CCE-DES-FM-17

**EMERGENCIA SANITARIA – Estado de emergencia económica, social y ecológica – Diferencias**

no se puede confundir el estado de emergencia económica, social y ecológica que rigió por dos períodos que ya finalizaron en el año 2020, con el estado de emergencia sanitaria que aún continúa. En efecto, la emergencia sanitaria –que no es un estado de excepción–, sino una medida administrativa para mitigar y atender una situación sanitaria, fue declarada en la Resolución 385 del 2020, expedida por el Ministerio de Salud, para regir entre el 12 de marzo y el 30 de mayo de 2020 –obsérvese que esta emergencia sanitaria se declaró antes de que se decretara el estado de excepción–, y se ha venido prorrogando ininterrumpidamente mediante diferentes actos administrativos. En efecto, el 26 de mayo de 2021 se expidió la Resolución 738 «Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo coronavirus COVID-19, declarada mediante Resolución 385 de 2020 y prorrogada por las Resoluciones 844, 1462 y 2230 de 2020 y 222 de 2021», mediante las cuales se extendió la emergencia sanitaria hasta el 31 de agosto de 2021. De lo anterior se desprende que aún nos encontramos ante un estado de emergencia sanitaria.

**DECRETO 597 DE 2020 – Naturaleza – Finalidad**

El Decreto 579 de 15 de abril de 2021 es un decreto con fuerza de ley expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo del Estado de emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 31 de marzo de 2020. Este decreto se expidió como una medida excepcional de alivio frente a los efectos económicos producidos por la emergencia ocasionada por la Pandemia del Covid-19 sobre los contratos de arrendamiento. Este Decreto tiene por objeto fundamentalmente establecer normas sobre suspensión de desalojos de arrendamientos de inmuebles por parte de las autoridades policivas; el reajuste, prórrogas e inicio de los contratos de arrendamiento de dichos inmuebles, para enfrentar la falta de generación de ingresos y el consecuente incumplimiento de sus obligaciones periódicas; y, finalmente, garantizar el distanciamiento social a efectos de evitar la propagación del virus.

**DECRETO 597 DE 2020 – Prórroga de contratos – Artículo 4 – Contratos estatales – Artículo 13 Ley 80 de 1993 – Procedencia**

los contratos de arrendamiento en los que el arrendatario sea una entidad del orden territorial les aplica la prórroga de que trata en el artículo 4 del Decreto 579 de 2020, porque esta norma excepcional, que tiene fuerza de ley, no excluyó de su ámbito de aplicación a los contratos estatales. Además, debe tenerse en cuenta que los contratos suscritos por entidades estatales se rigen por las normas civiles y comerciales, salvo en las materias reguladas en la Ley 80 de 1993, tal como lo establece el artículo 13 de esta ley. Sin perjuicio de lo anterior, como se expresó, para la aplicación de estas disposiciones deben tenerse en cuenta los requisitos objetivos establecidos en el Decreto 579 de 2020, frente a los cuales no se estableció alguno que excluyera a los contratos suscritos por entidades estatales de su ámbito de aplicación.

Bogotá D.C.,

Señora

**Karen Güiza Pinzón**

Ciudad

**Concepto C ‒ 274 de 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:** | EMERGENCIA SANITARIA – Estado de emergencia económica, social y ecológica – Diferencias / DECRETO 597 DE 2020 – Naturaleza – Finalidad / DECRETO 597 DE 2020 – Prórroga de contratos – Artículo 4 – Contratos estatales – Artículo 13 Ley 80 de 1993 – Procedencia / |
| **Radicación:** | Respuesta a consulta # P202100427003544 |

Estimada señora Güiza:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública ― Colombia Compra Eficiente responde su consulta del 18 de enero del 2021.

1. **Problema planteado**

Usted formula la siguiente pregunta:

«Solicito se sirva indicar si las disposiciones previstas en el Decreto 579 de 2020, especialmente la prevista en el artículo 4, aplica a contratos de arrendamiento en los cuales entidades públicas (como municipios o distritos) tengan la calidad de arrendatarias».

1. **Consideraciones**

Para responder la consulta, se analizarán los siguientes temas: i) las disposiciones expedidas para mitigar los efectos de la pandemia en el marco de la «emergencia económica social y ecológica» y de la «emergencia sanitaria» ocasionadas por el COVID-19; ii) el ámbito de aplicación del Decreto 579 de 2020; y iii) la prórroga automática de los contratos estatales: aplicabilidad del Decreto 597 de 2020.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre las disposiciones expedidas para mitigar los efectos de la pandemia en el ámbito de la contratación estatal, entre otros, en los conceptos con radicado C-138, C-005, C-006 y C-018 del 11 de mayo de 2020; C-175, C-320, C-053, C-255, C-282, C-293 del 12 de mayo de 2020, C-345 del 13 de mayo de 2020, C-495 del 30 de julio de 2020, C-493 del 31 de julio de 2020 y C-526 del 11 de agosto de 2020, C-305, C-308 , C-318, del 28 de mayo de 2020, C-452 del 28 de julio de 2020 y C- 063 de 2021, la Agencia analizó el alcance del Decreto legislativo 537 de 2020. Las ideas expuestas en dichas oportunidades se reiterarán a continuación y se complementarán en lo pertinente.

**2.1. Disposiciones expedidas para mitigar los efectos de la pandemia en el marco de la «emergencia económica social y ecológica» y de la «emergencia sanitaria» ocasionadas por el COVID-19**

El mundo –y particularmente Colombia– atraviesa una situación delicada en materia de salud, causada por la pandemia del virus COVID-19, declarada así por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020[[1]](#footnote-2).

Desde que se conoció la posibilidad de que el virus llegara al país, el gobierno nacional inició un plan de preparación para atender la contingencia. El 6 de marzo se conoció el primer caso de COVID-19 en Colombia, razón por la cual el Ministerio de Salud declaró la terminación de la fase de preparación y activó la fase de contención en el territorio nacional[[2]](#footnote-3). A partir de esa fecha, el Ministerio, y otras autoridades, han expedido un sinnúmero de actos administrativos que establecen directrices para las autoridades y los particulares, orientados a prevenir el contagio o, por lo menos, a disminuir la velocidad y el incremento del brote.

El 17 de marzo de 2020, el presidente de la república decretó el Estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución[[3]](#footnote-4). Este primer estado de excepción estuvo vigente por treinta (30) días calendario. Posteriormente se ordenó un segundo estado de emergencia económica, social y ecológica, mediante el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, el cual rigió por otros treinta (30) días calendario. Esto nos permite concluir que el estado de excepción mencionado tuvo vigencia hasta el 4 de junio de 2020.

Ahora bien, no se puede confundir el *estado de emergencia económica, social y ecológica* que rigió por dos períodos que ya finalizaron en el año 2020, con el *estado de emergencia sanitaria* que aún continúa. En efecto, la emergencia sanitaria –que no es un estado de excepción–, sino una medida administrativa para mitigar y atender una situación sanitaria, fue declarada en la Resolución 385 del 2020, expedida por el Ministerio de Salud, para regir entre el 12 de marzo y el 30 de mayo de 2020 –obsérvese que esta emergencia sanitaria se declaró antes de que se decretara el estado de excepción–, y se ha venido prorrogando ininterrumpidamente mediante diferentes actos administrativos. En efecto, el 26 de mayo de 2021 se expidió la Resolución 738 «Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo coronavirus COVID-19, declarada mediante Resolución 385 de 2020 y prorrogada por las Resoluciones 844, 1462 y 2230 de 2020 y 222 de 2021», mediante las cuales se extendió la emergencia sanitaria hasta el 31 de agosto de 2021. De lo anterior se desprende que aún nos encontramos ante un estado de emergencia sanitaria.

Adicionalmente, de las disposiciones que se han expedido durante la pandemia, y que han incidido en la contratación pública, hay que destacar las contenidas en los Decretos 440 del 20 de marzo de 2020 y 537 del 12 de abril de 2020, que adoptaron medidas excepcionales para evitar el aumento de los contagios y permitir que se continúen cumpliendo los fines del Estado social de derecho a través de la actividad contractual. El gobierno nacional también expidió el Decreto 499 del 31 de marzo de 2020, reiterado en el Decreto 544 del 13 de abril de 2020, por los cuales se adoptan medidas en materia de contratación estatal para la adquisición en el mercado internacional de dispositivos médicos y elementos de protección personal. Finalmente, en este recuento normativo conviene hacer referencia al Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, que incluyó algunas disposiciones adicionales relevantes para la contratación estatal. Sin embargo, como la consulta no se relaciona con el contenido de estos decretos, no serán objeto de análisis en esta oportunidad, por lo que se analizará el ámbito de aplicación del Decreto 579 de 2020, relacionado con la pregunta de la peticionaria.

**2.2. Ámbito de aplicación del Decreto 579 de 2020 y su control de constitucionalidad**

El Decreto 579 de 15 de abril de 2021 es un decreto con fuerza de ley expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo del Estado de emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 31 de marzo de 2020. Este decreto se expidió como una medida excepcional de alivio frente a los efectos económicos producidos por la emergencia ocasionada por la Pandemia del Covid-19 sobre los contratos de arrendamiento.

Este Decreto tiene por objeto fundamentalmente establecer normas sobre suspensión de desalojos de arrendamientos de inmuebles por parte de las autoridades policivas; el reajuste, prórrogas e inicio de los contratos de arrendamiento de dichos inmuebles, para enfrentar la falta de generación de ingresos y el consecuente incumplimiento de sus obligaciones periódicas; y, finalmente, garantizar el distanciamiento social a efectos de evitar la propagación del virus. Al respecto, en sentencia C- 248 de 2020, la Corte Constitucional señaló:

En relación con las medidas que se estudian en el primer título, el gobierno nacional señala en las referidas consideraciones que las consecuencias económicas de la emergencia sanitaria, en particular de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, han afectado la generación de ingresos de un número importante de ciudadanos y el cumplimiento de obligaciones periódicas derivadas de contratos de arrendamientos tanto de destinación habitacional como comercial.

El decreto se divide en 2 títulos, el primero, contiene disposiciones sobre el arrendamiento de inmuebles, tales como, suspensión de acciones de desalojo (artículo 1), reajustes al canon de arrendamiento (artículo 2), reglas sobre pago de cánones (artículo 3), prórroga del contrato (artículo 4), inicio del contrato (artículo 5) y las reglas sobre aplicación extensiva de las normas contenidas en esta diposición normativa (artículo 6). El segundo título tiene disposiciones relacionadas con el régimen de propiedad horizontal, regulando aspectos relacionados con el fondo de imprevistos (artículo 7), la asamblea de propiedad horizontal (artículo 8) y el reajuste de cuotas de administración de zonas comunes (artículo 9). Finalmente, el artículo 10 se ocupa de la vigencia del Decreto.

De conformidad con lo anterior, el artículo 4, relacionado con la pregunta de la peticionaria, estableció lo siguiente: «Prórroga de contratos. Los contratos de arrendamiento cuyo vencimiento y entrega del inmueble al arrendador se haya pactado para cualquier fecha dentro del lapso de duración de la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, se entenderán prorrogados hasta el treinta (30) de junio de 2020, continuando vigente la obligación de pago del canon. Lo anterior sin perjuicio de acuerdos en contrario celebrados entre las partes». Nótese como la disposición misma no estableció mayores precisiones en cuanto a su ámbito de aplicación, estableciendo de forma general que aplica frente a los contratos de arrendamiento.

Sin perjuicio de lo anterior, continuando con el contenido del Decreto anlizado, en relación con los destinatarios de las disposiciones prescritas en el Título I, el artículo 6 estableció reglas de aplicación extensiva de dichas disposiciones, así:

ARTÍCULO 6. Aplicación extensiva. Los artículos precedentes del presente Título serán aplicables a:

1. Los contratos de arrendamiento regidos por el Código Civil y el Código de Comercio celebrados sobre inmuebles de destinación comercial en los cuales el arrendatario sea una persona natural, micro, pequeña o mediana empresa, según la clasificación prevista en el artículo 2.2.1.13.2.2 de la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo.

De conformidad con lo anterior, se suspende la aplicación de intereses de mora, penalidades, indemnizaciones o sanciones provenientes de la ley o de acuerdos entre las partes.

2. Los contratos de arrendamiento en los cuales el arrendatario sea una persona jurídica sin ánimo de lucro inscrita en el registro del Ministerio del Interior.

PARÁGRAFO. Se excluyen de las disposiciones contenidas en el presente Título, los contratos de arrendamiento suscritos por el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - FRISCO, los contratos de leasing habitacional y los contratos de arrendamiento financiero - leasing.

Este artículo estableció la aplicación extensiva del título I de este decreto en consideración al tipo de contratos de arrendamiento, así: i) contratos arrendamiento regidos por el Código Civil y el Código de Comercio celebrados sobre inmuebles de destinación comercial en los que el arrendatario sea una persona natural, micro, pequeña o mediana empresa y ii) contratos de arrendamiento en los que el arrendatario sea una ESAL inscrita en el Ministerio del Interior. Asimismo, el artículo citado excluyó de la aplicación del título I del decreto referido, a los siguientes negocios jurídicos: i) contratos de arrendamiento suscritos por el administrdor del FRISCO (declarada inexequible); ii) contratos de leasing habitacional; y iii) contratos de arrendamiento financiero - leasing.

No obstante, en relación con la aplicación extensiva limitada frente a los arrendatarios que sean una persona natural, micro, pequeña o mediana empresa, unida a la aplicación del artículo 1, la Corte consideró que no se ajustaba a la carta la exclusión que ello implicaba frente a las grandes empresas, por lo que concluyó: «en relación con el artículo 1, cuyo alcance se debe establecer en concordancia con el artículo 6, la Corte encuentra que la aplicación extensiva de las medidas de suspensión de desalojos de los contratos de arrendamiento celebrados sobre inmuebles de destinación comercial en los que el arrendatario sea una persona natural, micro, pequeña o mediana empresa, es constitucional, excepto en cuanto excluye a las grandes empresas de la medida de suspensión de la ejecución de las órdenes de desalojo».

De otro lado, la Corte Constitucional, al ejercer control de constitucionalidad sobre el Decreto referido, señaló en relación con el alcance o aplicación de las normas contenidas en los artículos 1 a 6 de dicha disposición, lo siguiente:

[…] 86. Con base en lo anterior, se observa que los artículos 1 a 6 del título primero superan el juicio de conexidad material interna porque todas las medidas adoptadas tienen una relación clara y directa con los motivos esgrimidos por el gobierno nacional para expedir el Decreto bajo estudio, con la salvedad hecha en el juicio de motivación suficiente sobre el alcance del artículo 1 y con excepción del parágrafo del artículo 6 que será declarado parcialmente inexequible.

87. En efecto, si las medidas contenidas en el Decreto deben corresponder a las causas que motivaron la declaración de emergencia, es claro que la suspensión de los desalojos debe aplicarse a todo tipo de arrendamientos y no solo a los que establece el artículo 1. Adicionalmente, la exclusión de “*los contratos de arrendamiento suscritos por el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - FRISCO*” de las medidas adoptadas en el Título I del Decreto Legislativo que se estudia, no tiene relación con las consideraciones que expresó el gobierno nacional para expedir el decreto legislativo que se analiza. Por esta razón, se reitera, esta última medida será declarada inexequible por no cumplir con el requisito de conexidad material interna.

Con fundamento en lo anterior, la Corte declaró la inexequibilidad de la expresión los contratos de arrendamiento suscritos por el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado – FRISCO, del artículo 6, porque consideró que no cumplió con el requisito de conexidad material interna y, además, porque no es idónea para conjurar las causas que motivaron la declaración de la emergencia.

En armonía con lo anterior, la Corte declaró la exequibilidad del Decreto 579 de 2020, incluso del artículo 6, frente al cual condicionó su constitucionalidad a lo siguiente: i) bajo el entendido de que la suspensión de la ejecución de cualquier acción de desalojo a que se refiere el artículo 1 es aplicable a toda clase de arrendatarios, y ii) la expresión «, los contratos de arrendamiento suscritos por el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - FRISCO,» contenida en el parágrafo, que se declaró inexequible.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe destacar que las disposiciones del Título I del Decreto, particularmente el artículo 4, no excluyeron de su ámbito de aplicación a los contratos estatales, sino que señalaron que dicha disposición aplicaría frente a los contratos de arrendamiento. En tal sentido, aunque deben observarse los demás elementos y condicionantes establecidos en las normas analizadas para efectos de su aplicación, esta no se condicionó o excluyó frente a los contratos de arrendamiento celebrados por una entidad estatal.

En este sentido, se tiene que los contratos de arrendamiento en los que el arrendatario sea una entidad del orden territorial les aplica la prórroga de que trata en el artículo 4 del Decreto 579 de 2020, porque esta norma excepcional, que tiene fuerza de ley, no excluyó de su ámbito de aplicación a los contratos estatales. Además, debe tenerse en cuenta que los contratos suscritos por entidades estatales se rigen por las normas civiles y comerciales, salvo en las materias reguladas en la Ley 80 de 1993, tal como lo establece el artículo 13 de esta ley[[4]](#footnote-5). Sin perjuicio de lo anterior, como se expresó, para la aplicación de estas disposiciones deben tenerse en cuenta los requisitos objetivos establecidos en el Decreto 579 de 2020, frente a los cuales no se estableció alguno que excluyera a los contratos suscritos por entidades estatales de su ámbito de aplicación.

**3. Respuesta**

«Solicito se sirva indicar si las disposiciones previstas en el Decreto 579 de 2020, especialmente la prevista en el artículo 4, aplica a contratos de arrendamiento en los cuales entidades públicas (como municipios o distritos) tengan la calidad de arrendatarias».

De conformidad con las consideraciones, se concluye que los contratos de arrendamiento en los que el arrendatario sea una entidad estatal les aplica la prórroga automática de que trata el artículo 4 del Decreto 579 de 2020, porque esta norma aplica a los contratos de arrendamiento, y de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, los contratos suscritos por entidades estatales se rigen por las normas civiles y comerciales, salvo en las materias reguladas en la Ley 80 de 1993, siempre que atiendan a las limitaciones y restricciones establecidas en las normas especiales que los regulan.

En este sentido, vale la pena reiterar que las disposiciones del Título I del Decreto, particularmente el artículo 4, no excluyeron de su ámbito de aplicación a los contratos estatales, sino que señalaron que dicha disposición aplicaría frente a los contratos de arrendamiento. En tal sentido, aunque deben observarse los demás elementos y condicionantes establecidos en las normas analizadas para efectos de su aplicación, esta no se condicionó o excluyó frente a los contratos de arrendamiento celebrados por una entidad estatal. En tal sentido, este decreto que tiene fuerza de ley y es de aplicación excepcional, al no excluir a los contratos estatales de su ámbito de aplicación, en principio también aplica frente a estos, siempre que se cumplan con los demás elementos y exigencias establecidas en cada una de sus disposiciones.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

![Texto, Carta

Descripción generada automáticamente]()

|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Nina María Padrón Ballestas  Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó: | Sebastián Ramírez Grisales  Gestor T-1 Grado 15 Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado Navarro  Subdirector de Gestión Contractual |

1. En sitio web: https://www.who.int/es/news-room/detail/16-03-2020-icc-who-joint-statement-an-unprecedented-private-sector-call-to-action-to-tackle-covid-19. [↑](#footnote-ref-2)
2. En sitio web: https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-confirma-su-primer-caso-de-COVID-19.aspx. [↑](#footnote-ref-3)
3. Artículo 215: «Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

   […]». [↑](#footnote-ref-4)
4. Ley 80 de 1993. «Artículo 13. De la normatividad aplicable a los contratos estatales. Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo [2](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html#2)o. del presente estatuto se regirán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley».

   »[…]». [↑](#footnote-ref-5)