obligaciones financieras de los pequeños productores agropecuarios y pesqueros afectados por los efectos de la declaratoria de la emergencia sanitaria asociada a la enfermedad CoronaVirus COVID-19 , que sean declarados por parte del Gobierno nacional. Esta nueva causal permitirá la intervención del Fonsa a favor de los pequeños y medianos productores que se han visto afectados en sus ingresos a raíz de la emergencia, para lo cual la Junta Directiva del Fonsa podrá considerar las medidas contempladas en el artículo 13 de la Ley 1731 de 2014.

Que en el artículo 4° del Decreto Legislativo 486 de 2020, se estableció una medida similar, no obstante la nueva causal se encontraba atada a la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en el Decreto Legislativo 417 de 2020, periodo de tiempo que no fue suficiente para aplicar la medida a los pequeños productores agropecuarios y pesqueros afectados por la crisis generada por la propagación del nuevo Coronavirus, atendiendo al procedimiento de aplicación de las medidas y a la crisis generada por los impactos negativos por un periodo de tiempo más extenso a la vigencia de la referida declaratoria.

Que la declaración conjunta del 27 de marzo de 2020, realizada por el presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la directora gerente del Fondo Monetario

Internacional, señala que “(...) dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020 (...)”, y por ello sugiere que los países “(...) adopten medidas de apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021 (...)”. Por tal motivo, el tiempo de vigencia de estas medidas debe ser hasta la superación de los efectos de la declaración de Emergencia Sanitaria atendiendo los efectos negativos que estas generarán en el campo colombiano.

Que mediante el artículo 5° del Decreto Legislativo 486 de 2020, se facultó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para contratar de manera directa, previa justificación técnica, la logística y actividades necesarias para garantizar la seguridad alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en el territorio nacional, así como todo lo relacionado con el desarrollo de los apoyos e incentivos que requiera el sector, a través de las entidades u organizaciones que administren recursos parafiscales del sector agropecuario, y con la sociedad Fiduciaria del sector agropecuario. Sin embargo la aplicación de dicho artículo quedó sujeta al marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada mediante el Decreto 417 de 2020, la cual a finalizó.

Que de conformidad con la parte considerativa del Decreto 637 de 2020, y con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se debe autorizar al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad cuando ello sea necesario para enfrentar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dada las afectaciones que se han venido presentado en la producción y comercialización de productos agropecuarios, viene estructurando programas mediante los cuales se garantizará la seguridad alimentaria y

abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en el territorio nacional, por lo cual es necesario mantener la facultad otorgada a esa Cartera Ministerial para contratar de manera directa la logística y actividades que le permitan cumplir con dicha función por el término de la Emergencia Sanitaria relacionada con el COVID-19.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1°. Con la finalidad social de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores que hayan sido afectados por la emergencia sanitaria o se les haya agravado su situación, y promover liquidez en el campo colombiano, facúltase al Banco Agrario Colombia S. A., y al Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como quitas de capital, en los términos y límites fijados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuya aplicación se extiende hasta la vigencia de la emergencia sanitaria.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1731 de 2014 que modificó el artículo 2° de la Ley 302 de 1996, el cual quedará así:

“Artículo 2°. Situaciones de crisis. El Fondo de Solidaridad Agropecuario, de acuerdo con su disponibilidad de recursos, adquirirá a los intermediarios financieros la cartera de los productores beneficiarios de esta ley, o intervendrá en la forma autorizada en esta ley,

cuando su Junta Directiva califique la ocurrencia de algunos de los siguientes eventos, a nivel nacional, o en determinadas zonas, departamentos, regiones o municipios, o respecto de un determinado producto o actividad agropecuaria o pesquera:

a) Una situación de tipo extremo climatológico o una catástrofe natural que dé lugar a pérdidas masivas de la producción;

b) Problemas fitosanitarios o plagas que afecten de manera general y en forma severa a cultivos o productos agropecuarios y pesqueros, reduciendo sensiblemente la calidad o el volumen de la producción, siempre y cuando estos fenómenos sean incontrolables por la acción individual de los productores;

c) Notorias alteraciones del orden público que afecten gravemente la producción o la comercialización agropecuaria y pesquera;

d) Caídas severas y sostenidas de ingresos para los productores, en los términos que reglamente el Gobierno nacional.

e) Por los efectos de la declaratoria de la emergencia sanitaria asociada a la enfermedad Coronavirus COVID-19.

Parágrafo 1°. La Junta Directiva deberá establecer que el evento de que se trate haya ocurrido durante el ciclo productivo o el período de comercialización, entendiendo por este lapso de noventa (90) días siguientes a la terminación del proceso de producción.

Parágrafo 2°. El término de permanencia de la información negativa en los bancos de datos de los operadores de información de los productores agropecuarios que fueron sujetos del alivio del literal e) del presente artículo, será de 15 días, una vez sea materializada la intervención por parte del Fondo.”

Artículo 3°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, hasta la vigencia de la Emergencia Sanitaria, podrá contratar de manera directa, previa justificación técnica, la logística y actividades necesarias para garantizar la seguridad alimentaria y abastecimiento de productos e insumos agropecuarios en todo el territorio nacional, así como lo relacionado con el desarrollo de los apoyos e incentivos que requiera el sector agropecuario, establecidos en el artículo 7° de la Ley 101 de 1993, a través de las entidades u organizaciones que administren recursos parafiscales del sector agropecuario, y con la sociedad fiduciaria del sector agropecuario.

Artículo 4°. El presente decreto rige a partir de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 4 de junio de 2020.

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

La Ministra del Interior,

Alicia Victoria Arango Olmos.

El Ministro de Relaciones Exteriores ad hoc,

Carlos Holmes Trujillo.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Alberto Carrasquilla Barrera.

La Ministra de Justicia y del Derecho,

Margarita Leonor Cabello Blanco.

El Ministro de Defensa Nacional,

Carlos Holmes Trujillo.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Rodolfo Zea Navarro.

Fernando Ruiz Gómez.

El Ministro de Trabajo,

Ángel Custodio Cabrera Báez.

La Ministra de Minas y Energía,

María Fernanda Suárez Londoño.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

José Manuel Restrepo Abondano.

La Ministra de Educación Nacional,

María Victoria Angulo González.

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

Ricardo José Lozano Picón.

El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio,

Jonathan Malagón González.

La Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

Karen Abudinen Abuchaibe.

La Ministra de Transporte,

Ángela María Orozco Gómez.

La Ministra de Cultura,

Carmen Inés Vásquez Camacho.

La Ministra de Ciencia, Tecnología e Innovación,

Mabel Gisela Torres Torres

El Ministro del Deporte,

Ernesto Lucena Barrero.

1 Artículo 2. Dada las afectaciones en el sector agropecuario por la Emergencia Económica, Social y Ecológica, con la finalidad social de facilitar la recuperación de los pequeños y medianos productores para que haya liquidez en el campo colombiano, facúltase al Banco Agrario de Colombia S.A., y a Finagro, como administrador del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), para celebrar acuerdos de recuperación y pago de cartera a los productores agropecuarios, los cuales podrán incluir la condonación de intereses corrientes y de mora, así como de quitas de capital en los términos y límites fijados por el Gobierno nacional, a favor de quienes hayan calificado como pequeños o medianos productores al momento de tramitar

el respectivo crédito según la normatividad del crédito agropecuario, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020.

3 Escrito del 30 de junio de 2020 suscrito por Jorge Enrique Bedoya Vizcaya, en calidad de Presidente de la SAC. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=17202>

4 Escrito del 30 de junio de 2020, suscrito por Mauricio Beltrán Sanín, vicepresidente jurídico del Banco Agrario de Colombia. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=17131>

5 Escrito de fecha 3 de julio de 2020, suscrito por José Manuel Gómez Sarmiento, representante legal de ASOBANCARIA. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=16194>

6 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

7 Artículo 7º. Cuando circunstancias ligadas a la protección de los recursos naturales orientados a la producción agropecuaria, a la protección del ingreso rural y al mantenimiento de la paz social en el agro así lo ameriten, el Gobierno podrá otorgar, en forma selectiva y temporal, incentivos y apoyos directos a los productores agropecuarios y pesqueros, en relación directa al área productiva o a sus volúmenes de producción.

8 M.P. Carlos Bernal Pulido.

9 La Corte ha concluido que, en el marco de los estados de emergencia económica, social y ecológica, las sentencias que analizan normas análogas y dentro de la misma declaratoria, constituyen precedente vinculante. Ese sentido, sus reglas deben seguirse, aunque siempre consultándose el contexto propio en el que se expide cada decreto de desarrollo. Así, en la sentencia C-172 de 2020 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado se estudió el caso de un decreto legislativo en materia de contratación estatal de dispositivos médicos vinculados a la atención de la pandemia, que reproducía una norma de excepción anterior y extendía su vigencia. En ese caso, se señaló que “La Corte, mediante sentencia C-163 de 2020, declaró la exequibilidad parcial del Decreto 499 de 2020, con excepción de la expresión “ni sucursal”, la cual declaró inexecutable. Por lo tanto, habida cuenta la similitud normativa entre ambas

disposiciones, la mencionada decisión conforma precedente para el presente análisis. || Con todo, eso opera sin perjuicio en que para el presente caso se deba hacer un estudio separado y autónomo sobre la constitucionalidad del Decreto 544 de 2020. Esto se justifica en el hecho de que el contexto de cada una de las disposiciones adoptadas es una condición que debe evaluarse en el marco del análisis de constitucionalidad de los decretos adoptados en los estados de excepción, comoquiera que la declaratoria de exequibilidad depende, entre otros factores, de la acreditación entre las medidas propuestas y la naturaleza de la crisis. De esta manera, solo resultarán compatibles con la Constitución cuando se demuestre, de forma fehaciente, que las normas son idóneas para atender la causa del estado de excepción y para limitar la propagación de sus efectos. Esto implica, según lo expuesto, que el escrutinio judicial de cada medida se haga de forma separada y atendiendo a dicho contexto. Así, es viable concluir que, a raíz de determinadas condiciones, el grado de intensidad de la crisis o la magnitud de sus efectos, ciertas medidas cumplan con las exigencias constitucionales y estatutarias, y luego, normas similares no acrediten tales requisitos.”

10 Sobre el particular, la sentencia C-149 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, señaló:

“No obstante, el sentido de la cosa juzgada constitucional durante los estados de excepción adquiere un significado particular. Ello se debe a que el control constitucional de las normas excepcionales obedece a características específicas. En primer lugar, se trata de un control abstracto pero vinculado al contexto particular de cada estado de excepción declarado, puesto que la exequibilidad de una norma depende de que se respete el principio de conexidad entre la medida exceptiva y las causas que justificaron tal declaración. En segundo lugar, además de la conexidad material con las causas de un determinado estado de excepción, las medidas deben respetar varios principios enunciados en la ley estatutaria (principios de finalidad, necesidad, motivación de incompatibilidad y proporcionalidad) dentro de los cuales se destaca, para estos efectos, el de finalidad que puede llevar a que una norma en sí misma compatible con la Carta sea inexecutable por contener una medida que no esta directa y específicamente encaminada a atacar las causas que justificaron la declaración de un determinado estado de excepción. En tercer lugar, como el grado de severidad de las medidas exceptivas puede ser mayor que el de las ordinarias, una norma executable en el contexto de cierto estado de excepción puede ser demasiado gravosa en tiempos de normalidad y, viceversa, una norma inconstitucional en tiempos ordinarios puede ser

exequible precisamente porque ésta solo puede adoptarse durante un estado de excepción.

Por lo tanto, pueden distinguirse las siguientes hipótesis respecto de una norma previamente declarada inexecutable: (i) que una medida dictada para situaciones de normalidad y declarada inexecutable en el régimen ordinario, pueda eventualmente ser executable, si es adoptada como mecanismo para superar las causas de perturbación durante un estado de excepción; (ii) que una norma dictada durante un estado de excepción específico y declarada inexecutable en ese estado de excepción, no sea contraria a la Constitución bajo un nuevo estado de excepción; (iii) que una medida adoptada durante un estado de excepción, sea declarada inexecutable durante ese estado por razones de fondo, caso en el cual no podrá ser reproducida, mientras subsistan las razones que llevaron a su inexecutableidad.”

11 Al respecto pueden consultarse la sentencia C-145 de 2020 y de ese número en adelante las varias providencias que revisaron decretos legislativos en desarrollo del Decreto 417 de 2020.

12 Respecto a los requisitos que deben observar los decretos legislativos y el fundamento normativo de los mismos, pueden consultarse las Sentencias C-152 de 2020 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-155 de 2020 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-159 de 2020 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-160 de 2020 M.P. Carlos Bernal Pulido, C-163 de 2020 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-175 de 2020 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

13 M.P. Carlos Bernal Pulido.

14 En este sentido, la Agencia de Desarrollo Rural indicó que “[d]e la revisión y análisis de la jurisprudencia antes citada, es preciso concluir que el Decreto 486 de 2020 no vulnera la prohibición establecida en el artículo 355 constitucional en la medida en que: 1. Fue expedido con fundamento en la facultad de intervención que tiene el Estado en la economía, el cual se encuentra orientado al fortalecimiento de una actividad determinada, es decir, se enmarca dentro de la segunda hipótesis de las excepciones a la prohibición contemplada en el artículo 355 de la CPN”. ADR, escrito de intervención del 15 de mayo de 2020, pág. 11.

15 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Informe del 19 de abril de 2020, pág. 17. Ver también, FIDUAGRARIA S.A, escrito de intervención del 15 de mayo de 2020 “[c]onforme lo

expuesto Fiduagraria S.A. pertenece y conoce de primera mano el sector rural y agropecuario, por ello en el desarrollo de su objeto social puede contribuir eficazmente al desarrollo sostenible del mismo; a través de la celebración y ejecución con sujeción a las normas generales y especiales que rigen para cada caso, de los contratos y operaciones que se requieren para la materialización de diferentes políticas públicas.”

16 Ibidem.

17 Ibidem.

18 Folio 299 del expediente remitido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. Disponible en:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=16521>

19 Al respecto, la sentencia C-218 de 2020 estableció que “las medidas adoptadas en el Decreto tienen una aplicación temporal limitada atada al tiempo en que las causas que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia se mantengan. Por lo tanto, constituyen respuestas equilibradas a las afectaciones generadas por la pandemia. Como se expuso, el incentivo económico previsto en el artículo 1º está destinado a los trabajadores agropecuarios mayores de 70 años que en principio estén cobijados por la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Por lo tanto, este incentivo en principio solo será otorgado mientras la medida de aislamiento preventivo se mantenga. Además, el Gobierno precisó que este incentivo en principio sólo sería otorgado por dos meses.

De otro lado, en relación con el límite temporal para la aplicación de los alivios financieros adoptados en los artículos 2º, 3º y 4º, el Gobierno explicó que los impactos económicos que la emergencia causa al sector agropecuario podían perdurar por un periodo de tiempo indeterminado y en, particular, podían “extenderse más allá de la finalización del periodo de emergencia”. Sin embargo, aclaró que el Banco Agrario, FINAGRO, el FONSA y la CNCA no podían ejecutar tales medidas “de manera indefinida en el tiempo, sino que lo hará[n] respetando el límite de que permanezcan las causas que dieron lugar a la declaratoria del respectivo Estado de Emergencia, que en todo caso están directamente relacionadas con la declaratoria de la Emergencia Sanitaria”. Por último, el artículo 5º establece que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá contratar directamente “en el marco de la

Emergencia, Económica, Social y Ecológica”. De la misma forma, el Gobierno informó que “el límite temporal para la duración de los contratos que se celebren en el ejercicio de esa facultad será siempre que estén vigentes las causas que provocaron la Emergencia Económica, Social y Ecológica, que en todo caso están directamente relacionadas con la declaratoria de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.”

20 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

21 “el establecimiento de un término de caducidad de la información financiera sobre incumplimiento es un asunto que le corresponde al legislador estatutario. Así, el Proyecto de Ley ha fijado un término de cuatro años, el cual se muestra razonable desde la perspectiva de los titulares y de los usuarios de la información, excepto en los casos anteriormente descritos. Estos casos extremos han sido identificados consistentemente por la jurisprudencia constitucional, de modo tal que ha establecido dispositivos específicos para evitar que el mantenimiento del reporte constituya un ejercicio abusivo del poder informático de las fuentes, operadores y usuarios. Sobre este particular, la Sala considera pertinente estipular que esta comprobación no significa, en modo alguno, que el legislador estatutario se vea compelido a reiterar los plazos de caducidad fijados por la jurisprudencia constitucional, pues ello equivaldría a desconocer la vigencia de la cláusula general de competencia legislativa. Empero, ello no obsta para que cuando la jurisprudencia constitucional ha identificado, de manera consistente, eventos en los que determinado término de caducidad se muestra desproporcionado o irrazonable, esta comprobación no sirva de parámetro para que el legislador prevea una fórmula de regulación que resulte respetuosa del principio de proporcionalidad.” Sentencia C-1011 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

22 “Así las cosas, desde ahora es importante anotar que en lo que interesa al derecho constitucional y en virtud de la aplicación del principio pro homine, propio de la interpretación de las normas de la Carta Política, la protección de las legítimas finalidades que adelanten las entidades que conforman el sector comercial y financiero deberán, en todo caso, subordinarse a la eficacia de los derechos fundamentales del individuo, que para el presente caso se concentran en el plexo de garantías que conforman el derecho al hábeas data. Correlativamente, la consecución de instrumentos legales dirigidos a garantizar la

protección de la estabilidad del sistema financiero no puede, en modo alguno, constituir una barrera para el acceso de los individuos a ese mercado, pues ello les impediría obtener los recursos económicos necesarios para la ejecución de sus proyectos vitales y, por lo tanto, los alejaría de la concreción de varios derechos constitucionales.” Sentencia C-1011 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

23 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

24 La sigla refiere al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.