

LA CORTE DECLARÓ AJUSTADO A LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES EL DECRETO LEGISLATIVO 482 DE 2020, MEDIANTE EL CUAL SE ADOPTARON MEDIDAS DE EXCEPCIÓN RELACIONADAS CON EL TRANSPORTE Y LA INFRAESTRUCTURA EN EL CONTEXTO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA., SALVO EN LO QUE TIENE QUE VER CON LA FLEXIBILIZACIÓN DEL TOPE MÁXIMO DE LA JORNADA LABORAL DEL PERSONAL DE CONTROLADORES DE TRÁNSITO AÉREO, BOMBEROS Y TÉCNICOS AERONÁUTICOS

VIII. EXPEDIENTE RE-249 - SENTENCIA C-185/20 (junio 18)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma objeto de revisión constitucional

DECRETO 482 DE 2020
(marzo 26 de 2020)

Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

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 desarrollo 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, 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 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 razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida se incluyeron las siguientes:

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 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 el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de 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 países a tomar acciones urgentes.

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 380 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, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de

medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del 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 según la Organización Mundial de Salud - OMS, en reporte de fecha 24 de marzo de 2020 a las 16:53 GMT-5, se encuentran confirmados 375.498 casos, 16.362 fallecidos y 196 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19. Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social, a las 17:02 horas del 24 de marzo de 2020 reportó 3 muertes y 378 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (120), Cundinamarca (21), Antioquia (52), Valle del Cauca (66), Bolívar (21), Atlántico (9), Magdalena (4), Cesar (2), Norte de Santander (11), Santander (3), Cauca (3), Caldas (9), Risaralda (17), Quindío (8), Huila (14), Tolima (8), Meta (7), Casanare (1), San Andrés y Providencia (1), y Nariño (1). 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. Dentro de las medidas a adoptarse se incluyeron las siguientes:

"Que la misma Organización señaló que describir la situación como una pandemia no significaba que los países afectados pudieran darse por vencidos, pues esto significaría terminar enfrentándose a un problema mayor ya una carga más pesada para el sistema de salud, que a la postre requeriría medidas más severas de control y por tanto, los países debían encontrar un delicado equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales y económicos y el respeto de los derechos humanos, razón por la cual hizo un llamado a los países afectados para que adopten una estrategia de contención, [...]"

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 lo expuesto anteriormente evidencia que el sistema de salud colombiano no se encuentra físicamente preparado para atender una emergencia de salud, requiere ser fortalecido de manera inmediata para atender un evento sorpresivo de las magnitudes que la pandemia ha alcanzado ya en países como China, Italia, España, Alemania, Francia e Irán, entre otros. [...]"

Que de acuerdo con lo expuesto anteriormente como consideraciones, es evidente que el país se encuentra enfrentando una situación repentina e inesperada que afecta de manera grave el orden económico y social por hechos absolutamente imprevisibles y sobrevinientes que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional, siendo necesario acudir al mecanismo contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política, además que se trata de situaciones diferentes a las que se refieren los artículos 212 y 213 de la Constitución Política,

Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no sólo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de impedir la extensión de los efectos

hacia todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición de ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación."

"Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19," Que en el marco de la emergencia y a propósito de la pandemia Coronavirus COVID-19, mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de los habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (00:00 horas) del 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas (00:00 horas) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Que en este mismo Decreto se permitió la circulación de determinadas personas en casos de acceso y prestación de servicios de salud, y satisfacción de demanda de abastecimiento tales como: adquisición de bienes de primera necesidad como alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población; quienes intervienen en la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud; todas las actividades relacionadas con servicios de emergencia.

Que en el marco de la emergencia y atención de las necesidades básicas de los colombianos en salud y alimentación, es evidente la necesidad de permitir la movilización de vehículos vinculados a empresas de servicio público de transporte, siempre que sea para el transporte de alimentos e insumos necesarios para garantizar el abastecimiento de poblaciones del país, así como para garantizar el acceso y prestación del servicio de salud.

Que con el fin de contribuir al debido abastecimiento del país y acceso y prestación del servicio de salud, es necesario facilitar la movilidad de las personas que se encuentran excepcionadas mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por medio de transporte público.

Que para acceder o prestar los servicios de salud y satisfacer la demanda de abastecimiento en el país, especialmente en los municipios de difícil acceso, se hace indispensable permitir la operación del servicio público de transporte terrestre y de carga, en determinadas condiciones, especialmente teniendo como objetivo la protección de los transportadores colombianos y los consumidores de estos bienes y servicios.

Que para garantizar unas condiciones dignas en la prestación de servicio público de transporte y seguridad a los transportadores en las vías terrestres del país para la prestación del servicio público de transporte durante la situación de emergencia, se dispone del establecimiento de puntos seguros en la vía, los cuales permitirán efectuar acompañamiento a los transportadores durante la realización de sus trayectos y brindarles un seguimiento a su actividad en el marco de la emergencia sanitaria. Estos puntos seguros proveerán atención a los transportadores y se efectuarán con apoyo de la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, la Agencia Nacional de Seguridad Vial y personal de la Secretaría de Salud

del municipio donde se encuentre ubicado, para examinar y acompañar a los transportadores.

Que con el fin de facilitar la prestación del servicio público de transporte en el marco de la pandemia del Coronavirus COVID-19, y prevenir el mayor contacto entre personas que facilite el contagio del Coronavirus COVID - 19, es necesario permitir que los documentos que soporten la operación de transporte puedan ser transmitidos y portados por los transportadores en medios digitales; sin exigírseles a los transportadores el porte de estos documentos en medio físico sin reproche alguno. Que con el fin de proteger la salud de los colombianos y velar por el cumplimiento de la medida de obligatoria de aislamiento, se hace necesario controlar la oferta del servicio público de transporte mediante el transporte terrestre intermunicipal de pasajeros y transporte masivo, de tal manera que las operaciones controladas a demanda, según los municipios, distritos o áreas metropolitanas en donde funcione el transporte terrestre intermunicipal de pasajeros y transporte masivo.

Que en atención a las disposiciones que se establecen respecto de la prestación de servicio público de transporte y la baja demanda del servicio público ante las restricciones de movilidad de las personas, resulta necesario adoptar medidas para que las empresas de transporte terrestre no se vean afectadas por el no uso de rutas autorizadas. Por ello, no se podrá reprochar tal conducta con la pérdida de la autorización para operar en determinadas rutas; de manera tal que, ante las circunstancias que genera la emergencia, no procedan las cancelaciones de rutas, pues por la pandemia Coronavirus COVID-19 las empresas pueden llegar a no atender sus rutas, en tanto resulta evidente que su interés es proteger a sus conductores y usuarios del sector transporte. Que a pesar que los acuerdos entre competidores en el transporte de carga en una situación de normalidad se considerarían anticompetitivos, ante la emergencia económica, social y ecológica en que se encuentra el país, el Gobierno nacional considera necesario que las empresas del sector de transporte de carga colaboren entre sí para superar la crisis, generando eficiencias en el mercado, sin lugar a reproche por parte del Estado. Así, actualmente, ante la pandemia del Coronavirus COVID- 19, existen diferentes países, como Reino Unido, que han adoptado medidas para que las empresas que naturalmente serían competidoras, como los transportadores de carga o generadores de carga, puedan colaborar para superar la emergencia sanitaria.

Que en Colombia el parágrafo del artículo 1 de la ley 155 de 1959 permite que el Gobierno Nacional autorice "la celebración de acuerdos o convenios que no obstante limitar la libre competencia, tengan por fin defender la estabilidad de un sector básico de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general". Que en virtud de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 1 de la ley 155 de 1959, y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1302 de 1964, se consideran sectores básicos de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general y el bienestar social todas aquellas actividades económicas que tengan o llegaren a tener en el futuro importancia fundamental para estructurar racionalmente la economía del país y abastecerlo de bienes o servicios indispensables para el bienestar general de los colombianos, tales como (i) proceso de producción y distribución de bienes destinados a satisfacer las necesidades de la alimentación, la sanidad y la vivienda de la población colombiana, y (ii) la producción y distribución de combustibles, de transporte, energía eléctrica, acueducto y telecomunicaciones. Que en ese contexto, velando por el interés general, el bienestar de todos los habitantes del territorio colombiano y el abastecimiento de alimentos, servicios de salud, sanidad y producción y distribución de combustibles y de transporte, hay lugar a que se permita, durante el

tiempo que dure la emergencia, la celebración de contratos, convenios o acuerdos entre las empresas del sector de transporte de carga - los generadores de carga y/o los prestadores del servicio público de carga - para que satisfagan las necesidades de la población colombiana ante esta emergencia, aprobados por el Estado y sin riesgo de sanción alguna, cuando estos son generados, única y exclusivamente, bajo el marco de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que para la toma de decisiones frente a (i) la oferta de servicio público de transporte, (ii) aprobación de acuerdos, convenios o contratos entre las empresas del sector de transporte de carga que faciliten una sinergia eficiente de la cadena de abastecimiento, (777) controlar las condiciones de operación del servicio público de transporte en el país mientras se encuentre el país en estado de emergencia económica, social y ecológica y emergencia sanitaria, y (iv) autorizar la continuidad o suspensión de construcción de la infraestructura para la prestación o no del servicio de transporte durante la emergencia; se requiere de la coordinación de las diferentes autoridades administrativas involucradas como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Ministerio de Transporte, este último con todas sus entidades adscritas. En ese sentido, resulta necesaria la creación de un Centro de Transporte y Logística para la toma de decisiones durante esta emergencia, y así facilitar el cumplimiento del principio de coordinación entre autoridades administrativas.

Que teniendo en cuenta que el servicio público de transporte resulta ser esencial para la provisión de bienes y servicios para la población colombiana durante la pandemia Coronavirus COVID-19, el Centro de Transporte y Logística habrá de establecer las condiciones bajo las cuales se debe prestar el servicio de transporte, estudiar cada una de las situaciones que en el sector se presenten respecto de la emergencia, y, así proceder a tomar las decisiones que más convengan al sector transporte en el marco de la pandemia del coronavirus COVID-19.

Que con el propósito de evitar contacto entre personas a modo preventivo y reconocer la necesidad de aislamiento preventivo obligatorio, se considera necesario suspender los servicios ofrecidos por los organismos de apoyo al tránsito, tales como los Centros de Diagnóstico Automotor o los Centros de Enseñanza Automovilística, pues no constituyen una actividad esencial para la provisión de bienes de abastecimiento y prestación de servicios de salud; ni tampoco se trata de los servicios que excepcionalmente permitan la movilidad de las personas en los términos establecidos en el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020.

Que dado que la emergencia ha derivado en efectos económicos que impactan de manera negativa los precios de la mayoría de bienes, se hace necesario que el Estado adopte medidas como la suspensión del cobro de peajes a vehículos que transiten por el territorio nacional para adelantar las actividades excluidas de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, de tal forma que se permita una reducción de costos asociados a la cadena logística requerida para asegurar la provisión de estos bienes y servicios, sin generarle más cargas.

Que de acuerdo con el artículo 855 del Estatuto Tributario, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN tiene un plazo de hasta cincuenta (50) días hábiles para realizar la devolución de los saldos a favor, originados en el impuesto sobre la renta y complementarios y sobre las ventas, una vez realizada la solicitud. Que derivado de la propagación del impacto de la pandemia del Coronavirus COVID-19 y las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, los operadores aéreos se han visto obligados a

parquear más del noventa por ciento (90%) de su flota durante la duración de las medidas, y por ello sus ingresos se han visto disminuidos.

Que en esa línea es conveniente promover la celeridad del proceso de pago de los saldos a favor de las empresas de servicios aéreos por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN originados en el impuesto sobre la renta y complementarios y sobre las ventas, con el fin de generarles liquidez y así estas puedan cumplir con sus obligaciones de corto plazo.

Que el presupuesto de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil generado por los servicios que presta y las contraprestaciones que recibe de concesiones aeroportuarias, permite a la entidad no solo su correcto funcionamiento, lo cual es fundamental para que la aviación en Colombia pueda operar, sino también lograr la intervención de aquellos aeródromos no concesionados que, por sus características, normalmente resultan deficitarios.

Que en este sentido los efectos de dar aplicación al artículo 151 de la Ley 2010 de 2019, la reducción significativa de las contraprestaciones aeroportuarias por la disminución en las operaciones aéreas en el país, aunados a la reducción en los ingresos por prestación de servicios derivadas de esta misma situación, implicarían una imposibilidad casi total de la entidad para atender sus necesidades de inversión, asociadas a su rol como autoridad aeronáutica, servicios de protección al vuelo y servicios aeroportuarios, afectando principalmente la seguridad y conectividad aérea de las regiones de difícil acceso en el país, por no contar con una infraestructura adecuada y generando una imposibilidad en la prestación del servicio público de transporte aéreo.

Que la función que desarrollan los controladores de tráfico aéreo, bomberos y técnicos especializados, es una actividad sensible para la prestación del servicio de transporte aéreo, ya que son indispensables para la seguridad en vuelo y durante las maniobras de aterrizaje y despegue. Esta condición, aunada a los límites en la jornada laboral y la condición digna de los prestadores de este servicio, hacen que, en caso de presentarse un posible contagio de éstos, sea imposible operar un aeródromo en condiciones seguras y ello derive en el cierre del mismo. Que de acuerdo con el Decreto 457 de 2020 mediante el cual se decretó el aislamiento preventivo obligatorio para prevenir la propagación del coronavirus COVID-19 en el país, la operación aérea doméstica quedó restringida a tres casos específicos e indispensables en el marco de la emergencia, como lo son las emergencias humanitarias, el transporte de carga y situaciones de caso fortuito o fuerza mayor, por lo que el transporte aéreo durante la emergencia deviene en un servicio aún más crítico, que debe ser garantizado para permitir la atención de la misma. Que en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (R.A.C.) los reembolsos de los pagos realizados por servicios aéreos en caso de retracto, desistimiento, y otros eventos en los que procede el reembolso de recursos, deben ser pagados por los operadores aéreos dentro de los 30 días a su solicitud del usuario, pero en la coyuntura actual, los servicios de transporte aéreo se encuentran suspendidos en su mayoría, restringidos únicamente a servicios prioritarios y de carga, por lo cual los operadores deben cancelar rutas y frecuencias con porcentajes importantes de tiquetes ya vendidos, los cuales podrían ser sujeto de reembolso. Por lo tanto, se pretende garantizar la protección de los derechos de los usuarios y considerar la situación que afrontan las aerolíneas.

Que para poder garantizar los derechos de los usuarios resulta necesario ajustar las reglas vigentes sobre el reembolso del valor de los tiquetes cuando opere el derecho de retracto, desistimiento, o cualquier otra

causa para ello, de tal forma que no solo se permita disminuir la presión de caja de estas empresas, sino que también permita a futuro la reactivación efectiva del transporte aéreo.

Que ante el impacto que tiene la declaración de emergencia económica, social y ecológica frente a la prestación de servicios de transporte público como un servicio público esencial, como lo es en el caso del transporte público intermunicipal, dada la disminución de los ingresos de las terminales de transporte, se hace necesario reducir sus costos fijos y generar un alivio para poder continuar con su operación.

Que en la actualidad los ingresos de las terminales de transporte provienen del pago de las tasas de uso que deben pagar las empresas de servicio intermunicipal, el cual se ha visto afectado por las medidas tomadas por parte del Gobierno Nacional y los territorios tales como aislamiento preventivo obligatorio lo que representa una disminución en los últimos días del setenta y cinco por ciento (75%).

Que con ocasión del impacto de la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica, se ha disminuido drásticamente el tráfico de pasajeros en un día hábil en los principales sistemas de transporte (Bogotá, Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga, Medellín, Cali, y Pereira), lo cual se traduce en una reducción de entre el cuarenta y cinco por ciento (45%) y el ochenta y cinco por ciento (85%), y en una reducción de ingresos para los sistemas, y podría poner en peligro la estabilidad y sostenibilidad de los sistemas y amenazando la prestación del servicio de transporte público, incluso para aquellas actividades exceptuadas en virtud del Decreto 457 de 2020.

Que en virtud de la declaratoria de la emergencia sanitaria nacional y la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, fueron adoptadas medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, para garantizar la debida protección de la salud de los ciudadanos, tales como el aislamiento preventivo obligatorio, que impidieron el normal desarrollo de los contratos de concesión bajo esquemas de asociación público privadas en los términos de la Ley 1508 de 2012.

Que la Agencia Nacional de Infraestructura, mediante Resolución 471 del 22 de marzo de 2020, estableció como medida transitoria la suspensión de términos en las actuaciones administrativas y contractuales adelantadas por la entidad, y se adoptaron otras medidas administrativas sobre los proyectos bajo esquemas de asociación público privadas en los términos de la Ley 1508 de 2012,

Que con el objeto de mantener el equilibrio económico de los contratos de concesión y compensar la medida transitoria de suspender los términos de las actuaciones administrativas y contractuales adelantadas por las autoridades correspondientes, surge la necesidad de poder efectuar adiciones en tiempo para garantizar la debida ejecución y desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte a cargo de las autoridades correspondientes.

Que garantizar el abastecimiento adecuado para la seguridad alimentaria del país como la provisión de bienes y servicios requeridos para la atención de la emergencia sanitaria, es una prioridad que resulta incompatible con las limitaciones que en condiciones normales se genera a la operación de ciertas infraestructuras portuarias. En ese sentido, en el marco de la emergencia derivada de la propagación del coronavirus COVID-19 y las medidas de restrictivas que han sido adoptadas, hay lugar a que tales restricciones sean levantadas temporalmente.

Que el artículo 3 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 resolvió adoptar "mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte

considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo".

Que de conformidad con lo anterior se hace necesario tomar algunas medidas en el sector transporte, en particular frente a los transportadores de todos los modos y el desarrollo de concesiones e infraestructura, en la medida que han sido afectados de manera negativa, por situaciones derivadas de la pandemia Coronavirus COVID-19.

En mérito lo expuesto,

DECRETA

Título I Aspectos Generales

Artículo 1. Centro de Logística y Transporte. Créese, durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica, el Centro de Logística y Transporte, el cual estará adscrito al Ministerio de Transporte, con capacidad técnica propia, pero sin personería jurídica, patrimonio, autonomía administrativa y financiera.

El Centro estará integrado por:

1. La Ministra de Transporte, o su delegado del nivel directivo.
2. El Ministro de Agricultura, o su delegado del nivel directivo.
3. El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o su delegado del nivel directivo.
4. El Viceministro de Transporte; quien presidirá el Centro.
5. Un delegado del Presidente de la República.

Serán invitados permanentes:

1. El Ministro de Defensa Nacional, o su delegado del nivel directivo.
2. El Director del Instituto Nacional de Vías - INVIAS, o su delegado del nivel directivo.
3. El Director de la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, o su delegado del nivel directivo.
4. El Director de la Agencia Nacional de Seguridad Vial - ANSV, o su delegado del nivel directivo.
5. El Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, o su delegado del nivel directivo.
6. La Superintendente de Transporte, o su delegado del nivel directivo.
7. El Director de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, o su delegado del nivel directivo.

Parágrafo Primero. Serán invitados al Centro de Logística y Transporte, la autoridad sectorial que corresponda según el asunto objeto de revisión por el Centro. **Parágrafo Segundo.** El Ministerio de Transporte adoptará el reglamento interno del Centro de Logística y Transporte. **Artículo 2. Funciones del Centro.** El Centro de Logística y Transporte tendrá las siguientes funciones:

1. Asesorar las materias que correspondan a garantizar la prestación del servicio público de transporte durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica.
2. Adoptar las decisiones que permitan establecer las condiciones de transporte y tránsito a pasajeros, carga, y demás asuntos excepcionales cuyo transporte y tránsito se permita en el país.
3. Velar porque el transporte de bienes objeto de abastecimiento para la población nacional se realice con los menores costos posibles y racionalizando los recursos del Estado y de quienes resulten involucrados en la prestación del servicio público de transporte.
4. Orientar los parámetros de ejecución de las actividades de las entidades pertenecientes al sector

administrativos transporte, y de estas con los demás sectores administrativos.

Artículo 3. Facultades del Centro. El Centro de Logística y Transporte tendrá las siguientes facultades:

1. Adoptar y expedir regulación respecto de las condiciones en las que puedan cooperar o coordinar los diferentes actores del sector transporte.
2. Autorizar el desembarque de pasajeros en el país, por razones de emergencia humanitaria, caso fortuito, o fuerza mayor; salvo aquello regulado expresamente en otra disposición.
3. Autorizar los acuerdos de sinergias logísticas eficientes, en los términos del artículo 8 del presente Decreto Legislativo.
4. Adoptar mecanismos de divulgación y comunicación a los usuarios del sector transporte en relación con las medidas de transporte que regirán durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica.
5. Asesorar a las entidades del Sistema Nacional de Transporte sobre el ejercicio de sus funciones, con el propósito de superar las situaciones de emergencia.
6. Modificar el porcentaje de reducción de la oferta de transporte nacional en transporte terrestre intermunicipal y transporte masivo, así como dictar las medidas complementarias correspondientes; todo esto en coordinación con las autoridades locales.
7. Asignar temporalmente a empresas de transporte terrestre intermunicipal de pasajeros rutas que actualmente se encuentren abandonadas o no estén adjudicadas a ninguna empresa, cuando considere que la misma es necesaria e indispensable para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento, seguridad alimentaria y de insumos o prestación de servicios salud que permitan combatir el COVID-19.
8. Aprobar, de manera previa, los contratos, convenios, concertaciones o acuerdos celebrados entre generadores de carga, entre empresas de transporte habilitadas en la modalidad de carga, o entre unos y otros, cuando los acuerdos permitan generar sinergias logísticas eficientes.

Título II

Medidas derivadas de las restricciones de movilidad y del aislamiento preventivo obligatorio

Capítulo I

Transporte de Pasajeros

Artículo 4. Transporte de Pasajeros por Carretera - Intermunicipal. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio, se permite operar el servicio público de transporte terrestre automotor en la modalidad de pasajeros por carretera - intermunicipal, con fines de acceso o de prestación de servicios de salud; y a personas que requieran movilizarse y sean autorizadas en los términos del Decreto 457 de 22 de marzo de 2020

Parágrafo Primero. Para cada ruta autorizada al momento de entrar en vigencia este Decreto Legislativo, redúzcase la oferta de operaciones hasta el cincuenta por ciento (50%) de la capacidad transportadora autorizada.

Parágrafo Segundo. Las terminales de transporte terrestre deberán prestar sus servicios, conforme a lo dispuesto en el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 y considerando la oferta de operaciones autorizada por el Centro de Logística y Transporte, en los términos del presente Decreto Legislativo. En el caso en que se determine el cese de la oferta de operaciones de las empresas de transporte intermunicipal, las terminales de transporte no serán sancionadas.

Parágrafo Tercero. Las empresas habilitadas en la modalidad de pasajeros por carretera - intermunicipal

deberán prestar el servicio de transporte. No obstante, no serán sancionadas con cancelación de las rutas por el hecho de disminuir el servicio autorizado en menos de un cincuenta por ciento (50%) durante el tiempo que dure la emergencia.

Artículo 5. Transporte masivo. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio, se permite operar el servicio público de transporte masivo. De acuerdo con el análisis de movilidad de cada autoridad municipal, distrital o metropolitana, la oferta habilitada no podrá exceder en ningún caso el cincuenta por ciento (50%) de la oferta máxima que se tenga en cada sistema.

Artículo 6. Transporte de pasajeros individual tipo taxi. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio, se permite operar el servicio público de transporte de pasajeros individual tipo taxi que sólo podrá ofrecerse vía telefónica o a través de plataformas tecnológicas.

Capítulo II Transporte de Carga

Artículo 7. Transporte de Carga. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio, se deberá garantizar el servicio de transporte de carga en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las permitidas en el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020.

Artículo 8. Duración de la autorización de convenios para sinergias logísticas eficientes. Los contratos, convenios, concertaciones o acuerdos aprobados previamente por el Centro de Logística y Transporte para permitir sinergias logísticas eficientes, tendrán como vigencia máxima la fecha prevista para la finalización del aislamiento preventivo obligatorio y de la emergencia económica, social y ecológica.

Capítulo III Organismos de Apoyo al Tránsito

Artículo 9. Suspensión de actividades. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio, todos los servicios prestados por los organismos de apoyo al tránsito, así como los trámites que ante ellos se efectúen quedarán suspendidos.

Parágrafo. En los términos del presente artículo, los documentos de tránsito, incluyendo la licencia de conducción y el certificado de revisión técnica mecánica y de emisiones contaminantes, cuya vigencia expire, no serán exigirlas. Los tiempos que estén corriendo para la reducción de multa prevista en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, se suspenderán durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio.

Artículo 10. Revisión de vehículos automotores. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio, se suspenderá el término para la realización de la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes de todos los vehículos automotores sin importar su tipología o servicio establecido en el artículo 52 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 202 del Decreto 019 de 2012.

Capítulo IV

Operación de Transporte

Artículo 11. Documentos de transporte. Los documentos que soportan la operación de transporte público, incluyendo el manifiesto de carga, la orden de cargue y los demás documentos previstos en la regulación vigente, podrán ser transmitidos y portados en medios digitales.

Parágrafo. De no ser posible la exhibición o porte de los documentos en medios digitales, éstos podrán presentarse en medio físico.

Artículo 12. Puntos seguros en vía. En las vías nacionales se dispondrán "Puntos Seguros" para examinar y acompañar a los transportadores de pasajeros y de carga. La ubicación será definida por el Centro de Logística y de Transporte, y la ejecución de actividades en vía será realizada por la Agencia Nacional de Seguridad Vial, la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional. Lo anterior en coordinación con las autoridades competentes, las concesiones que tienen la infraestructura a su cargo y la Secretaría de Salud del respectivo municipio.

Capítulo V Peajes

Artículo 13. Exención del cobro de peajes. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, y el aislamiento preventivo obligatorio, suspéndase el cobro de peajes a vehículos que transiten por el territorio nacional con los cuales se realicen las actividades de que trata el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 y el presente Decreto Legislativo

Título II (SIC) Medidas económicas derivadas de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica

Capítulo I Industria aeronáutica

Artículo 14. Saldos a favor de empresas de servicios aéreos. Agilizar la devolución de los saldos a favor que puedan tener las empresas de servicios aéreos comerciales ante la autoridad tributaria de manera que el trámite no supere los treinta (30) días calendario posteriores a su presentación. **Artículo 15. Contraprestaciones aeroportuarias.** Suspender hasta el 31 de diciembre de 2021 la aplicación del artículo 151 de la Ley 2010 de 2019.

Artículo 16. Trabajo suplementario controladores de tránsito aéreo, bomberos y técnicos aeronáuticos. Autorizar una suspensión del tope máximo establecido para el personal de controladores de tránsito aéreo, bomberos y técnicos aeronáuticos, y la flexibilización del uso de este recurso en caso que alguno de ellos presente síntomas compatibles con el nuevo Coronavirus - COVID-19 en los mismos.

Artículo 17. Derecho de retracto, desistimiento y otras circunstancias de reembolso. En los eventos en que las aerolíneas reciban solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con la solicitud de reembolso, podrán realizar, durante el periodo que dure la emergencia y hasta por un año más, reembolsos a los usuarios en servicios prestados por la misma aerolínea.

Artículo 18. Facilitación de los seguros de la industria aeronáutica. Durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil podrá modificar de manera temporal la exigencia de garantías de cumplimiento a las empresas aeronáuticas hasta el 31 de diciembre de 2021.

Artículo 19. Pagos a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil podrá realizar acuerdos de pago con las empresas de transporte aéreo, otorgando plazos de pago de los montos adeudados a la entidad hasta por el término de 6 meses después de superada la crisis que motivó la declaratoria de emergencia, por concepto de todas las obligaciones derivadas de los respectivos permisos de operación otorgados por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

Artículo 20. Suspensión cobros infraestructura aeroportuaria. Durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica, suspéndase la aplicación de nuevos cobros relacionados con la infraestructura aeroportuaria.

Artículo 21. Suspensión transitoria de cobro de cánones de arrendamiento. Durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil podrá suspender transitoriamente el cobro de los cánones de arrendamiento de los espacios objeto de explotación comercial ubicados en los aeropuertos y aeródromos no concesionados administrados por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, únicamente durante el período en que se mantenga la emergencia

Artículo 22. Suspensión transitoria de restricciones de horario. Durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica, suspéndase transitoriamente y durante la emergencia económica, social y ambiental y la emergencia sanitaria en el país, las restricciones de horario de tipo ambiental establecidas para la operación de las pistas de los aeropuertos nacionales y/o internacionales en el territorio nacional.

Capítulo II Concesiones e Infraestructura

Artículo 23. Infraestructura puesta al servicio público. Durante el estado de emergencia económica, social y ambiental y el aislamiento preventivo obligatorio, el Centro de Logística y Transporte podrá ordenar la suspensión de cualquier infraestructura dispuesta para la prestación del servicio público de transporte, pues por regla general deberán mantenerse en operación.

Parágrafo. Dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica, los administradores de infraestructura dispuesta para la prestación del servicio público de transporte deberán adaptar su operación para mantener los esquemas determinados por el Centro de Logística y Transporte o el Gobierno nacional; y dentro de la época de aislamiento preventivo obligatorio deberán mantener el personal mínimo para garantizar la prestación del servicio público de transporte.

Artículo 24. Infraestructura en construcción. Durante el estado de emergencia económica, social y ambiental y el aislamiento preventivo obligatorio, en razón a la necesidad operacional o técnica de los procesos constructivos de alguna de las obras específicas indicadas por la autoridad competente, se permitirá la continuidad de la obra cumpliendo con los protocolos de bioseguridad indicados por el Ministerio de Salud, de conformidad con lo dispuesto por el Centro de Logística y Transporte.

Parágrafo. Se permitirán las movilizaciones de personal, insumos y maquinaria para garantizar la revisión y atención de emergencias y afectaciones viales y las obras de infraestructura que operacional o técnicamente no pueden suspender de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto.

Artículo 25. Medidas en contratos de concesión. En los esquemas de asociación público privada que trata la Ley 1508 de 2012 debido a la adopción de medidas por parte del Gobierno nacional que conlleven la disminución en el recaudo de los proyectos, podrán efectuarse prórrogas en tiempo que, sumadas, superen el veinte por ciento (20%) del valor del contrato inicialmente pactado. Cuando se trate de proyectos de iniciativa privada los contratos podrán ser prorrogados por encima del veinte por ciento (20%) del plazo inicial.

Artículo 26. Suspensión de contratos de contratos de infraestructura de transporte. Las entidades públicas tendrán la facultad de suspender unilateralmente los contratos estatales de infraestructura de transporte a

su cargo, en el evento de que dicha suspensión resulte necesaria para el cumplimiento de las medidas derivadas de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica ante la pandemia COVID-19 y no se haya logrado la suscripción del acta de suspensión de mutuo acuerdo dentro de los dos (2) días siguientes a la comunicación que para esos efectos envíe la entidad pública contratante. La suspensión que resulte de aplicar la facultad prevista en este artículo tendrá la misma vigencia de la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica antes mencionada.

Artículo 27. Plazos de concesiones portuarias. Con independencia de lo establecido en el artículo 8 de la Ley 1 de 1991, las entidades concedentes de concesiones portuarias podrán ampliar los plazos de prórroga de las concesiones previstos en el contrato, por el tiempo que estimen necesario para reconocer los efectos probados que eventualmente generen en la economía del contrato la prestación del servicio en sus puertos, durante el tiempo de declaratoria de emergencia, teniendo como marco los riesgos contractuales y la recuperación del valor de las inversiones hechas.

Artículo 28. Autorización especial y extraordinaria para puertos privados. Autorícese, durante la vigencia

de la emergencia generada por la pandemia de COVID-19, a los puertos de servicio privado para atender las operaciones de carga que tengan como propósito garantizar el abastecimiento de bienes de primera necesidad a las poblaciones que se encuentren dentro del área de la zona portuaria correspondiente, independientemente del tipo de carga autorizada. Así mismo, autorícese a los puertos de servicio público, durante el mismo período, para que sin importar el tipo de carga que tenga autorizada en el contrato de concesión, atender las operaciones de carga que tengan como propósito garantizar el abastecimiento de bienes de primera necesidad a las poblaciones que se encuentren dentro del área de la zona portuaria correspondiente.

Parágrafo. Para la prestación de los servicios derivados de la presente autorización deberán respetarse las recomendaciones y directrices dictadas por las autoridades portuarias, aduaneras, sanitarias, policivas y en general por cualquier autoridad que en el marco de sus competencias incida en la operación portuaria.

Artículo 29. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

2. Decisión

Primero. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de los Artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29 del Decreto Legislativo 482 de 2020, "*por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica*".

Segundo. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del Artículo 16 del Decreto Legislativo 482 de 2020, bajo el entendido de que la suspensión del tope máximo de trabajo suplementario establecido para el personal de controladores de tránsito aéreo, bomberos y técnicos aeronáuticos, así como la flexibilización del uso de este recurso en caso de que alguno de ellos presente síntomas compatibles con el COVID-19, solo aplica en el evento en que sea necesario para garantizar la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros y/o de carga.

3. Decisión

La Corte Constitucional asumió el control oficioso de constitucionalidad del Decreto 482 de 2020, el cual fue expedido para garantizar el normal funcionamiento de la sociedad durante el aislamiento preventivo obligatorio, dictado en el Decreto 457 de 2020, y conjurar las consecuencias económicas negativas que esa medida sanitaria no farmacológica ha generado en el sector transporte. El estatuto *sub-judice* se encuentra dividido en tres títulos y estos a su vez en 8 capítulos, compuestos por 29 artículos, que recaen sobre la dimensión operativa y de infraestructura del sector transporte

El escrutinio efectuado sobre los requisitos *formales* permitió constatar que el decreto fue suscrito y firmado por el Presidente de la República y los ministros; que fue expedido durante el tiempo de vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020; y que satisface el requisito de motivación formal, en tanto contiene el conjunto de motivaciones consideradas por el Gobierno, que condujeron a su expedición.

La Sala también realizó el examen sobre los requisitos *sustantivos* que deben observar los decretos legislativos. El juicio de validez se efectuó a partir de las medidas

generales que tiene el Decreto Legislativo 482 de 2020 y que se componen de medidas específicas que desarrollan cada artículo y título del estatuto, a saber:

A) La creación del Centro de Logística y Transporte, funciones y facultades (Artículos 1, 2, 3, 8 y 23).

La Sala Plena estimó que la medida de creación del Centro Logística y Transporte -en adelante CLT-, sus funciones y facultades, consignadas en los **Artículos 1, 2, 3, 8 y 23 del Decreto 482 de 2020** son constitucionales, en razón a que observan los requisitos materiales del juicio de constitucionalidad de los decretos legislativos. En concreto, concluyó lo siguiente: i) las medidas consagradas en las disposiciones mencionadas tienen la finalidad de conjurar los efectos del aislamiento preventivo obligatorio que busca contener la expansión del COVID-19; ii) poseen una conexidad interna y externa, al punto que el Decreto 482 de 2020 justifica la adopción de alternativas que se entrelazan con los considerandos señalados en el Decreto 417 de este año; iii) lo anterior supone una motivación suficiente en decreto legislativo *sub-judice*. Se trata de alternativas que no interfieren derechos fundamentales e intangibles, ni desconocen la Constitución. Al respecto, la Corte reiteró el precedente que faculta al Presidente de la República a crear entidades y modificar la estructura de la administración pública en épocas de anormalidad.

A su vez, manifestó que las medidas de creación del CLT así como de la configuración de sus facultades y de sus funciones son necesarias fáctica y jurídicamente. Era indispensable tomar decisiones respecto de los efectos del aislamiento preventivo obligatorio para garantizar la mayor eficacia de esa medida sanitaria y el goce máximo de los derechos fundamentales a la alimentación y a la salud de los habitantes de Colombia. Las decisiones adoptadas en los **Artículos 1, 2, 3, 8 y 23 del Decreto 482 de 2020** no podían ser tomadas por vías ordinarias y son adecuadas para aminorar los efectos de la crisis. De similar modo, son medidas proporcionales, por cuanto el Estado tiene la competencia para dirigir, vigilar y regular el servicio público de transporte y la forma en que debe prestarse. Por último, la medida se aplica a todas las personas que habitan en Colombia y que desempeñan la actividad transportadora o se benefician de la misma.

B) Las condiciones que se requiere para prestar el servicio de transporte (Artículos 4, 5, 6, 7, 11 y 12).

En este segmento de la providencia, la Sala evaluó la constitucionalidad de las medidas que se enuncian a continuación: i) permitir la prestación del servicio terrestre de transporte público intermunicipal, individual en vehículo taxi y masivo (**Artículos 4, 5, 6**); ii) condicionar la oferta del transporte de pasajeros terrestre: a) intermunicipal o masivo a un 50% de operaciones (**Parágrafo Primero del Artículo 4 y Artículo 5**); y b) tipo taxi a las vías telefónicas o plataformas informáticas (**Artículo 6**); iii) no sancionar al transportador de servicio público intermunicipal con abandono de ruta por disminución de oferta al 50% (**Parágrafo Tercero del Artículo 4º**); iv) establecer el deber de prestar el servicio de carga así como la infraestructura de las terminales de transporte (**Artículo 7 y Parágrafo Segundo del Artículo 4**); y v) aumentar las medidas de bioseguridad de la operación de transporte (**Artículo 11 y 12**).

Determinó que todas medidas mencionadas sobrepasaron los juicios materiales, en tanto tenían la finalidad de aminorar los efectos que habían traído la infección del virus COVID-19 y la medida sanitaria no farmacológica de aislamiento preventivo, en relación con las restricciones de movilidad y la necesidad de asegurar el transporte de pasajeros y de carga. En ese contexto, manifestó que esas alternativas tenían una conexidad interna y externa, dado que garantiza la prestación segura del servicio de transporte de carga o de pasajeros en sus distintas clases (intermunicipal, masivo o en vehículo individual de taxi). El decreto *sub-examine* restringió la oferta del servicio, suspendió las sanciones que normalmente se imponen a las transportadoras por reducir la operación en el servicio de transporte de pasajero y creó figuras que pretenden aumentar la bioseguridad en esa actividad.

De igual forma estimó que las medidas eran necesarias para conjurar los efectos de la cuarentena y facilitar el desplazamiento de la ciudadanía bajo condiciones de distanciamiento social, lo que reduce la posibilidad de propagación del COVID-19. En todo caso precisó que las limitaciones de la oferta del servicio de transporte consignadas en **los Artículos 4, 5 y 6 del Decreto 482 de 2020** jamás impiden que este sea suministrado según los criterios de demanda y oferta propuesta por las autoridades locales. También infirió que, dentro de sus competencias ordinarias, el Gobierno Nacional no tenía a su disposición otra alternativa legal para lograr una uniformidad en las condiciones sanitarias en que debe prestarse el servicio de transporte.

Acto seguido, determinó que las restricciones para desarrollar la actividad de transporte eran proporcionales para garantizar la prestación segura de dicho servicio, el abastecimiento de alimentos y aumentar la eficacia de la cuarenta; y la interferencia que padece el derecho a la libertad de empresa derivada de las condiciones fijadas para prestar el servicio de transporte era inferior a los beneficios que generan las alternativas escogidas por el Gobierno Nacional. Insistió que no se anulaba ese derecho, dado que solo se condicionaba, de acuerdo con las realidades sanitarias del COVID-19. En relación con las alternativas que establecen el deber de prestación del servicio de transporte y de infraestructura de terminales de transporte, el diseño de medidas de bioseguridad, así como de la inaplicación de la sanción de abandono de rutas, recordó que no afectan derecho fundamental alguno, pues son normas de autorización. Finalmente, sintetizó que ninguna medida constituía discriminación a un operador de transporte, al aplicarse a todos por igual.

C) La exoneración de exigencias legal en la operación del servicio de transporte (Artículos 9 y 10).

Para la Sala Plena, las medidas objeto de análisis (establecida en los **Artículos 9 y 10 del Decreto 482 de 2020**) son constitucionales en razón a que satisfacen a cabalidad la totalidad de los requisitos formales y materiales que se han desarrollado para el efecto. Así, se observa que suspender el desarrollo de trámites presenciales que implicarían contacto físico entre personas, pero que no resultan indispensables para permitir la vida en sociedad, ni para dar respuesta a las necesidades de la emergencia, indudablemente permite otorgar eficacia a las medidas de aislamiento preventivo decretadas con ocasión a la pandemia, pues promueven su cumplimiento y reducen el nivel de riesgo al que se expone la población. Nótese que esas alternativas no modifican derechos fundamentales o intangibles y requieren de modificaciones legales para alcanzar su meta.

Así mismo, las decisiones estudiadas en esta sección son proporcionales para lograr dicho fin, en cuanto se muestran como una respuesta equilibrada y razonable que facilita hacer frente a la complicada situación que dio origen a la crisis actual, sin que, gracias a las medidas auxiliares que fueron tomadas en estos artículos (suspensión en la contabilización de los términos en los trámites que se surten ante ellas, la exigibilidad de los certificados que profieren o los tiempos que estén corriendo para la reducción de multa prevista en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002), se genere intromisión alguna de los derechos de los miembros de la población. Por último se aplican a toda persona que deba adelantar los trámites suspendidos, por lo que no constituye discriminación para algún sector de la sociedad.

D) las medidas económicas para la industria aeronáutica y de infraestructura o contratos de concesión. (Artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27 y 28)

Los Sala abordó los artículos de este título de acuerdo con el sector que beneficia, a saber: 1) medidas económicas para la industria aeronáutica (**Artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22**); 2) exención de cobro de peajes (**Artículo 13**); y 3) disposiciones en contratos de concesión e infraestructura (**Artículos 24, 25, 26, 27 y 28**):

1) Beneficios económicos para la industria aeronáutica (Artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22).

En esta sección, la Corte analizó las decisiones dirigidas a reducir los impactos económicos negativos que sufre la industria aeronáutica por cuenta del COVID-19 y los medios sanitarios empleados para contenerlo. En concreto, analizó las siguientes medidas: i) generar recursos para las aerolíneas o empresas transportadoras aéreas de carga, tal como sucede con la devolución de saldos de los impuestos (**Artículo 14**); ii) aliviar los egresos fijos, por ejemplo con la suspensión de los arriendos (**Artículo 21**) o de los costos de infraestructura (**Artículo 20**); iii) retrasar la salida de liquidez por medio de la ampliación del plazo para realizar los reembolsos causados en ejercicio del derecho de retracto o de desistimiento (**Artículo 17**), así como con los acuerdos de pagos de los montos adeudados a la Aeronáutica Civil (**Artículo 19**); iv) flexibilizar las restricciones o los requisitos que dificultan la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros o de carga. Un muestra de ello corresponde con suspender los topes de jornada laboral y de horarios de los controladores de tráfico aéreo, bomberos o personal de apoyo (**Artículo 16**), modificar temporalmente las garantías de los seguros que requieren las empresas de transporte aéreo para prestar el servicio (**Artículo 18**) o levantar las restricciones ambientales de horarios de operación de vuelo (**Artículo 22**); y v) suspender el artículo 151 de la Ley 2010 de 2019, que implica cambiar a favor de la Aeronáutica Civil el porcentaje que recibían los municipios y distritos por concepto del pago de las contraprestaciones derivadas de las concesión aeroportuarias (**Artículo 15**).

En ese contexto, concluyó que eran constitucionales las alternativas contenidas en **los Artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 del Decreto 482 de 2020**, debido a que perseguían la finalidad de paliar las consecuencias económicas negativas que ha traído para la industria aeronáutica el COVID-19 y sus medidas de contención. Las alternativas tienen una conexidad interna y externa, a la par que plena justificación. Lo anterior, en razón de que fueron motivadas en los considerandos del Decreto 482 de 2020 y se relacionan con la crisis económica identificada en el Decreto 417 de 2020 para la industria aeronáutica. A su vez, no afectan aspectos esenciales de los estados de emergencia, ni perturban derechos fundamentales y los intangibles.

Las medidas que se encuentran en los **Artículos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 del Decreto 482 de 2022** no suscitan una contradicción específica con la Constitución, ni con los compromisos internacionales o el marco que tiene el ejecutivo para actuar en los estados de Emergencia. Enfatizó que la jurisprudencia ha reconocido, en principio, un margen amplio de actuación al Gobierno en materia de medidas económicas dictadas en los estados de emergencia.

Derivado de las intervenciones recibidas, precisó en el análisis del **Artículo 15⁹** que la suspensión del artículo 151 de la Ley 2010 de 2019 no subvierte ninguna prohibición que la Ley 137 de 1994 impone al ejercicio de las facultades por parte del Gobierno Nacional en el marco de anormalidad. En relación con el **Artículo 16¹⁰**, manifestó que la medida de suspender los topes de horario y de jornada laboral para los controladores de tráfico aéreo, los bomberos y demás personal de apoyo no entraña una regresión a los derechos laborales de los trabajadores. Por su parte, en el **Artículo 17¹¹** determinó que no se evidencia que la tardanza en el reembolso derivado del ejercicio del derecho de retracto vaya a perturbar, como se dijo, el libre desarrollo de la personalidad o a imponer cargas excesivas a los consumidores. Es más, esa proposición jurídica salvaguarda los derechos de ese grupo.

En el juicio de incompatibilidad, la Sala constató que el ejecutivo se vio forzado a modificar el régimen legal ordinario para aminorar la crisis causada por el COVID-19 y sus efectos a través de la implementación de las medidas seleccionadas. Por ejemplo, ello sucedió en el trámite de devolución de saldos de impuestos a favor de los operadores del servicio de transporte aéreo de carga o pasajeros, en las

⁹ La precisión que realizó la Sala se produjo a partir de la intervención de la Secretaria de Hacienda de Bogotá.

¹⁰ Ese pronunciamiento se emitió como resultado de la intervención del Sindicato de los Trabajadores del Transporte Aéreo Colombiano, Servicios Logística y Conexos -Sintratac-

¹¹ Es referencia se realizó por la intervención del ciudadano Martín Uribe Arbeláez

contraprestaciones aeroportuarias que benefician a los municipios o distritos, el reembolso de dinero como resultado del derecho de retracto, entre otros.

Más adelante sintetizó que las decisiones económicas son necesarias y proporcionales por las razones que se enuncian a continuación: i) permiten que el transporte aéreo de carga y de pasajeros siga realizando la actividad transportadora; ii) solventa la crisis de fluidez que tienen las empresas del sector con distintas medidas que facilitan la fluidez de capital; iii) armonizan derechos y beneficios de las alternativas, verbigracia asegura la eficacia del derecho de retracto y otorga un margen de maniobra a las empresas aéreas en el reembolso de dinero para mantener su estabilidad financiera; iv) suspenden requisitos que dificultan la operación del transporte, como sucede con las garantías de responsabilidad o el horario de vuelos, etc. Muchas de estas medidas fueron utilizadas en el pasado por el ejecutivo en época de anormalidad y avaladas por esta Corporación, una muestra ello es la Sentencia C-224 de 2011.

En este escrutinio, valoró especialmente dos medidas. En el artículo 15 de Decreto 482 de 2020, indicó que esa disposición está dirigida a mantener el funcionamiento de la Aeronáutica Civil. La interferencia que sufre la autonomía fiscal territorial es leve en relación con el beneficio obtenido, toda vez que cambia la distribución de un ingreso endógeno que posee una destinación específica para el mantenimiento de las vías cercanas a los aeropuertos. A su vez, resaltó el carácter transitorio de la medida para explicar ese grado de afectación que recae sobre el mandato mencionado.

En el artículo 16 del Decreto 482 de 2020, esta Corporación constató que la medida de levantar los topes de la jornada laboral y turnos de los controladores aéreos, los bomberos y demás personal técnico era vaga e indeterminada, al punto que podría utilizarse de manera innecesaria y apartarse de su finalidad. Ahora bien, precisó que ello no acarrea la inconstitucionalidad de la medida, en tanto existen limitaciones que reducen esa apertura de la norma, las cuales sujetan a las autoridades administrativas que la aplican, a saber: i) la norma no excluye, de manera alguna, los demás derechos y garantías laborales; ii) es una alternativa de última ratio, por lo que la administración debe agotar las opciones que resulten más benignas; y iii) las horas adicionales al trabajo suplementario deberán ser las estrictamente necesarias para atender la situación imprevista, en el marco del estado de emergencia. En consecuencia, la Corte Declaró la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 16 del Decreto Legislativo 482 de 2020 de forma condicional.

2) Exención de cobro de peajes (Art. 13);

La Sala Plena consideró que la suspensión en el cobro de los peajes existentes en las vías nacionales, contenida en el artículo 13 del Decreto 482 de 2020, responde a la totalidad de las exigencias formales y materiales. Observó que la suspensión decretada está debidamente justificada y obedece a una finalidad constitucionalmente legítima; la cual, además de estar relacionada con la situación que dio origen a la pandemia, tiene la virtualidad de contribuir en la reducción de los efectos que puedan ser causados por ella, en concreto, disminuir los costos de comercialización de los diversos productos de consumo y, así, propender por la minimización del incremento de los precios que se derive de la situación de emergencia actual que vive el país.

3) Disposiciones en contratos de concesión e infraestructura (Art. 24, 25, 26, 27 y 28);

En este acápite, se analizó la constitucionalidad de las alternativas propuestas por el Gobierno Nacional para atender los efectos económicos negativos que ha sufrido el sector de concesiones e infraestructura.

A juicio de esta Sala, la medida adoptada a través del artículo 24, que consiste en permitir la continuidad en la ejecución de algunas obras identificables vía criterios operativos o técnicos, así como la movilidad de personal, de los insumos y de maquinarias requeridas para garantizar la continuidad, vigilancia y atención de

emergencias, es constitucional. Ello tanto persiste en la realización de actividades indispensables para aminorar los efectos económicos de la medida no farmacológica de la cuarentena y garantiza la seguridad de ese sector.

Lo propio sucede con la alternativa que se encuentra contenida en el artículo 25 del Decreto 482 de 2000. En consecuencia, autorizar las prórrogas que sumadas en tiempo superen el tope legal del 20% del valor del contrato inicialmente pactado responde a los desequilibrios económicos originados en la ejecución del contrato. Sin embargo, se precisa que esa facultad debe ser interpretada y aplicada con sujeción a criterios objetivos, la realidad económica del contrato, las perturbaciones que se produjeron con la emergencia sanitaria en relación con: (i) la disminución en el recaudo originada por las medidas adoptadas por el gobierno nacional; y (ii) la posibilidad de que las prórrogas operen mientras dure el estado de emergencia económica, social y ecológica así como la emergencia sanitaria.

La Sala estima que la decisión que otorga a las entidades públicas la facultad de suspender de común acuerdo o unilateralmente los contratos es constitucional (Art 26), porque es consciente de los problemas o parálisis que sufrió la ejecución de esos negocios jurídicos durante el aislamiento preventivo obligatorio. La suspensión de común acuerdo está respaldada en la voluntad de las partes; mientras la parálisis unilateral descansa en la finalidad de resolver problemas que más adelante serían más costosos ante la imposibilidad de ejecutar el contrato. A su vez, la suspensión es una práctica cotidiana en los contratos, la cual es reconocida como un fenómeno transitorio que se activa ante el acuerdo infructuoso entre las partes.

La alternativa relacionada con posibilidad de ampliar el plazo de la prórroga de los contratos portuarios es constitucional (art. 27), pues compensa las consecuencias negativas de las medidas de aislamiento. No obstante, la expresión “*estimen necesario*” tiene un nivel elevado de indeterminación, vaguedad y apertura, al punto que podría justificar renovaciones de plazo de ejecución del contrato perpetua e indefinida, lo que se opone a la Constitución. De acuerdo con las Sentencias C-068 de 2009 y C-467 de 2017, el fragmento mencionado debe ser interpretado en el sentido que no implica extender, de manera indefinida, perenne o perpetua, el plazo de prórroga de los contratos de concesión portuaria.

Por último, la Corte consideró que la medida que autoriza el uso de puertos privados, consagrado en el artículo 28, es constitucional, por cuanto asegura las operaciones de carga que tengan como propósito garantizar el abastecimiento de bienes de primera necesidad para comunidad en general. Del texto del Decreto 482 de 2020 se puede inferir la presencia de la motivación suficiente para inaplicar el régimen jurídico ordinario fijado en la Ley 1° de 1991. Con base en la Sentencia C-742 de 2015, providencia en donde se revisó la validez jurídica de una alternativa similar a la contenida en el decreto *sub-judice*, subrayó que la medida que permite el uso de puertos privados satisfizo los juicios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

4. Salvamentos parciales y aclaraciones de voto

La magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** salvó parcialmente el voto porque consideró que el parágrafo 1° del artículo 4°, así como la disposición del artículo 5° del Decreto 482 de 2020, según la cual, “*la oferta habilitada no podrá exceder en ningún caso el cincuenta por ciento (50%) de la oferta máxima que se tenga en cada sistema*”, no superaban el juicio de necesidad fáctica y por lo tanto debieron ser declarados inexecutable. En su concepto, adoptar los porcentajes señalados en estas normas para limitar la oferta de operaciones del transporte terrestre intermunicipal y del transporte masivo, en el marco de la pandemia causada por el COVID-19, dificulta la adaptabilidad de los programas y políticas que puede adoptar el Estado en materia de servicio de transporte público a partir de criterios sanitarios.

Así mismo, a juicio de la magistrada, el apartado “*no obstante, no serán sancionadas con cancelación de las rutas por el hecho de disminuir el servicio autorizado en menos*

de un cincuenta por ciento (50%) durante el tiempo que dure la emergencia”, contenido en el párrafo 3° del artículo 4°, al igual que el apartado “que sólo podrá ofrecerse vía telefónica o a través de plataformas tecnológicas”, contenido en el artículo 6°, no superaban el juicio de necesidad jurídica, razón por la cual estas disposiciones debieron ser declaradas inexecutable. La magistrada consideró que el decreto legislativo examinado no sustentaba las razones para demostrar que los mecanismos ordinarios eran insuficientes para adoptar las medidas contenidas en dichas normas, motivo por el cual no resultaba imperioso ni necesario que el Presidente de la República hiciera uso de las facultades legislativas. Frente al contenido del párrafo 3° del artículo 4°, la magistrada advirtió que la sanción que se buscaba inaplicar estaba contenida en el artículo 2.2.1.1.8.6 del Decreto 1079 de 2015, mientras que el apartado del artículo 6° estaba regulado en el artículo 2.2.1.3.3 del mismo decreto, razón por la que cualquier modificación al respecto podía realizarse a través de un decreto ordinario.

El efecto de dotar de carácter legislativo a cuestiones reglamentarias es importante al menos por dos aspectos. Primero, porque impide al Presidente usar sus facultades de forma ordinaria, pues en adelante se requerirá recurrir al cambio legislativo, mediante ley o decreto legislativo. Segundo, se altera el diseño institucional, según el cual, los asuntos reglamentarios deben ser tratados ante el Consejo de Estado y los legales en la Corte Constitucional.

La magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER** salvó el voto respecto de la declaración de exequibilidad de los artículos 2, 3, y 4 del Decreto 482 de 2020, toda vez que, en su concepto, estas disposiciones eran inconstitucionales por falta de conexidad, dado que restringen la oferta de transporte público cuando las medidas de distanciamiento social derivadas del Covid 19 exigen todo lo contrario. Además, considera que estos artículos son inconstitucionales por falta de necesidad jurídica, dado que los asuntos sobre los que versan están normalmente regulados en normas expedidas con fundamento en la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

De igual manera, la magistrada **PARDO SCHLESINGER** se apartó de la decisión de exequibilidad del artículo 15 del Decreto legislativo 482 de 2020, por considerar que viola la autonomía presupuestal de las entidades territoriales.

Los magistrados **ALBERTO ROJAS RÍOS** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** salvaron parcialmente su voto en cuanto consideraron que los Artículos 4°, 5°, 6°, 15 y 16 del Decreto 482 de 2020 debieron ser declarados *inexecutable* y el Artículo 27 *ibidem* debió ser *executable condicionado*, en el sentido de indicar que la expresión “estimen necesario” no implica una renovación indefinida de la prórroga del plazo de ejecución en los contratos de concesión portuaria. Así mismo, el magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** aclaró su voto, al considerar que la mayoría de la Sala había omitido realizar precisiones indispensables sobre los artículos 17 y 28 *ibidem* para superar cabalmente los requisitos sustantivos que deben observar los decretos legislativos.

(i) Salvaron el voto porque a su juicio la medida de condicionar la oferta del transporte de pasajeros terrestre intermunicipal (**Parágrafo. 1° parcial del Artículo 4**) o masivo (**Artículo 5 parcial**) a un 50% de oferta de las operaciones no sobrepasa el juicio de necesidad fáctica. La Sentencia C-185 de 2020 indicó erradamente que era eficaz e idóneo sujetar el porcentaje de oferta de operación del transporte público de pasajeros a un valor fijo consignado en una norma de rango legal. En el sentir de los magistrados disidentes, establecer un valor inamovible de oferta dificulta la prestación adecuada y segura del servicio de transporte intermunicipal y masivo de pasajeros, pues impide que las autoridades locales determinen, adapten y ajusten la cantidad en que debe prestarse el servicio de transporte, de acuerdo con el avance y contención del COVID-19. En caso de requerir una mayor oferta de transporte, las administraciones territoriales se verían sometidas a grandes dificultades derivadas de la aplicación de **los Artículos 4 y 5 del Decreto 482 de 2020**. La mayor ocupación en los sistemas de transporte evita observar la distancia social entre las personas, lo cual

hace más fácil la transmisión colectiva del virus COVID -19¹², por lo que para evitar esa saturación del transporte se requeriría aumentar su oferta, opción que cerraron las disposiciones analizadas.

Aunado a lo anterior, recordaron que, en el proceso de control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 569 de 2020 (RE-294), el Ministerio de Transporte había identificado que era un error para la prestación del servicio de transporte terrestre público masivo de pasajeros limitar la oferta del mismo al 50%, sin atender la demanda de las operaciones por parte de la ciudadanía.

De otra parte, estimaron que no se satisfizo el juicio de *necesidad jurídica* respecto de las siguientes medidas: a) no sancionar al transportador de servicio público intermunicipal con abandono de ruta por disminución de oferta al 50% de la prestación del servicio (**Parágrafo Tercero del Artículo 4**); y b) condicionar la oferta y prestación del transporte de pasajeros terrestre tipo taxi a las vías telefónicas o plataformas informáticas (**Artículo 6 parcial**). Con base en los Artículos 11 y 13 de la Ley 137 de 1994 así como en las Sentencias C-328 de 1999, -C-226 de 2009, C-252 de 2010, C-722 de 2015 y C-155 de 2020, aseveraron que el Gobierno Nacional ejerció como facultad extraordinaria una decisión que podía ser adoptada con medidas ordinarias mediante la modificación de un acto administrativo general y reglamentario.

La Ministra de Transporte tenía la competencia para adoptar e implementar las medidas contenidas en los **Artículos 6 y 4, Parágrafo Tercero**, por cuanto se reducían a modificar los Artículo 2.2.1.1.8.6 y Artículo 2.2.1.3.3 del Decreto 1079 de 2015, respectivamente. Bastaba con activar las facultades reglamentarias que tienen los directores de las carteras ministeriales para adoptar las condiciones de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros, entre ello, suspender la aplicación de la sanción de abandono de ruta y regular la oferta de los vehículos tipo taxi. Inclusive, reprocharon que el ejecutivo jamás hubiera argumentado por qué los mecanismos ordinarios eran insuficientes para ello. Subrayaron que este escrutinio existe para contener las potestades del Presidente de la República, dejar a salvo la división de poderes e impedir que se altere el diseño institucional de competencias de las autoridades públicas y del control judicial.

Respecto del **Artículo 15**, denunciaron que esa norma interfiere de forma desproporcionada la autonomía territorial en materia presupuestaria y fiscal, por cuanto afecta recursos propios de destinación específica de los municipios y distritos, sin que esos ingresos sean compensados o reemplazados a pesar de que el objeto de gasto de los mismos debe seguir cumpliéndose. La medida consiste en suspender el Artículo 151 de la Ley 2010 de 2019, la cual atribuye a las entidades territoriales locales el 20% del pago de las contraprestaciones derivadas de las concesiones aeroportuarias para mantener las vías de acceso a los aeropuertos. El decreto legislativo suprime el ingreso monetario de una actividad que debe continuar ejecutándose, por lo que los distritos y municipios deben realizar traslados presupuestales para cumplir con su obligación de asegurar el complejo vial próximo a los aeropuertos. Así mismo, esa medida carece de estudio del impacto, en términos de cuantía y de extensión de su vigencia en el tiempo, que causaría sobre las finanzas territoriales, análisis indispensable, pues la alternativa suspende el flujo de esos recursos por dos vigencias fiscales. Entonces, era forzoso declarar inexecutable dicho enunciado con fuerza de ley.

En criterio de los magistrados **ROJAS RÍOS y REYES CUARTAS, el Artículo 16 del Decreto 482 de 2020** que habilita que pueda suspenderse los topes de horarios y de la jornada laboral de los controladores de tráfico aéreo, los bomberos o del personal de apoyo

¹² Organización Panamericana para la Salud, Recomendaciones para la limpieza y desinfección en sitios públicos Supermercados, mercados, tiendas de barrio, bancos, transporte público y otros en línea [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52110/OPSCDECECOVID19200015_spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y]

debieron declararse inexecutable por no superar los juicios de no arbitrariedad, de no contradicción específica, ni el de proporcionalidad.

Recordaron que de acuerdo con el Artículo 215 de la Constitución y el Artículo 50 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción la prohibición que tiene el ejecutivo para desmejorar los derechos sociales de los trabajadores durante un estado de emergencia es una regla que no admite ponderación o justificación de regresión vía proporcionalidad, por lo que el condicionamiento de la norma es una decisión insuficiente a la luz de la Carta Política de 1991. El Gobierno nacional carece de competencia para establecer esa desmejoría, pues el constituyente de 1991 quiso suprimir esa facultad del ejecutivo. En Sentencia C-179 de 1994, se precisó que el mencionado mandato prohibitivo se fundamenta en la finalidad de ese tipo de derechos subjetivos, que buscan nivelar las asimetrías de poder que tiene el empleador frente al trabajador en la relación laboral.

Aseveraron que la medida afecta los elementos mínimos del derecho al trabajo reconocidos en la norma superior y en los tratados de derechos humanos de la materia, en razón de que interviene las condiciones dignas y justas de su ejercicio. Recabaron que el artículo 25 Superior ampara las condiciones en que se desempeña el trabajo. La Observación General No 18 del Comité de Derechos Sociales Económicos y Culturales advierte que las dimensiones de aceptabilidad y calidad de trabajo comprenden las condiciones justas y favorables para realizar la labor, entre ellas el horario y la jornada laboral. A su juicio, suprimir los topes en las dimensiones mencionadas infringe el criterio de conservación del régimen más favorable para el trabajador, estipulado en el inciso 8º del Artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

Enfatizaron que no había duda alguna que el retroceso contenido en el **Artículo 16** afecta uno de los elementos del derecho al trabajo que salvaguarda el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la Constitución. La Observación General No 23 sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias señala que los períodos de descanso diarios, así como la limitación de horas diarias y semanales de trabajo hacen parte de los contenidos normativos consagrados en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos, Sociales, Económicos y Culturales. Entonces, la mayoría de la Sala tenía vedado aseverar que esa alternativa no es una regresión y que esta se encontraba justificada.

Sobre el **Artículo 27** advirtieron que la delimitación del alcance de la facultad de prórroga de las concesiones portuarias en la parte motiva era insuficiente para salvaguardar la Constitución. Indicaron que la expresión “*estimen necesario*” tiene un nivel elevado de indeterminación, vaguedad y apertura que podría justificar renovaciones indefinidas del plazo de ejecución de los contratos de concesión, lo que se opone a la Constitución. De acuerdo con las Sentencias C-068 de 2009 y C-467 de 2017, ese tipo de autorizaciones quebranta de forma desproporcionada los principios de libertad de empresa y de participación en iguales condiciones en los procesos económicos. Por ende, concluyeron que era indispensable condicionar dicha expresión para evitar las prórrogas indefinidas en los contratos de concesión referidos.

(ii) Por su parte, el magistrado **ROJAS RÍOS aclaró su voto** en relación con la decisión adoptada frente al **Artículo 17**, toda vez que dicha alternativa no observaba la necesidad jurídica suficiente. Adujo que el Gobierno Nacional prefirió utilizar sus potestades extraordinarias, cuando era posible emplear las ordinarias vía reglamento. Con base en las Sentencias C-122 de 1997 y C-155 de 2020, censuró que el Gobierno hubiese convertido deliberadamente en ley un asunto que era de rango administrativo y se hallaba bajo la competencia de la Aeronáutica Civil. Recordó que la Sentencia T-987 de 2012 había señalado que las reglas de retractorio de pagos a las aerolíneas están previstas en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC), los cuales son actos administrativos.

De igual forma, precisó que la medida de autorización del uso de puertos privados con el fin de movilizar carga, contenido en el **Artículo 28**, carecía de justificación para

suspender los numerales 14, 15 y 25 del Artículo 5 de la Ley 1ª de 1991, lo que se traduce en problemas para superar el juicio de incompatibilidad. Con el objetivo de solventar ese impase, la mayoría de la Sala se vio forzada a inferir la motivación de la alternativa a partir de una interpretación de los considerandos del Decreto 482 de 2020. Dicho esfuerzo flexibiliza aún más el control de constitucionalidad en los estados de excepción y hace un flaco favor al principio de supremacía de la norma superior, incluido el bloque de constitucional. De ahí que era adecuado aplicar el Artículo 12 de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción en el nivel que esta exige y no construir argucias argumentativas para eludirla.

Por su parte, la magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** manifestó su salvamento de voto en relación con las decisiones de exequibilidad de los artículos 15 y 16 del Decreto legislativo 482 de 2020. En su concepto, estas disposiciones han debido ser declaradas inexecutable.