



**LA CREACIÓN DE UN PROGRAMA DE APOYO PARA EL PAGO DE LA PRIMA DE SERVICIOS (PAP), CUMPLE CON LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES QUE SE EXIGEN DE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS DE EMERGENCIA ESTABLECIDOS POR LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN. NO OBSTANTE, SE DECLARÓ LA INEXEQUIBILIDAD DEL NO ACCESO AL SUBSIDIO DE LAS PERSONAS NATURALES QUE TENGAN MENOS DE TRES EMPLEADOS Y LA EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA SOBRE ALCANCE DE LA RESPONSABILIDAD DE QUIENES IMPLEMENTAN EL PROGRAMA**

**I. EXPEDIENTE RE-330 - SENTENCIA C-393/20 (septiembre 9)**  
M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

**1. Norma objeto de revisión constitucional**

**DECRETO 803 DE 2020**  
(junio 4)

*Por medio del cual se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, en el marco de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el Coronavirus COVID 19*

**EL PRESIDENTE 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 06 de mayo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional",

**CONSIDERANDO**  
[...]

DECRETA:

**Artículo 1. Objeto.** El presente Decreto tiene por objeto crear el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, en el marco de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el Coronavirus COVID 19, administrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**Artículo 2. Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario.** El Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el sector agropecuario, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias - FOME, como un programa social del Estado, al beneficiario del mismo un único aporte monetario de naturaleza estatal, con el objeto de apoyar y subsidiar el primer pago de la prima de servicios de 2020, con ocasión de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.

**Artículo 3. Beneficiarios del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de servicios - PAP para**

**ei Sector Agropecuario.** Podrán ser beneficiarios del programa las personas naturales que sean trabajadoras y/o productoras del campo colombiano, que demuestren la necesidad del aporte estatal al que se refiere el artículo 2 del presente Decreto Legislativo, certificando una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos.

**Parágrafo 1.** Los beneficiarios deberán contar con un producto de depósito en una entidad financiera. Para efectos de este Programa se entenderán como entidades financieras aquellas entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o por la Superintendencia de Economía Solidaria, que tengan autorizado el ofrecimiento de productos de depósito.

**Parágrafo 2.** El Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará el método de cálculo de la disminución en ingresos de que trata este artículo. Para el efecto, podrá hacer uso del método de cálculo del Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF.

**Parágrafo 3.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP, dentro de las labores de fiscalización que adelante durante los tres (3) años siguientes a la finalización del Programa, podrá verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en este Decreto Legislativo para acceder al mismo. Para efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente artículo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN deberá remitir a la UGPP la información que sea necesaria para realizar dicha validación.

**Parágrafo 4.** Para efectos del presente decreto, se tomará como referencia la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), con el fin de verificar efectivamente los trabajadores que se relacionen del sector agropecuario y que los

pagos de los aportes parafiscales vienen desde antes del primero de febrero de 2020.

**Parágrafo 5.** No podrán acceder a este Programa las personas naturales que se encuentren en cualquiera de las siguientes condiciones:

1. Que tengan menos de tres (3) empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA correspondiente al periodo de cotización del mes de febrero de 2020 a cargo de dicha persona natural, entendiéndose por empleados aquellos descritos en el parágrafo 7 del presente artículo.

2. Que sean Personas Expuestas Políticamente - PEP o sean cónyuges, compañeros permanentes o parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil de Personas Expuestas Políticamente - PEP.

**Parágrafo 6.** Los administradores de las contribuciones parafiscales, para efectos de la verificación de la identidad y calidad de productores y los trabajadores del campo que suscriban los documentos, deberán certificar ante la UGPP y las entidades Financieras, cuando estas lo requieran.

**Parágrafo 7.** Para efectos del presente Programa, se entenderán por empleados los trabajadores dependientes por los cuales el beneficiario haya cotizado al Sistema General de Seguridad Social en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA, con un ingreso base de cotización desde un salario mínimo mensual legal vigente hasta un millón de pesos (\$1.000.000).

**Artículo 4. Cuantía del aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario.** La cuantía del aporte estatal que recibirán los beneficiarios del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, corresponderá al número de empleados que cumplan con el requisito según lo establecido en el parágrafo 7 del artículo 3 multiplicado por doscientos veinte mil pesos (\$220.000).

**Parágrafo 1.** Para efectos de este Decreto Legislativo se entenderá que el número de empleados corresponde al número de empleados reportados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes - PILA correspondiente al periodo de cotización del mes de junio de 2020. En cualquier caso, los empleados individualmente considerados que serán tenidos en cuenta en este cálculo deberán haber sido trabajadores reportados en las Planillas Integradas de Liquidación de Aportes - PILA desde antes del primero de febrero de 2020.

**Parágrafo 2.** Para el cálculo del aporte de que trata el presente artículo, cada empleado sólo podrá ser contabilizado una vez. En los casos que exista multiplicidad de empleadores de un mismo trabajador, se otorgará el aporte al

primero que, producto de la respectiva postulación, verifique la UGPP.

**Artículo 5. Procedimiento de postulación para la obtención del aporte estatal del Programa de apoyo para el pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario.** Las personas naturales que cumplan con los requisitos del artículo 3 del presente Decreto Legislativo, deberán presentar ante la entidad financiera en la que tengan un producto de depósito, los siguientes documentos:

1. Solicitud firmada por la persona natural empleadora, en la cual se manifiesta la intención de ser beneficiario del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario.

2. Certificación firmada por la persona natural empleadora y el revisor fiscal o contador público en los casos en los que el empleador no esté obligado a tener revisor fiscal, en la que se certifique:

2.1. La disminución de ingresos, en los términos del artículo 3 de este Decreto Legislativo.

2.2. El número de primas de servicios que se subsidiaron a través del aporte estatal objeto de este programa.

El cumplimiento del procedimiento descrito en el presente artículo permitirá la obtención de un único aporte estatal.

Las entidades financieras deberán recibir los documentos de que trata este artículo, verificando que los mismos se encuentran completos y comprobando la identidad y calidad de productores y los trabajadores del campo de quien realiza la postulación al Programa.

Las entidades financieras que reciban los documentos de postulación al Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, deberán informar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP de la recepción de los mismos. La UGPP llevará un registro consolidado de los beneficiarios, los trabajadores respectivos y el número de primas de servicios que se subsidian a través del presente programa y verificará que el beneficiario no se haya postulado para el mismo aporte mensual ante otras entidades financieras.

**Parágrafo 1.** El acto de postularse implica la aceptación, por parte del beneficiario, de las condiciones bajo las cuales se otorga el aporte estatal de que trata este Decreto Legislativo. La simple postulación no implica el derecho a recibir el aporte estatal del PAP.

**Parágrafo 2.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecerá el proceso y las condiciones a las que deberán sujetarse las entidades financieras involucradas, la UGPP y en general todos los actores que participen en este

Programa. Esto incluye, entre otros, los periodos y plazos máximos para el cumplimiento de los requisitos y el pago de los aportes, en los términos del presente Decreto Legislativo. Al respecto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá hacer uso de los procesos y plazos establecidos en el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF. Así mismo, la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de Economía Solidaria supervisarán que las entidades financieras cumplan con lo establecido en el presente Decreto Legislativo y en los actos administrativos que lo reglamenten. Para el efecto, podrán utilizar las facultades previstas en el marco legal correspondiente.

**Parágrafo 3.** Aquellas personas que reciban el aporte estatal de que trata el presente Decreto Legislativo, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin y no lo informen a la autoridad competente; o lo reciban de forma fraudulenta; o lo destinen a fines diferentes a los aquí establecidos, incurrirán en las responsabilidades fiscales y penales a las que hubiere lugar. Para los efectos de la responsabilidad penal, en todo caso, se entenderá que los documentos presentados para la postulación al Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, así como los recursos del aporte estatal que reciban los beneficiarios, son de naturaleza pública. La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este Programa.

En caso de verificarse el incumplimiento de uno de los requisitos con ocasión de los procesos de fiscalización de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- UGPP, ésta deberá adelantar el proceso de cobro coactivo en contra de aquellos beneficiarios que reciban uno o más aportes estatales de forma impropia, para lo cual se aplicarán el procedimiento y las sanciones establecidos en el Estatuto Tributario para las devoluciones impropias.

**Parágrafo 4.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP podrá determinar la información a solicitar a los potenciales beneficiarios a través de un formulario estandarizado que reúna los documentos aquí establecidos o que sea adicional a los mismos, el cual deberá ser diligenciado por los potenciales beneficiarios al momento de su postulación. Dicho formulario será puesto a disposición de los potenciales beneficiarios a través de las entidades financieras. En los términos del artículo 19 del presente Decreto Legislativo, el formulario de que trata este parágrafo podrá ser el mismo formulario dispuesto para el Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP deberá garantizar que los documentos y requisitos señalados en este artículo sean incorporados en dicho formulario.

**Parágrafo 5.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP establecerá la forma a través de la cual se dará el intercambio de información con las entidades financieras.

**Artículo 5. Temporalidad del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario.** El Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el sector agropecuario se aplicará únicamente para el primer pago de la prima de servicios del año 2020.

**Parágrafo.** En todo caso, la obligación de pagar la prima de servicios corresponde al empleador.

**Artículo 6. Pago del aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario.** El aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario será pagado a aquellos beneficiarios que cumplan con los requisitos y procedimientos establecidos en el presente Decreto Legislativo.

**Artículo 7. Suscripción de contratos.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá suscribir de manera directa convenios con la red bancaria y otros operadores para garantizar el pago y dispersión de los aportes de que trata el presente Decreto Legislativo.

**Artículo 8. Obligación de restitución del aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago - de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario.** Sin perjuicio de la responsabilidad a que haya lugar, el aporte estatal de que trata este Decreto Legislativo deberá ser restituido al Estado por parte del beneficiario cuando:

1. Habiendo recibido el aporte, se evidencie que al momento de la postulación, no cumplía con los requisitos establecidos en el presente Decreto Legislativo.

2. Se compruebe que existió falsedad en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario. Para estos efectos, bastará comunicación de la entidad que expide dichos documentos contradiciendo el contenido de los mismos.

**Parágrafo.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecerá, a través de resolución, el proceso de restitución del aporte estatal del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario. Para el efecto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá suscribir de manera directa convenios con las entidades financieras y otros operadores para garantizar dicha restitución. Este proceso de restitución podrá incorporarse al proceso establecido en el Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF.

**Artículo 9. Tratamiento de la información.**

Durante los meses de junio y julio de 2020, las entidades públicas y privadas están autorizadas a recibir y suministrar los datos personales de los que trata la Ley 1581 de 2012 y la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países conforme a la Ley 1266 de 2008, que sea necesaria para la entrega del aporte estatal de que trata el artículo 2 del presente Decreto Legislativo.

Las entidades privadas y públicas receptoras de esta información, deberán utilizar los datos e información sólo para los fines aquí establecidos y estarán obligadas a adoptar las medidas necesarias para garantizar su seguridad, circulación restringida y confidencialidad.

Las entidades privadas y públicas deberán entregar la información que sea solicitada por las entidades públicas y los receptores de las solicitudes, con el fin de identificar y certificar a los beneficiarios del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, así como para garantizar la entrega efectiva de los aportes respectivos.

**Artículo 10. Exención del gravamen a los movimientos financieros - GMF Y exclusión del impuesto sobre las ventas - IVA.**

Estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros: (i) los traslados de los dineros correspondientes a los aportes de los que trata el artículo 2 del presente Decreto Legislativo, entre cuentas del Tesoro Nacional - Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades financieras que dispersen los recursos; (ii) los traslados de los recursos correspondientes a los aportes de los que trata el artículo 2 del presente Decreto Legislativo, entre las entidades financieras y los beneficiarios del PAP para el Sector Agropecuario.

En caso de cobrarse comisión o servicio por la dispersión de los recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios del programa o al Gobierno nacional, ésta estará excluida del impuesto sobre las ventas - IVA.

**Artículo 11. Inembargabilidad de los recursos.**

Durante los treinta (30) días calendario siguientes a la entrega de los recursos en la cuenta de depósito del beneficiario, los recursos correspondientes al aporte estatal del PAP para el Sector Agropecuario serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se

disperse el aporte. No obstante, en cualquier momento, se podrán aplicar los descuentos previamente autorizados por el beneficiario a terceros.

**Parágrafo.** No obstante lo establecido en este artículo, respecto de los beneficiarios del Programa que igualmente tengan la calidad de deudores de líneas de crédito para nómina garantizadas del Fondo Nacional de Garantías - FNG, cuando la suma total de recursos recibida por estos beneficiarios en el mismo mes, por concepto de los créditos garantizados y el aporte estatal del PAP para el Sector Agropecuario, supere el valor total de las primas de servicio de su respectiva nómina, estos deberán abonar a dicho crédito un valor equivalente al del aporte estatal del PAP recibido.

**Artículo 12. Virtualidad y medios electrónicos.**

Las entidades financieras involucradas, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, y en general todos los actores que participen en este Programa deberán facilitar canales virtuales y, en la medida de lo posible, fomentarán el uso de los medios electrónicos para el cumplimiento de los requisitos y procesos de que trata este Decreto Legislativo y los actos administrativos que lo reglamenten.

**Artículo 13. Utilización de procesos y formularios del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF en el Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios -PAP para el Sector Agropecuario.**

Para efectos de la fiscalización y control del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, así como para efectos de la recepción de las postulaciones y demás procedimientos y certificaciones, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, las entidades financieras involucradas y en general todos los actores que participen en este Programa, podrán hacer uso de los procedimientos y documentos estandarizados del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF. Para dar cumplimiento a lo establecido en este artículo, la UGPP determinará, mediante circular, las modificaciones a los documentos y formularios que sean necesarias.

**Artículo 14. Vigencia.** El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

## 2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 803 del 4 de junio de 2020 "Por medio del cual se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios - PAP para el Sector Agropecuario, en el marco de la Emergencia Sanitaria ocasionada por el Coronavirus COVID 19", con excepción de las siguientes disposiciones:

(i) El numeral 1º del párrafo 5º del artículo 3º que se declara **INEXEQUIBLE**.

(ii) La expresión “La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa” contenida en el artículo 5º, párrafo 3º, inciso 1º, que se declara **EXEQUIBLE EN EL ENTENDIDO** de que la misma no constituye una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad para los servidores públicos, sino que alude a la necesidad de que la valoración del dolo o culpa grave, presupuesto de la eventual responsabilidad en los casos allí previstos, debe tener en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca la implementación del programa.

### 3. Síntesis de la providencia

El decreto bajo examen creó el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP para el sector agropecuario, administrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que replicó el mismo aporte del PAP al que se hizo referencia previamente, pero para los empleadores agrícolas. Sus beneficiarios son personas naturales trabajadoras y/o productoras del campo, además esta normativa reprodujo, con adaptaciones algunos requisitos previstos en el Decreto 770 para hacerlos compatibles con las actividades agropecuarias.

Al igual que el PAP regulado en el DL 770, este programa entrega un subsidio que consiste en un aporte único de \$220.000 por cada trabajador cuyo salario oscile entre 1 SMLMV y \$1.000.000 y que esté a cargo del empleador beneficiario (artículos 2º, 3º y 4º) siempre que este cumpla todos los requisitos y procedimientos fijados por la normativa (art. 6º que corresponde al 7<sup>1</sup>). El beneficiario es definido como un trabajador y/o productor del campo colombiano que reúne ciertas condiciones, por eso a lo largo del decreto, es posible entender que una parte importante de la normativa se refiere al beneficiario como el empleador, obligado a pagar la prima, sin embargo otras disposiciones claramente hacen referencia al trabajador como beneficiario directo de la prestación social que el Estado pretende subsidiar.

Adicionalmente, el decreto reguló diversos elementos del programa en mención, los cuales pueden clasificarse en la determinación de los beneficiarios (art. 3º), el procedimiento de postulación (art. 5º), y las medidas y estrategias dirigidas a lograr la debida destinación de los recursos (arts. 10 y 11 que en una correcta numeración corresponderían a 11 y 12), la utilización de procesos y formularios del Programa de apoyo al empleo formal - PAEF en el PAP agropecuario con fines de fiscalización y control (art. 13 que corresponde al 14).

Con respecto a los beneficiarios del programa estableció varias condiciones concurrentes que focalizan el subsidio en beneficiarios distintos a los del PAP (artículo 3º). En efecto, exigió que: (i) sean personas naturales trabajadoras o productoras del campo colombiano; (ii) demuestren la necesidad del aporte estatal mediante la certificación de una reducción de los ingresos del 20% o más para cuya determinación se puede hacer uso del método de cálculo del PAEF (par. 2º); (iii) cuenten con un producto de depósito en una entidad financiera; (iv) tengan 3 o más trabajadores a su cargo (par. 5º núm. 1º)—con salarios entre 1 SMLMV y \$1.000.000—reportados en la Planilla Integrada para Liquidación de Aportes –PILA— en el periodo de cotización que vaya, por lo menos, desde febrero de 2020 y hasta junio del presente año (pars. 4º y 7º); (v) que no sean Personas Expuestas Políticamente –PEP— o sus

---

<sup>1</sup> La numeración de los artículos es correcta hasta el artículo 5º referido al *Procedimiento de postulación para la obtención del aporte estatal del Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios - PAP para el Sector Agropecuario*. El que debería ser el artículo 6º, *Temporalidad del Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP para el Sector Agropecuario*, fue enumerado erradamente como 5º. Por tal razón, a partir de este último artículo y cuando sea el caso, la Corte recordará la numeración original y la correcta evitar confusiones.

cónyuges, compañeros permanentes o parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil (par. 5º núm. 2º).

En relación con el procedimiento de postulación (artículo 5º) precisó aspectos particulares del proceso y defirió a reglamentación administrativa otros elementos. Acerca de los aspectos definidos directamente señaló que: (i) el trámite se adelanta ante las entidades financieras<sup>2</sup>; (ii) las personas que pretendan acceder al beneficio deben presentar la solicitud de postulación, la certificación sobre la reducción de los ingresos, el formulario de postulación definido por la UGPP e indicar el número de primas a subsidiar; (iii) la postulación implica la aceptación, por parte del beneficiario, de las condiciones bajo las cuales se otorga el aporte estatal; (iv) las entidades financieras verifican los documentos requeridos, así como la identidad y calidad de productores y/o trabajadores del campo de los postulantes; (v) las entidades financieras reportan cada postulación a la UGPP quien, a su vez, verifica que el solicitante no hubiere presentado la postulación al programa mediante otra entidad financiera. Asimismo, (vi) precisa que la simple postulación no implica el derecho a recibir el aporte; (vii) establece la obligación de facilitar canales virtuales para el procedimiento; y (viii) aclara que el subsidio se otorgará a las personas que cumplan con los requisitos y procedimientos establecidos en el decreto.

Igualmente, respecto a los asuntos que no están expresamente regulados la normativa asigna competencias de reglamentación para su definición. En concreto, determina las siguientes competencias: (i) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público define el método de cálculo de la disminución de ingresos, (ii) el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamenta aspectos del procedimiento como la forma de participación de los actores del programa, los periodos para el cumplimiento de los requisitos, el plazo para el pago de los aportes y el proceso de restitución del aporte; y (iii) la UGPP define el formulario de postulación al programa y la forma de intercambio de información con las entidades financieras. Para el ejercicio de estas competencias se autoriza a las entidades a usar los procedimientos y documentos estandarizados del Programa de Apoyo al Empleo Formal - PAEF<sup>3</sup> (artículo 13, cuya correcta numeración sería 14).

Las medidas dirigidas a asegurar el cumplimiento de la finalidad PAP agropecuario se extienden desde la postulación hasta escenarios posteriores a la entrega del subsidio. En concreto, el DL 803 señala que: (i) la UGPP, dentro de las labores de fiscalización que adelante durante los 3 años siguientes a la finalización del programa, podrá verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos para el acceso al mismo y solicitar información a la DIAN para el efecto; (ii) los administradores de las contribuciones parafiscales tienen la obligación de atender los requerimientos de las entidades financieras y de la UGPP para la verificación de los requisitos del subsidio; (iii) la UGPP registra los postulantes, beneficiarios y trabajadores subsidiados; (iv) la Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de Economía Solidaria supervisan a las entidades que dispersan los recursos en el cumplimiento de las obligaciones asociadas al PAP agropecuario; (v) se configura responsabilidad fiscal y penal por la apropiación del subsidio sin el cumplimiento de los requisitos, la recepción fraudulenta, o la destinación a fines diferentes para los que se creó el programa; (vi) la configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa (art. 5º par. 3º); (vii) los

---

<sup>2</sup> Para este trámite se autoriza al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a suscribir de manera directa convenios con la red bancaria y otros operadores para garantizar el pago y dispersión de los aportes.

<sup>3</sup> El párrafo 4º del artículo 5º remite erradamente al artículo 19 de este Decreto que se refiere a esa autorización. Sin embargo, la normativa bajo examen consta sólo de 14 artículos (en realidad son 15 debido al error de numeración). Al parecer se tomó como modelo el mismo texto del Decreto 770 de 2020 en el que sí se alude al artículo 19 que corresponde a una norma idéntica al artículo 13 (en la numeración correcta sería 14) de la normativa bajo examen. Por lo tanto, ante el error es razonable pensar que este párrafo alude al artículo 13 del DL analizado que se refiere a la utilización de procesos y formularios del Programa de apoyo al empleo formal-PAEF en el Programa de apoyo para el pago de la prima de servicios –PAP para el Sector Agropecuario.

documentos presentados para la postulación y los recursos del subsidio tienen carácter público para efectos penales; (viii) la UGPP tiene la obligación de adelantar el cobro coactivo, en contra de los beneficiarios que recibieron el subsidio sin el cumplimiento de los requisitos, bajo el procedimiento y las sanciones establecidas en el Estatuto Tributario para las devoluciones improcedentes; (ix) la obligación de restitución del aporte estatal cuando el beneficiario no cumplió con los requisitos (art. 8° que correctamente numerado corresponde al 9° núm. 1°) o se compruebe que existió falsedad en los documentos presentados. Para la determinación de la falsedad basta la comunicación de la entidad que expide dichos documentos que contradiga el contenido de los mismos (art. 8° -9°- núm. 2°); y (x) las entidades públicas y privadas tienen la obligación de suministrar la información requerida para la identificación y certificación de los beneficiarios, y la entrega efectiva del subsidio (art. 9° que correspondería en la numeración correcta al 10).

Asimismo, para asegurar que los recursos del subsidio se dirijan a las finalidades para las que se creó el PAP agropecuario se dispone (i) la inembargabilidad de los recursos del subsidio por el término de 30 días siguientes al depósito en la cuenta del beneficiario, (ii) la prohibición de que los recursos del subsidio se abonen a obligaciones del beneficiario con la entidad financiera dispersora, y (iii) la obligación del beneficiario de abonar los recursos del subsidio al crédito para nómina garantizado a través del Fondo Nacional de Garantías-FNG, cuando la suma total de recursos recibida en el mismo mes por concepto de los créditos garantizados y el aporte estatal del PAP agropecuario, supere el valor total de las primas de servicio de su respectiva nómina (art. 11 que correctamente numerado es el 12).

Adicionalmente, el decreto toma 2 medidas tributarias (art. 10 que correspondería al 11). La primera, corresponde a la exención del gravamen a los movimientos financieros de los traslados de los recursos públicos de los subsidios desde las cuentas del tesoro nacional hacia las entidades financieras, y de estas entidades a los beneficiarios. La segunda, es la exención del IVA sobre las comisiones que eventualmente cobren las entidades financieras por la dispersión de los recursos.

Finalmente, el artículo numerado como 14, que corresponde al 15, establece que el DL 803 de 2020 rige a partir de la fecha de su publicación.

La Corte debía establecer si la previsión de un subsidio focalizado en empleadores del sector agropecuario, cuyo objeto es apoyar parcialmente el primer pago de la prima de servicios del presente año de los trabajadores a cargo del empleador beneficiario, siempre que sus salarios oscilen entre 1 SMLMV y \$1.000.000, así como las disposiciones que lo hacen operativo, se ajustan a la Carta.

Para decidir el asunto, la Corte adoptó la siguiente metodología, previa comparación entre los Decretos 770 y 803 de 2020, en tanto que el primero creó el Programa de Apoyo para el pago de la prima de todos los sectores en general: (i) reiteró el precedente sobre el parámetro de control judicial y los requisitos exigibles a los decretos adoptados al amparo de la emergencia económica, social y ecológica; (ii) hizo una exposición sobre la normativa ordinaria y la jurisprudencia constitucional sobre (iii) la prima de servicios, (iv) los subsidios y (v) las exenciones tributarias. Finalmente (v) la Corte evaluó si el decreto en mención era compatible con la Constitución.

En el estudio de la normativa objeto de examen, la Corte concluyó que cumplió con los requisitos formales exigidos a los decretos expedidos al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica: (i) fue adoptado el 4 de junio del mismo año, esto es, dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria del estado de excepción, que tuvo lugar el 6 de mayo de 2020, mediante el Decreto 637 de esa fecha. (ii) Fue suscrito por el Presidente de la República y por todos los Ministros. (iii) La normativa

analizada cuenta con 33 párrafos de consideraciones que conforman la motivación del mismo respecto de su justificación y necesidad.

En cuanto al análisis de fondo este Tribunal concluyó:

**(i)** El juicio de finalidad demostró que la mayor parte de las medidas adoptadas por el decreto legislativo están directa y específicamente encaminadas a impedir la extensión o agravación de la crisis económica y laboral generada por el COVID-19. La normativa crea el PAP agropecuario para subsidiar una parte del primer pago de la prima de este año que le corresponde a los trabajadores agrarios. Esta medida requiere de los siguientes instrumentos para su funcionamiento: (i) la determinación de los beneficiarios; (ii) el procedimiento de postulación; (iii) las previsiones para asegurar el cumplimiento de la finalidad del programa; (iv) las medidas y estrategias para lograr la debida destinación de los recursos; (v) las disposiciones tributarias; y, (vi) la utilización de procesos y formularios del Programa de apoyo al empleo formal-PAEF con fines de fiscalización y control.

Sin embargo, encontró que el numeral 1° del párrafo 5° del artículo 3 (que excluye del subsidio a trabajadores y/o productores que tengan menos de 3 empleados) no cumplió con el requisito. Esa disposición excluía, sin justificación suficiente, sujetos que se encuentran en las mismas condiciones de afectación derivadas de la situación de emergencia. Por lo tanto, el apartado se declarará inexecutable.

**(ii)** La normativa bajo examen cumplió con la conexidad material. Desde el punto de vista interno, es claro el vínculo entre las medidas adoptadas y las consideraciones de este decreto, pues su objetivo central es brindar apoyo financiero a las personas naturales trabajadoras y/o productoras del sector agropecuario cuyos ingresos resultaron afectados por las medidas dirigidas a superar y a contener los efectos de la pandemia. También busca proteger los empleos existentes. Para lograrlo, crea el PAP y dispone de normas operativas para su funcionamiento.

El análisis desde la perspectiva externa de la conexidad también lo superó. La normativa muestra el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia. Las disposiciones adoptadas se dirigen a implementar acciones efectivas para conjurar la emergencia y mitigar sus efectos, en especial, proteger los empleos rurales y mantener el flujo de caja de los trabajadores del campo.

**(iii)** El decreto superó el juicio de motivación suficiente porque fue fundamentado y explicó los objetivos de la normativa (compensar la disminución de ingresos en el sector productivo agropecuario y reducir la pérdida de empleos) y las medidas adoptadas para lograrlo. Las razones presentadas por el Presidente fueron suficientes, pues el impacto económico, laboral y social de la pandemia es indiscutible y de público conocimiento. De hecho, la normativa se basa en los informes de la OMS, la OIT y el DANE que muestran los efectos adversos de la pandemia sobre el mercado laboral, la economía y el sector agrario en particular. Este estándar flexible de análisis de la suficiencia de la motivación es admisible porque las medidas adoptadas no limitan derechos constitucionales.

**(iv)** El decreto estudiado superó el juicio de ausencia de arbitrariedad. Efectivamente, las disposiciones se refieren a la creación de un subsidio y el diseño normativo para su operación, de ahí que: (i) no suspenden o vulneran derechos y libertades fundamentales; (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado porque no hacen mención a ellas ni tienen un vínculo directo con su operación y, (iii) no suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento por no tener relación con ellos.

**(v)** En cuanto al juicio de intangibilidad, esta Corte encontró que la normativa bajo examen no se refiere a los derechos intangibles a los que hacen alusión los artículos 93



y 215 de la Constitución y tampoco tiene que ver con los mecanismos judiciales indispensables para su protección.

**(vi)** Las medidas adoptadas por la normativa analizada superaron parcialmente el juicio de no contradicción específica por lo siguiente:

(a) la mayoría no contrarió la Constitución o los tratados internacionales. Sin embargo, en aplicación del precedente constitucional, la Corte declarará la exequibilidad condicionada de la expresión "*La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa*", contenida en el artículo 5º parágrafo 3º del decreto *sub examine*, en el entendido de que la misma no constituye una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad para los servidores públicos, sino que alude a la necesidad de que la valoración del dolo o culpa grave, presupuesto de la eventual responsabilidad en los casos allí previstos, debe tener en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca la implementación del programa. Para tal efecto, este Tribunal concluyó que la norma objeto de estudio no puede entenderse como una elusión de los deberes de control disciplinario y fiscal que son inherentes al Estado, según lo dispuesto en los artículos 6 y 123 superiores.

(b) En general, no desconocieron el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el estado de emergencia. En efecto, el Gobierno no desmejoró los derechos sociales de los trabajadores. Por el contrario, siguió las recomendaciones de la OIT sobre el empleo en estos momentos de crisis, especialmente por las particularidades del sector agrario.

**(vii)** El decreto analizado cumplió con el juicio de incompatibilidad porque no suspendió, modificó ni derogó leyes. Por el contrario, creó medidas temporales para lograr la reactivación del sector agropecuario.

**(viii)** La normativa objeto de control superó el juicio de necesidad, ya que las medidas adoptadas son indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Estas acciones están relacionadas con el mantenimiento y protección del empleo a través de un subsidio estatal que apoya el pago de obligaciones laborales a cargo de los empleadores.

En cuanto a la necesidad fáctica o idoneidad, la Sala verificó que estas medidas permiten evitar la extensión de los efectos de la crisis. Efectivamente, el Presidente de la República no incurrió en un error manifiesto respecto de la utilidad de estas provisiones para contenerla. En tal sentido, el Ministerio del Trabajo y la Protección Social aportó datos acerca de la necesidad de preservar el empleo en el sector agrario por medio de un apoyo financiero a las personas naturales productoras y/o trabajadoras, cuyos ingresos resultaron afectados por las medidas dirigidas a superar y a contener los efectos de la pandemia.

El decreto demostró su necesidad jurídica, es decir, cumplió con el requisito de subsidiariedad ya que no hay otra posibilidad en el ordenamiento para subsidiar parte de las sumas pagadas a los trabajadores por concepto de prima de servicios y preservar el empleo en el sector agrario.

**(ix)** Las medidas adoptadas superaron el juicio de proporcionalidad porque guardan equilibrio con la gravedad de los hechos que causaron la crisis, no restringen o limitan los derechos y garantías constitucionales. Por el contrario, buscan garantizar su ejercicio, responden a la gravedad de los hechos que motivaron el estado de excepción, pretenden la realización de intereses constitucionalmente importantes como el pleno empleo rural, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y el bienestar general.

**(x)** El decreto cumplió con lo exigido por el juicio de no discriminación ya que las medidas adoptadas no entrañan segregación y tampoco imponen tratos diferentes

injustificados. En suma, en tanto que la mayoría de sus medidas no genera tratos diferenciados, tampoco acude a criterios sospechosos de discriminación.

Esta Sala concluyó que el artículo 14 (que correctamente numerado sería el 15) que se refiere a la vigencia no presenta problema constitucional alguno.