

LA MODIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE FINDETER Y BANCOLDEx PARA OTORGAR CRÉDITOS DIRECTOS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y EMPRESAS, ARMONIZA PLENAMENTE CON MANDATOS Y PRECEPTOS CONSTITUCIONALES, ADEMÁS DE SER MEDIDAS RAZONABLES Y PROPORCIONADAS PARA GARANTIZAR RECURSOS DESTINADOS A FINANCIAR LA ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA Y LA INVERSIÓN EN PROYECTOS QUE CONJUREN SUS EFECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

V. EXPEDIENTE RE-244 - SENTENCIA C-160/20 (junio 3)
M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 468 DE 2020

(marzo 23)

Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A - Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. — Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las atribuciones que le confieren el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

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

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

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

Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su

propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

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

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

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

Que según el Reporte 61 de la Organización Mundial de la Salud del 21 de marzo de 2020 a las 23:59 horas [disponible en: https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200321-sitrep-61-covid-19.pdf?sfvrsn=6aa18912_2], con corte a dicha fecha y hora, a nivel mundial global había 266.073 casos de contagio confirmados y 11.184 personas fallecidas a causa de la pandemia.

Que según el reporte del Ministerio de Salud y Protección Social del 22 de marzo de 2020 a las 9:00 horas, con corte a dicha fecha y hora, en el territorio nacional se presentaban 231 casos de contagio confirmados y 2 personas fallecidas a causa del nuevo coronavirus COVI D-19.

Que dentro de las consideraciones para expedir el Decreto 417 de 2010 se precisó la necesidad de adoptar medidas extraordinarias referidas tendientes a aliviar las obligaciones tributarias y financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.

Que para efectos de concretar las medidas que se requieren para aliviar las consecuencias económicas y sociales de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se hace necesario que las entidades financieras estatales, hasta el momento concentradas principalmente en operaciones de banca de segundo piso, como son Financiera de Desarrollo Territorial S.A. -Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A., - Bancoldex, implementen líneas de crédito directo para la financiación de proyectos y actividades orientadas a mitigar los efectos del COVID-19.

Que, con el mismo propósito, es preciso autorizar a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. — Findeter, para otorgar excepcionalmente crédito directo a municipios, distritos y departamentos, con una tasa compensada priorizando las solicitudes presentadas por los municipios de categoría 4, 5 y 6, departamentos de categoría 2, 3 y 4 y los distritos.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto y hasta el 31 de diciembre de 2020, previa verificación de la Superintendencia Financiera de Colombia del cumplimiento de los requisitos para la administración y gestión de los sistemas integrales de gestión de riesgos, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., — Findeter — podrá otorgar créditos directos con tasa compensada dirigidos a financiar proyectos y actividades en los sectores elegibles para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, en las siguientes condiciones:

1. Las entidades territoriales que acceden a estos créditos deberán dar cumplimiento a las normas sobre endeudamiento. Igualmente, deberán garantizar que los recursos desembolsados sean destinados únicamente a los proyectos financiados.

2. La Financiera de Desarrollo Territorial S.A. — Findeter, a través de los reglamentos de crédito que dicte, establecerá los montos máximos de recursos que se destinarán a esta operación, así como las condiciones financieras generales de los créditos que se otorguen a través de la operación autorizada por el presente Decreto. No obstante, cada operación deberá ser motivada y justificada.

3. La Financiera de Desarrollo Territorial S.A. — Findeter — deberá cumplir en todo momento con las condiciones establecidas en las disposiciones legales y actos administrativos vigentes para realizar este tipo de operaciones en materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos otorgados y de manera general a las disposiciones sobre los sistemas integrales de gestión de riesgos.

PARÁGRAFO 1. - Serán aplicables a las operaciones de que trata el presente Decreto las disposiciones que rigen a las operaciones de redescuento celebradas por la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. — Findeter, en lo pertinente.

PARÁGRAFO 2. - Durante la vigencia de los créditos de que trata el presente Decreto, los recursos no ejecutados deberán mantenerse en entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia.

ARTÍCULO 2. A partir de la entrada en vigencia del presente Decreto y hasta el 31 de diciembre de 2020, previa verificación de la Superintendencia Financiera de Colombia del cumplimiento de los requisitos para la administración y gestión de los sistemas integrales de gestión de riesgos, el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A., - Bancoldex, podrá otorgar créditos directos con tasa compensada dirigidos a financiar proyectos y actividades en los sectores elegibles para conjurar la crisis o impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional, en el marco del Decreto 417 de 2020, en los sectores elegibles, en las siguientes condiciones:

1. Las entidades que acceden a estos créditos deberán garantizar que los recursos desembolsados sean destinados únicamente a los proyectos o actividades objeto de financiación.

2. El Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, a través de los reglamentos de crédito que dicte, establecerá los montos máximos de recursos que se destinarán a esta operación, así como las condiciones financieras generales de los créditos que se otorguen a través de la operación autorizada por el presente Decreto. No obstante, cada operación deberá ser motivada y justificada.

3. El Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. - Bancoldex, deberá cumplir en todo momento con las condiciones establecidas en las disposiciones legales y actos administrativos vigentes para realizar este tipo de operaciones en materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos otorgados y de manera general a las disposiciones sobre los sistemas integrales de gestión de riesgos.

ARTÍCULO 3. Adiciónese el literal k) al numeral 1 del artículo 270 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el cual quedará así:

"k) Otorgar excepcionalmente, previa verificación de la Superintendencia Financiera de Colombia del cumplimiento de los requerimientos para la administración y gestión de los sistemas integrales de gestión de riesgos, créditos directos con tasa compensada y/o

créditos sindicados con entidades de derecho internacional público dirigidos a financiar proyectos de inversión en los sectores elegibles, los cuales se otorgarán prioritariamente a los municipios de categoría 4, 5 y 6 y departamentos de categoría 2, 3 y 4 y distritos, en las siguientes condiciones:

i. Las entidades territoriales que accedan a estos créditos, deberán dar cumplimiento a las normas sobre endeudamiento; igualmente, deberán garantizar que los recursos desembolsados sean destinados únicamente a los proyectos financiados.

ii. La Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter, a través de los reglamentos de crédito que dicte, establecerá los montos máximos de recursos que se destinarán a esta operación, así como las condiciones financieras generales de los créditos que se otorguen a través de la operación autorizada por el presente literal y garantizar la priorización en los destinatarios de la operación autorizada. No obstante, cada operación deberá ser motivada y justificada.

iii. La Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter deberá cumplir en todo momento con las condiciones establecidas en las disposiciones legales y actos administrativos vigentes para realizar este tipo de operaciones en materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de los créditos otorgados y de manera general a las disposiciones sobre los sistemas integrales de gestión de riesgos.

iv. En adición a lo dispuesto en el numeral ii) del presente literal k), la viabilidad técnica y financiera de los proyectos financiados se complementará con un análisis a cargo del Ministerio o entidad correspondiente, o de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD que corresponda, según las normas previstas para las diferentes líneas de crédito.

v. El Ministerio o la entidad que otorgue la viabilidad deberá realizar el seguimiento de los recursos asignados a los proyectos financiados con tasa compensada, así como al cumplimiento de las condiciones de la misma, y efectuará el control y seguimiento de sus beneficiarios.

PARÁGRAFO 1. - Serán aplicables a las operaciones de que trata el presente literal, las disposiciones que rigen a las operaciones de redescuento celebradas por la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter, en lo pertinente.

PARÁGRAFO 2. - Durante la vigencia de los créditos de que trata el presente literal k), los recursos no ejecutados deberán mantenerse en entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia."

Artículo 4. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

2. Decisión

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del Decreto Legislativo 468 de marzo 23 de 2020 *"Por el cual se autorizan nuevas operaciones a la Financiera de Desarrollo Territorial S.A – Findeter y el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. – Bancoldex, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020"*, por las razones expuestas en la parte motiva.

3. Síntesis de la providencia

En el contexto de una mayor aversión al riesgo de la banca comercial, tanto para otorgar créditos como para reducir la incertidumbre mediante el aumento de las tasas de interés, el decreto modifica las competencias de Findeter y Bancoldex al permitirles otorgar *"créditos directos"* con *"tasa compensada"* a favor de las entidades territoriales (en el caso del primero) y de las empresas (en el caso del segundo), en *"sectores elegibles"*, al no ser suficiente su actuación como bancos de desarrollo, fomento, segundo piso o redescuento.

Luego de reiterar su jurisprudencia acerca de las exigencias formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad de los decretos legislativos de desarrollo, y de realizar una descripción analítica de la norma objeto de control, la Corte Constitucional consideró que aquellas se satisfacían por el Decreto Legislativo 468 de marzo 23 de 2020. Para declarar ajustado el decreto a la Constitución valoró como relevantes, en especial, las siguientes razones:

En primer lugar, permitir que Findeter y Bancoldex implementen líneas de crédito directo facilita el acceso de las entidades territoriales y del sector empresarial a los recursos financieros que requieren para solventar la falta de liquidez derivada del menor recaudo tributario, en el caso de las primeras, y de la ausencia de consumo de los hogares, en el caso del segundo. De esta forma, se logra que lleven a cabo

actividades y proyectos que les permitan conjurar la crisis generada por la pandemia del covid-19 e impedir la extensión de sus efectos. Se trata, por tanto, de medidas instrumentales que buscan, de un lado, que se puedan realizar las inversiones necesarias en infraestructura para la atención en salud y para garantizar la seguridad alimentaria de la población y, de otro, que se haga frente a las consecuencias sociales derivadas de las medidas sanitarias ordenadas por el Gobierno nacional, entre otras, mediante el Decreto 457 de 2020, prorrogado mediante los decretos 531, 593 y 636 de 2020.

En segundo lugar, las medidas que adopta el decreto, lejos de contrariar alguna disposición constitucional o desconocer el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia, armonizan con los mandatos constitucionales relacionados con la dirección general de la economía por parte del Estado (art. 334), la regulación legislativa de la actividad financiera (arts. 150, numeral 19, letra d, y 335), su control y vigilancia por el Ejecutivo (art. 189, numeral 24) y el endeudamiento público (art. 364).

Finalmente, se trata de medidas razonables y proporcionales para (i) aliviar el impacto de la crisis económica y social desatada por la pandemia del covid-19 sobre las finanzas de las entidades territoriales y el acceso al crédito por parte de las empresas y (ii) llevar a cabo proyectos y actividades específicamente dirigidos a conjurar esa crisis e impedir la extensión de sus efectos en el territorio nacional. Estos fines se compatibilizan, además, con las siguientes medidas idóneas para controlar el riesgo crediticio que asumen Findeter y Bancoldex: (i) la verificación previa del cumplimiento de los requisitos para la administración y gestión de los sistemas integrales de gestión de riesgos, por parte de la Superintendencia Financiera; (ii) el establecimiento de las condiciones financieras generales de los créditos, por parte de Findeter y Bancoldex; (iii) el cumplimiento de las disposiciones vigentes en materia de otorgamiento, seguimiento y recuperación de créditos y de sistemas integrales de gestión de riesgos y (iv) el cumplimiento de las normas sobre endeudamiento, por parte de las entidades territoriales –en el caso de los créditos que otorga Findeter–.

4. Aclaración de voto

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** aclaró su voto, pues si bien comparte la decisión de declarar exequible el Decreto Legislativo 468 de 23 de marzo de 2020, considera que la Sala Plena de la Corte debió detenerse en el examen del inciso (v) del artículo 3 de la mencionada norma. En efecto, el enunciado señala que, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., otorgará créditos a las entidades territoriales que cumplan varias condiciones, entre ellas, que el Ministerio o la entidad que otorgue la viabilidad para el crédito deberá realizar el seguimiento de los recursos asignados a los proyectos financiados, y efectuará el control y seguimiento de sus beneficiarios.

A juicio del magistrado **Rojas Ríos** era necesario que, al momento de resolver el juicio de contradicción específica, se estudiara si ese requisito no plantea una tensión con el derecho a la igualdad de las entidades territoriales, toda vez que, si se examinan las exigencias previstas en el Artículo 2 del mismo Decreto Legislativo, es decir, los eventos en los que Bancoldex otorga créditos a compañías privadas, la regulación no establece un requerimiento semejante.

En esa medida, la Corporación debió tener presente que, en los dos tipos de créditos, tanto los que concede Bancoldex, como los que concede Findeter, al tratarse de recursos estatales, deben aplicarse formas de control similares con el fin de garantizar la adecuada ejecución. En su criterio, la respuesta a esa tensión del derecho a la igualdad implicaba condicionar la constitucionalidad de la norma con el fin de indicar que los recursos otorgados a entidades privadas por parte de Bancoldex también serían objeto de seguimiento y control Estatal y debería garantizarse que se inviertan en la mitigación de los efectos de la pandemia.