

LA CORTE CONCLUYÓ QUE EL DECRETO LEGISLATIVO 500 DE 2020, POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS RELATIVAS A LA DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS DE LA ADMINISTRADORAS DE RIESGOS DE NATURALEZA PÚBLICA DURANTE LA EMERGENCIA SATISFACE LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES DE CONSTITUCIONALIDAD PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN, LA LEY ESTATUTARIA DE ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

IV. EXPEDIENTE RE-256 - SENTENCIA C-211/20 (julio 1)
M.P. Cristina Pardo Schlesinger

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 500 DE 2020
(marzo 31)

Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, 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 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 de Colombia, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a 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 por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Que, según la misma norma constitucional, una vez declarado el estado de emergencia, 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 el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud identificó el nuevo Coronavirus COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

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 nuevo Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

Que el 9 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.

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, y la escala de transmisión, 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 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, 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 según la OMS la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.

Que mediante la Resolución 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaron a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

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

Que el vertiginoso escalamiento del brote de nuevo Coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico, de magnitudes impredecibles e incalculables, de la cual Colombia no podrá estar exenta.

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

Que según la Organización Mundial de la Salud — OMS, en reporte de fecha 30 de marzo de 2020 a las 11:23 GMT-5, se encuentran confirmados 693.224 casos, 33.106 fallecidos y 203 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

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

Que, pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 30 de marzo de 2020 13 muertes y 798 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (350), Cundinamarca (29), Antioquía (96), Valle del Cauca (104), Bolívar (40), Atlántico (25), Magdalena (8), Cesar (4), Norte de Santander (16), Santander (8), Cauca (9), Caldas (15), Risaralda (29), Quindío (16), Huila (21), Tolima (9), Meta (8), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1), Nariño (2), Boyacá (4), Córdoba (2) y Sucre (1).

Que el Fondo Monetario Internacional, en declaración conjunta del Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional del 27 de marzo de 2020, indicaron que

"Estamos ante una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe hacer prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021. Si bien el mayor impacto sanitario ha ocurrido en las economías avanzadas, los países de mercados emergentes y en desarrollo y en especial los países de bajo ingreso, se verán particularmente afectados por la combinación de una crisis sanitaria, una brusca reversión de los flujos de capital y, para algunos, una drástica caída de los precios de las materias primas. Muchos de estos países necesitan ayuda para reforzar su respuesta a la crisis y restablecer el empleo y el crecimiento, dada la escasez de liquidez de divisas en la economías de mercados emergentes y la pesadas cargas de la deuda en muchos países de bajo ingreso [...]".

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

Que la Organización Internacional del Trabajo en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el 'El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas', afirma que 'T... 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 así mismo la Organización Internacional del Trabajo en el referido comunicado estima 'T... 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 en consecuencia la Organización Internacional del Trabajo —OIT en el citado comunicado insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

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

Que dentro de las consideraciones del mencionado decreto, en el acápite de "medidas" se indicó '[...]Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis[...]' y 'Que los efectos económicos negativos generados por el nuevo Coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente

naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia'

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

Que, ante la magnitud de la pandemia, y dentro de las medidas tomadas en virtud del Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental el Gobierno nacional ha tomado medidas urgentes para poder contener el avance de la pandemia, las cuales tienen un impacto significativo en la actividad económica del país.

Que se hace necesario implementar una serie de medidas coyunturales en materia laboral para disminuir la afectación que tendrá el nuevo Coronavirus COVID-19 en los trabajadores y en los empleadores.

Que el artículo 25 de la Constitución Política señala que el trabajo 'es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas'.

Que el artículo 215 de la Carta Política dispone también que, dentro del Estado de Emergencia, el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos expedidos con ocasión de ella.

Que el Decreto 488 del 27 de marzo de 2020 en el artículo 50 dispuso que el 7% de los recursos por ingresos por cotizaciones en riesgos laborales debe ser destinado por las Administradoras de Riesgos Laborales de orden privado para adelantar acciones de promoción y prevención, entre ellas compra de elementos de protección personal y chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, así como acciones de intervención directa relacionadas con la contención, mitigación y atención del nuevo Coronavirus COVID-19, enfocadas en el personal directamente expuesto al contagio, y se advierte que el Decreto precitado no adoptó las medidas respectivas en relación con las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público.

Que el Decreto 600 de 2008 dispuso la necesidad de que el Sistema General de Riesgos Profesionales, ahora Laborales, mantuviera la participación pública en el Sistema General de Riesgos Profesionales en condiciones de sostenibilidad, eficiencia y economía.

Que la promoción y prevención de los riesgos laborales es fundamental para afrontar la emergencia Económica, Social y Ecológica dentro de los ambientes laborales para salvaguardar la salud y la vida de los trabajadores.

Que el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012 establece las actividades de promoción y prevención que deben ejecutar las Administradoras de Riesgos Laborales públicas y privadas, así como la inversión de los recursos de la cotización efectuada por en el empleador al Sistema de Riesgos Laborales, las cuales no incluyen las labores de prevención del contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 hacia el personal directamente expuesto al nuevo Coronavirus COVID-19, por lo que se debe facultar a las administradoras de riesgos para la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, así como acciones de intervención directa relacionadas con la contención y atención del nuevo Coronavirus COVID-19, por lo que se requiere incluir dentro de las actividades de promoción y prevención, estas acciones de asunción de crisis, ya que la legislación actual es insuficiente para poder responder a la coyuntura actual derivada del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que en todo caso, es necesario que las Administradoras de Riesgos Laborales de naturaleza pública coadyuven en la crisis que actualmente vive el país, pues su participación es vital para que se adelanten las acciones de promoción y prevención tales como la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico y acciones de intervención directa relacionadas con la contención, mitigación y atención del nuevo Coronavirus COVID-19, enfocadas en el personal directamente expuesto al contagio.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTICULO 1. Objeto. El presente Decreto tiene como objeto incluir a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público dentro de las acciones contempladas en el artículo 5 del Decreto Legislativo 488 del 27 de marzo de 2020.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. El presente Decreto se aplicará a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público.

Artículo 3. Acciones de Promoción y Prevención por parte de las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público. Hasta tanto permanezcan los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público destinarán los recursos de las cotizaciones en riesgos laborales, de que trata el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, de acuerdo con la siguiente distribución:

1. El cinco por ciento (5%) del total de la cotización para realizar actividades de promoción y prevención dirigidas a los trabajadores de sus empresas afiliadas, que, con ocasión de las labores que desempeñan, están directamente expuestos al contagio del virus, tales como, trabajadores de la salud tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, al igual que los trabajadores de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directamente con la prestación del servicio de salud; trabajadores de terminales de transporte aéreo, marítimo o terrestre, control fronterizo, cuerpo de bomberos, defensa civil y cruz roja, para la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, así como acciones de intervención directa relacionadas con la contención, mitigación y atención del nuevo Coronavirus COVID-19.

2. Del noventa y dos por ciento (92%) del total de la cotización, la Entidad Administradora de Riesgos Laborales destinará como mínimo el 10% para las actividades de prevención y promoción de que trata el numeral 2° del artículo 11 de la Ley 1562 de 2012.

3. El uno por ciento (1%) en favor del Fondo de Riesgos Laborales.

4. El dos por ciento (2%) para actividades de emergencia e intervención y para la compra de elementos de protección personal, chequeos médicos frecuentes de carácter preventivo y diagnóstico, y acciones de intervención directa relacionadas con la contención y atención del Coronavirus COM-19, destinados a los trabajadores de sus empresas afiliadas, que, con ocasión de las labores que desempeñan, están directamente expuestos al contagio del virus, tales como los de la salud tanto asistenciales como administrativos y de apoyo, al igual que los trabajadores de aseo, vigilancia y alimentación, relacionados directamente con la prestación del servicio de salud; trabajadores de transporte aéreo, marítimo o terrestre; control fronterizo, cuerpo de bomberos, defensa civil y cruz roja.

Parágrafo. Las Administradoras de Riesgos Laborales, de carácter público presentarán a la Superintendencia Financiera en el mes de noviembre de 2020, el informe financiero detallado de la destinación de recursos de que trata el presente artículo.

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

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 500 de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las administradoras de riesgos laborales de carácter público, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica”*.

3. Síntesis de la providencia

La Corte concluyó que el Decreto Legislativo 500 de 2020 cumple con los requisitos formales y materiales previstos por la Constitución Política, la Ley Estatutaria de Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional.

La Sala Plena comenzó por señalar que la regulación prevista por Decreto Legislativo 500 de 2020 sobre la distribución de recursos para las Administradoras de Riesgos Laborales (ALR) públicas es virtualmente idéntica a la prevista por el Decreto 488 para las ARL privadas. Luego indicó que lo previsto en el Decreto 500 supone dos modificaciones al régimen consagrado en el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012, con el propósito de destinar algunos porcentajes del total de la cotización percibida por las ARL a la promoción de salud, prevención del contagio, a las actividades de emergencia e intervención, así como a las de examen y diagnóstico de la enfermedad de aquella parte de la población que, por su trabajo, se encuentra especialmente expuesta al contagio del COVID-19.

Luego la Corte constató que el Decreto 500 de 2020 cumple con todos los requisitos formales de constitucionalidad. En este sentido la Sala señaló que el Decreto 500: (i) fue suscrito por el Presidente y todos los ministros, salvo el del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cuyo reemplazo firmó la Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental, encargada de las funciones ministeriales; (ii) fue proferido con fundamento y durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020, el cual fue encontrado ajustado a la Constitución mediante la Sentencia C-145 de 2020; y (iii) incorpora una serie de considerandos destinados a fundamentar la necesidad, conexidad y pertinencia de las disposiciones contenidas en el mismo frente a los hechos que dieron origen a la declaratoria de emergencia.

Posteriormente, sobre los requisitos sustanciales de constitucionalidad, la Corte sostuvo que: (i) el Decreto 500 de 2020 cumple con el requisito de **conexidad material** toda vez que existe una relación entre su motivación y su articulado (conexidad interna); así como una relación de causalidad entre las circunstancias que motivaron la emergencia

económica declarada en el Decreto 417 de 2020, y la destinación de unos porcentajes de las cotizaciones que reciben las ARL públicas a la prevención y tratamiento de la población que, por su trabajo, en especial riesgo de contagiarse del coronavirus y de contagiar a otros (conexidad externa). (ii) El decreto también aprueba el juicio de **finalidad** pues cuando le otorga a las ARL públicas recursos para prevención de riesgos, el Gobierno persigue impedir la extensión de los efectos del COVID-19 y contribuye a realizar el principio de igualdad entre las ARL privadas y públicas, y los afiliados y beneficiarios de cada una. (iii) Sobre el juicio de **ausencia de arbitrariedades**, la Corte manifestó que, más allá de que el decreto no prevea arbitrariedad alguna, lo que hace es corregir la que existió al momento de otorgarle sólo a las ARL privadas el tratamiento que ahora le brinda igualmente a las públicas. (iv) La Sala también verificó el cumplimiento del requisito de **intangibilidad** tras considerar que la norma destina recursos para prevenir el contagio del COVID -19 de quienes realizan labores que los exponen a dicho riesgo, en protección de la vida y la integridad personal; todo ello en concordancia con la Convención Americana y el artículo 4º de la Ley Estatutaria. (v) Para la Sala el decreto también aprueba el juicio de **no contradicción específica** pues no excede los límites de las facultades del presidente durante los estados de excepción y, por el contrario, protege los derechos sociales de los trabajadores cuando destina unos porcentajes de recursos para la promoción de la salud y la prevención del contagio de trabajadores sujetos a un riesgo especial de contaminación. (vi) Para la Corte el decreto examinado también cumple con el requisito de **necesidad fáctica y jurídica**. En relación con las dos dimensiones de este juicio la Sala consideró que aunque las medidas del decreto podrían ser innecesarias habida cuenta de que el ordenamiento ordinario ya preveía unas obligaciones implícitas en cabeza de las ARL frente del COVID-19, tal percepción no tendría en cuenta que el decreto que otorga una destinación específica a determinados porcentajes de estos recursos, limitando la destinación general de los recursos de que trata el artículo 11 de la Ley 1562 de 2012. (vii) En cuanto al juicio de **motivación suficiente** la Corte manifestó que en su motivación, el Decreto 500 tuvo en cuenta el acaecimiento de la pandemia del coronavirus declarada como tal por la Organización Mundial de la Salud; y la consecuente necesidad de proteger a determinados grupos poblacionales que, por su trabajo, corren un riesgo especial de contagio y de ser transmisores del coronavirus. También se dijo que en la parte motiva el decreto en examen se hizo referencia a que el Decreto 488 de 2020 resultaría insuficiente toda vez que sólo cobijaría a aquellos trabajadores afiliados al sistema privado de riesgos profesionales. (viii) Tras señalar que la distribución de recursos que contempla el ordenamiento ordinario resulta incompatible con la necesidad de canalizar el presupuesto necesario para contener la propagación del COVID-19, la Sala consideró que el Decreto 500 aprueba el requisito de **incompatibilidad**. (ix) Igualmente se consideró que el decreto respeta el principio de **proporcionalidad** pues si bien con la modificación en la destinación de recursos que este prevé otros riesgos laborales quedarían sin cubrimiento, en tratando de los riesgos laborales, la población expuesta y los factores de riesgo son dinámicos y dependen de un contexto que cambia constantemente; contexto este en que actualmente se inscribe el COVID-19. Además se dijo que, de todos modos, los decretos 488 y 500 dejan a salvo el destino del 93% de los recursos fijado por la Ley 1562 de 2012. (x) Finalmente, sobre el juicio de **no discriminación** la Sala manifestó no coincidir con el planteamiento según el cual cómo la nueva distribución estaría destinada a proveer insumos para grupos de trabajadores especialmente expuestos al contagio, con ello se sacrificaría a la población no expuesta a un riesgo especial. En fundamento de lo anterior la sentencia señaló que: (a) quiénes están expuestos al COVID-19 no se encuentran en el mismo plano de igualdad de quiénes no lo están y, en tal orden, ameritan un tratamiento distinto por parte del Estado; y que (b) en todo caso, la mayor protección en favor de los beneficiarios del decreto revierte en favor de la población en general pues con ello se evitaría la dispersión de la enfermedad por parte de quienes están más expuestos al contagio.