



Sentencia C-239/20

Referencia: Expediente RE-294

Revisión automática del Decreto Legislativo 569 de 2020, “[p]or la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

Magistrada ponente:
DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá, D.C., ocho (8) de julio de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión automática de constitucionalidad¹ del Decreto Legislativo 569 de 2020, “[p]or la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.”

I. ANTECEDENTES

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

2. En desarrollo de la anterior norma de excepción, el Presidente de la República expidió el Decreto legislativo 569 de 2020, “[p]or la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

3. Mediante comunicación del 16 de abril de 2020, el Presidente de la República, representado por su Secretaria Jurídica, envió a la Corte Constitucional el Decreto legislativo 569 de 2020 para lo de su competencia. La Sala Plena procedió a efectuar el reparto, correspondiéndole el proceso a quien actúa como ponente, a cuyo Despacho fue allegado el referido decreto el 21 de abril de 2020.

4. La Magistrada sustanciadora, en Auto del 23 de abril de 2020 avocó el conocimiento del proceso. En la misma providencia (i) se ofició a la Secretaría General del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a fin de que presentara los argumentos que, en su criterio, justifican la constitucionalidad de la norma adoptada; y (ii) se elevó un cuestionario al Ministerio de Transporte con respecto a las medidas formuladas en el Decreto, su alcance, justificación y limitaciones.

5. Una vez recibidas las pruebas anteriores, el proceso se fijó en lista el 12 de mayo, por el término de cinco días, a efectos de permitir que cualquier

¹ Constitución Política, artículo 241. “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución”.

ciudadano pudiera intervenir, con el fin de defender o impugnar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 569 de 2020. Igualmente se invitó a participar a algunas entidades públicas y privadas que podrían rendir un concepto técnico sobre la norma sometida a consideración. Vencido el término de fijación en lista, se corrió traslado al Procurador General de la Nación quien presentó su concepto el 4 de junio de 2020.

6. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios, y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a realizar el estudio de constitucionalidad del Decreto Legislativo 569 de 2020.

II. TEXTO OBJETO DE REVISIÓN

7. El texto del Decreto legislativo objeto de revisión en el presente proceso es el siguiente:²

“DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 569 DE 2020

Por la cual se adoptan 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 DE COLOMBIA

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

DECRETA

TÍTULO I Aspectos Generales

² El texto completo del Decreto legislativo, junto a la totalidad de las consideraciones que lo fundamentan, tal y como aparece publicado en el Diario Oficial N° 51.286 del 15 de abril de 2020, se adjunta como anexo a la presente Sentencia. Esta metodología (adjuntar el texto completo de las normas objeto de estudio a manera de anexo) se ha utilizado en el pasado. Ver, entre otras, las sentencias C-330 de 1999. M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-327 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Artículo 1. Centro de Logística y Transporte. El Centro de Logística y Transporte de que tratan los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Legislativo 482 de 26 de marzo de 2020 estará vigente durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

Artículo 2. Sinergias logísticas eficientes en el sector transporte. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se permite la celebración de contratos, convenios, concertaciones o acuerdos entre cualquiera de los agentes que desarrollen una actividad en el sector transporte, cuando éstos permitan generar sinergias logísticas eficientes para el transporte necesario de personas y/o cosas.

Los acuerdos, convenios, concertaciones y/o contratos para facilitar sinergias logísticas eficientes deberán ser aprobados previamente por el Centro de Logística y Transporte.

TITULO II

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

CAPITULO I

Transporte de Pasajeros

Artículo 3. Transporte de Pasajeros por Carretera Intermunicipal. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, 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 531 de 8 abril de 2020 o aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo Primero. Las terminales de transporte terrestre deberán prestar sus servicios, conforme a lo dispuesto en el Decreto 531 de 8 abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional, y considerando la oferta de operaciones autorizada por el Centro de Logística y Transporte. En el caso en que se determine el cese de la oferta de operaciones de empresas de transporte intermunicipal, las terminales de transporte no serán sancionadas.

Parágrafo Segundo. Las empresas habilitadas en la modalidad de pasajeros por carretera - intermunicipal no serán sancionadas con cancelación de las rutas por hecho el (sic) disminuir servicio autorizado en menos de un cincuenta por ciento (50%) durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional.

Parágrafo Tercero. En los eventos en que las empresas de transporte terrestre intermunicipal de pasajeros reciban solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con el ejercicio de derecho de retracto o desistimiento, podrán realizar, durante el periodo que dure la emergencia sanitaria y hasta por un (1) año adicional, reembolsos a los usuarios en servicios prestados por la misma empresa.

Artículo 4. Transporte masivo. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se permite operar el servicio público de transporte masivo para el transporte de pasajeros con fines de acceso a servicios de salud o de prestación de servicios de salud y a las personas que requieran movilizarse en los términos del Decreto 531 de 8 abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional.

Artículo 5. Suspensión de ingreso al territorio colombiano. Durante el término que dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministro de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, suspender el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea.

Solo se permitirá el desembarque con fines de ingreso de pasajeros o conexión en territorio colombiano, en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en el marco de sus competencias.

Parágrafo 1. Se exceptúan de lo anterior a los tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes a la carga de empresas de carga aérea, quienes deberán cumplir con el protocolo establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil.

Parágrafo 2. Los pasajeros excepcionalmente admitidos deberán cumplir con las medidas sanitarias de prevención de contagio que adopte el Ministerio de Salud y Protección Social y demás autoridades competentes sobre este asunto en particular.

Parágrafo 3. En cualquier caso, la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, en el marco de sus competencias, podrá negar el ingreso de cualquier extranjero al territorio colombiano, en ejercicio del principio de soberanía del Estado.

Parágrafo 4. La suspensión podrá levantarse por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, previo concepto del Ministerio de Salud y Protección Social, antes del término contemplado en el presente artículo si desaparecen las causas que le dieron origen, o prorrogarse si las mismas persisten.

CAPITULO II

Transporte de Carga

Artículo 6. Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se permite operar el servicio público de transporte terrestre automotor mixto, con fines de transporte de carga o movilización de personas autorizadas en los términos del Decreto 531 de 8 abril de 2020 o aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo. Las empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor mixto no serán sancionadas con cancelación del permiso por el hecho de disminuir el servicio autorizado en menos de un

cincuenta por ciento (50%) durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional.

CAPITULO III

Organismos de Apoyo al Tránsito

Artículo 7. Suspensión de actividades. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, 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 técnico mecánica y de emisiones contaminantes, cuya vigencia expire, se entenderán prorrogados automáticamente durante el tiempo que dure el aislamiento preventivo obligatorio, y hasta un mes (1) después de finalizada esta medida. 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.

CAPITULO IV

Operación de Transporte

Artículo 8. Servicios durante la operación de transporte. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y previa aprobación del Centro de Logística y Transporte, se permitirá la operación de establecimientos prestadores de servicios de mantenimiento vehicular, artefactos, embarcaciones, maquinaria agrícola o pesquera, según los diferentes modos de transporte, así como de los establecimientos en los cuales se realice el suministro y/o instalación de repuestos, con el cumplimiento de las condiciones de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

Así mismo, previa aprobación del Centro de Logística y Transporte, se permitirá la operación de establecimientos que ofrezcan servicios de alimentación y hospedaje a los transportadores autorizados para transitar en el marco de las excepciones a la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para los efectos de la presente disposición, se permitirá el funcionamiento de establecimientos, locales comerciales y hospedajes ubicados en zonas contiguas a la vía, con el cumplimiento de las condiciones de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

CAPITULO V

Peajes

Artículo 9. Exención del cobro de peajes. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, suspéndase el cobro de peajes a vehículos que transiten por el territorio nacional.

TITULO II

Medidas económicas derivadas de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica

CAPITULO I

Industria aeronáutica

Artículo 10. Suspensión cobros infraestructura aeroportuaria. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, suspéndase la aplicación de nuevos cobros relacionados con la infraestructura aeroportuaria.

Artículo 11. Suspensión transitoria de cobro de cánones de arrendamiento. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, 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 periodo en que se mantenga la emergencia sanitaria.

Artículo 12. Suspensión transitoria de restricciones de horario. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, suspéndase transitoriamente 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.

CAPITULO II

Concesiones e Infraestructura

Artículo 13. Infraestructura puesta al servicio público. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, 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. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19,, (sic) 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 mínima para garantizar la prestación del servicio público de transporte.

Artículo 14. Infraestructura en construcción. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se permitirá la continuidad y desarrollo de obras de infraestructura, siempre que la entidad contratante verifique que las mismas puedan desarrollarse en cumplimiento de las disposiciones de

bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social. Para la continuidad de las obras de infraestructura las autoridades del orden nacional coordinarán lo correspondiente con las autoridades locales.

Artículo 15. Medidas de contratos de concesión. En los esquemas de concesiones previstos en la Ley 80 de 1993, y 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, se prorrogara en tiempo que, sumado, puede superar los límites previstos en la normatividad vigente y solo para prorrogar por el mismo tiempo en el que se generó el aislamiento preventivo obligatorio con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19 .

Artículo 16. Autorización especial y extraordinaria para puertos privados. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, autorícese 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 periodo, 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 17. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE (...)”

II. INTERVENCIONES

8. Las intervenciones de las entidades públicas, de las instituciones de educación superior, de la Procuraduría General de la Nación así como de los ciudadanos que allegaron escritos al proceso fueron presentadas de manera global y transversal sobre todo el articulado del Decreto Legislativo 569 de 2020 o sobre artículos específicos, tal como se muestra en la siguiente tabla y se profundiza en el Anexo No. II.

Intervenciones sobre el Decreto Legislativo 569 de 2020	
Superintendencia Nacional de Transporte, Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Agencia Nacional de Infraestructura y Presidencia de la República	Exequibilidad total
Ministerio de Transporte	Exequibilidad total
Procuraduría General de la Nación	Exequibilidad total con los siguientes condicionamientos: (i) exequibilidad del artículo 2º, en el entendido que la aprobación allí contenida se sujetará a los principios que rigen la función administrativa y, en especial, el artículo 209 de la Constitución Política; (ii) exequibilidad del párrafo 3º del artículo 3º, en el entendido que la autorización allí prevista se debe interpretar de manera armónica con la protección de los derechos de los consumidores; (iii) exequibilidad del artículo 9º, en el entendido que la medida allí contenida no podrá superar el término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso le otorgue carácter permanente.
Universidad de los Andes	Exequibilidad total
Universidad Externado	Exequibilidad total
Sindicato Nacional de Trabajadores de Rama, Servicios de la Industria del Transporte y Logística de Colombia	Inexequibilidad total y de manera subsidiaria inexequibilidad de los artículos 10 y 11
Autoridades del Pueblo Yukpa	Inexequibilidad total
Ciudadano Cesar Augusto Robayo	Inexequibilidad del párrafo 3º del artículo 3º

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

9. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la exequibilidad del Decreto Legislativo 569 de 2020, expedido en desarrollo del Decreto 417 de 2020, declaratorio del Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, en virtud de lo previsto en el artículo 241, numeral 7º, concordante con el artículo 215 de la Constitución. El Decreto legislativo 417 fue declarado exequible por esta Corporación mediante la Sentencia C-145 de 2020.

2. Caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del Estado de emergencia económica, social y ecológica³

10. La jurisprudencia constitucional se ha ocupado en numerosas oportunidades de precisar la naturaleza y alcance del Estado de emergencia económica, social y ecológica regulado en el artículo 215 de la Constitución Política. Igualmente se ha esforzado por precisar las fuentes, criterios y estándares que debe tomar en consideración este tribunal a efectos de juzgar la constitucionalidad de los decretos de desarrollo que dicta el Presidente de la República. A continuación, la Corte reitera los aspectos básicos del precedente sobre la materia con el propósito de aplicarlos en el análisis constitucional del Decreto legislativo No. 569 de 2020 sometido a su consideración en esta oportunidad.

11. La Constitución de 1991 regula, en sus artículos 212 a 215, los estados de excepción. Con apoyo en esas disposiciones, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, puede declarar tres tipos de estados de excepción: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

12. La regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. La Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles que supone

³ Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-136 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería; C-145 de 2009 M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-224 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-225 de 2009. M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez; C-226 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-911 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-223 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-241 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-671 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos; C-701 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-465 de 2017 M.P. Cristina Pardo Schlesinger; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

“el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”⁴, así como que “el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad”⁵.

13. La naturaleza *reglada, excepcional y limitada* de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley 137 de 1994 -en adelante LEEE-⁶, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial⁷.

14. La Constitución dispuso un complejo sistema de controles políticos específicos para los estados de excepción, tales como (i) la autorización del Senado para la declaratoria del Estado de Guerra Exterior; (ii) el concepto favorable del Senado para la segunda prórroga del Estado de Conmoción Interior; (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio; (iv) los informes que debe presentar el Gobierno nacional al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución; y, finalmente, (v) la competencia del Congreso para establecer la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o que constituya grave calamidad pública, sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales.

15. La Constitución también estableció el control judicial constitucional automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, según lo dispuesto en los artículos 212 a 215 de la Constitución, el cual está desarrollado por los artículos 55 de la LEEE y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

⁴ Sentencia C-466 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido, citando a su vez la Sentencia C-216 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁵ *Ibidem*.

⁶ El carácter reglado, excepcional y limitado se refleja en varios requerimientos: (i) la Constitución prevé específicas causales para decretar los estados de excepción; (ii) la regulación de los estados de conmoción interior y de emergencia económica, social y ecológica, se funda en el principio de temporalidad (precisos términos para su duración); y (iii) la Constitución dispone limitaciones materiales estrictas para los estados de excepción, tales como que (a) los civiles no sean juzgados por autoridades militares (Art. 213 de la CP), (b) los derechos humanos no puedan ser limitados (Art. 93 de la CP) y (c) el derecho internacional humanitario debe ser respetado (Art. 214 de la CP).

⁷ El control judicial está a cargo de la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, según lo dispone el numeral 7 del artículo 241 de la Carta Política, y del Consejo de Estado, tal como lo dispone el numeral 8 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, al prescribir que le corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado “[e]jercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción”.

16. A la luz del artículo 215 de la Constitución, el estado de emergencia podrá ser declarado por el Presidente de la República y todos los ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 que: (i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública. Este último concepto ha sido definido por la Corte Constitucional como *“una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella”*. La calamidad pública alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

17. Este Tribunal ha señalado que *“los acontecimientos, no solo deben tener una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que, además, deben constituir una ocurrencia imprevista, y por ello diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, esto es, sobrevinientes a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales”*⁸. En tales términos, esta Corte ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, como ha sucedido por cuenta de temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc.; o puede tener una causa técnica como es el caso del cierre de una frontera internacional, o *“accidentes mayores tecnológicos”*⁹.

18. Desde la expedición de la Constitución Política, se han declarado estados de emergencia económica, social y ecológica por distintas razones: i) la fijación de salarios de empleados públicos¹⁰; ii) la crisis en el servicio público de energía

⁸ Sentencia C-216 de 1999. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁹ La Corte ha aclarado que el estado de excepción previsto en el artículo 215 puede tener diferentes modalidades, dependiendo de los hechos que motiven su declaratoria. Así, se procederá a declarar la emergencia económica, cuando los hechos que dan lugar a la declaración se encuentren relacionados con la perturbación del orden económico; social, cuando la crisis que origina la declaración se encuentre relacionada con el orden social; y ecológica, cuando sus efectos se proyecten en este último ámbito. En consecuencia, también se podrán combinar las modalidades anteriores cuando la crisis que motiva la declaratoria amenace con perturbar estos tres órdenes de forma simultánea, quedando, a juicio del Presidente de la República, efectuar la correspondiente valoración y plasmarla así en la declaración del estado de excepción.

¹⁰ Decreto 333 de 1992.

eléctrica¹¹; *iii*) desastres naturales¹²; *iv*) la revaluación del peso frente al dólar¹³; *v*) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito¹⁴; *vi*) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público¹⁵; *vii*) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud¹⁶; y, por último, *viii*) la situación fronteriza con Venezuela¹⁷.

19. El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica sólo puede llevarse a cabo “*por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario*”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán *ser (i) motivados; (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros; (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Igualmente (iv) deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia y (v) podrán -de forma transitoria- establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

20. Dicha disposición señala que el decreto que declare el Estado de Emergencia debe indicar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias y convocar al Congreso, si este no se hallare en funcionamiento, para que se reúna dentro de los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. En relación con las competencias del Congreso en el marco de los estados de emergencia, el propio artículo 215 de la Constitución establece que *(i) examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas; (ii) podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, así como ejercer sus atribuciones constitucionales; y, (iii) se reunirá por derecho propio, si no fuere convocado por el Gobierno nacional.*

¹¹ Decreto 680 de 1992.

¹² Decretos 1178 de 1994, 195 de 1999, 4580 de 2010 y 601 de 2017.

¹³ Decreto 80 de 1997.

¹⁴ Decreto 2330 de 1998.

¹⁵ Decretos 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

¹⁶ Decreto 4975 de 2009.

¹⁷ Decretos 2963 de 2010 y 1170 de 2011.

3. Fundamento y alcance del control judicial de los decretos expedidos al amparo del Estado de emergencia económica, social o ambiental¹⁸

3.1 Consideraciones generales

21. Los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad que impone la Carta Política, a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias. Sin embargo, una característica propia del Estado constitucional es que esa competencia no sea omnímoda ni arbitraria. El ordenamiento superior impone una serie de requisitos y condiciones que deben cumplirse tanto en los decretos legislativos que declaran el estado de excepción, como aquellos que prevén las medidas legales extraordinarias para hacer frente a la crisis, conocidos usualmente como *decretos de desarrollo*. Estos requisitos y condiciones son los que, a su vez, justifican la competencia de la Corte para verificar la compatibilidad de los decretos y el texto superior. Ello, bajo el entendido que los estados de excepción son mecanismos extraordinarios, pero en todo caso sometidos a condiciones de validez impuestas por la Constitución.

22. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integradas al parámetro de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Carta Política que regulan los estados de excepción (Arts. 212 a 215 de la CP); (ii) el desarrollo de esas reglas, previstas en la LEEE-; y (iii) las normas de derecho internacional de los derechos humanos que prevén tanto los requisitos de declaratoria, como las garantías que no pueden ser suspendidas en esas situaciones excepcionales (*derechos intangibles*) (Arts. 93.1 y 214 de la CP). La existencia de un régimen jurídico con sujeción al cual deben ejercerse las competencias que surgen de la declaratoria de un estado de excepción concretan el principio de legalidad que, como lo ha indicado este Tribunal (i) obliga a que el Gobierno actúe con sujeción a las normas nacionales que rigen los estados de excepción; y (ii) exige que las suspensiones extraordinarias de los derechos y libertades que tengan lugar en razón de la crisis no sean incompatibles con las obligaciones del Estado y, en particular, con aquellas derivadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos.

¹⁸ Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido y C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias.

3.2 Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

23. La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido que el control constitucional de los decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia tiene dos facetas: formal y material. Se trata de un detallado escrutinio que tiene por objeto asegurar que todos los límites previstos para el ejercicio de las facultades de excepción sean debidamente respetados por el Gobierno nacional.

24. El examen formal del decreto exige verificar, en su orden, el cumplimiento de tres exigencias básicas: (i) la suscripción por el Presidente de la República y por todos sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación. Igualmente en los casos en los cuales la declaratoria del estado de emergencia haya comprendido únicamente determinado ámbito territorial, debe examinarse que los decretos de desarrollo no lo excedan.

25. El examen material comprende el desarrollo de varios escrutinios que, como lo ha indicado la Corte, constituyen expresiones operativas de los principios que guían los estados de excepción. La práctica decisonal de este Tribunal evidencia algunas divergencias en el orden, contenido y agrupación de tales juicios. Si bien tales diferencias no han afectado el rigor del control constitucional, es oportuno unificar su alcance a fin de enunciar y caracterizar cada uno de los juicios indicando, adicionalmente, el orden en que deben ser aplicados.

26. El **juicio de finalidad**¹⁹ está previsto por el artículo 10 de la LEEE²⁰. A la luz de este juicio, toda medida contenida en los decretos legislativos debe estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión o agravación de sus efectos²¹.

¹⁹ La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; C-437 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; y C-434 de 2017 M.P. Diana Fajardo Rivera, entre otras.

²⁰ Ley 137 de 1994. Art. 10. “*Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.*”

²¹ Sentencia C-724 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas. “*Las medidas adoptadas por el Gobierno al amparo de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica (i) deben estar destinadas exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; y (ii) deberán referirse a asuntos que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia*”. Sentencia C-700 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz. El juicio de finalidad “(...) es una exigencia constitucional de que todas las medidas adoptadas estén dirigidas a solucionar los problemas que dieron origen a la declaratoria de los estados de excepción. En otras palabras, es necesario que el articulado cumpla con una finalidad específica y cierta”.

27. El **juicio de conexidad material**²² está previsto por los artículos 215 de la Constitución²³ y 47 de la LEEE²⁴. Con este juicio, se pretende determinar si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) **interno**, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente²⁵ y (ii) **externo**, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia²⁶.

28. El **juicio de motivación suficiente**²⁷ ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el Presidente ha presentado razones que resultan suficientes para justificar las medidas adoptadas²⁸. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas²⁹, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los “*decretos*

²² La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre este juicio en las sentencias C-517 de 2017. M.P. Iván Escruería Mayolo; C-467 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-437 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; y C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo, entre otras.

²³ Constitución Política. Art. 215. “*Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes*”.

²⁴ Ley 137 de 1994. Art. 47. “*Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado*”.

²⁵ Sentencia C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo. “*La conexidad interna refiere a que las medidas adoptadas estén intrínsecamente vinculadas con las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente*”. En este sentido, ver, también, la Sentencia C-434 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera.

²⁶ Sentencia C-724 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. “*La conexidad en el control de constitucionalidad de los Decretos legislativos dictados con base en la declaratoria del estado de emergencia social, económica y ecológica, se dirige entonces a verificar determinadas condiciones particulares, relacionadas con la vinculación de los objetivos del Decreto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, y con los hechos que la ocasionaron*”. En este sentido, ver, también, la Sentencia C-701 de 2015 M.P. Luis Guillermo Guerrero.

²⁷ El juicio de motivación suficiente de las medidas ha sido desarrollado por esta Corte en las sentencias C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-434 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera; C-409 de 2017 M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-241 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-227 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-224 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-223 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁸ Sentencia C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido. En la providencia se reiteran las consideraciones de las sentencias C-722 de 2015. M.P. Myriam Ávila Roldán y C-194 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²⁹ Al respecto, en la Sentencia C-753 de 2015. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, la Corte Constitucional sostuvo que “*en el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique*”.

de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”³⁰.

29. El **juicio de ausencia de arbitrariedad**³¹ tiene por objeto comprobar que en el decreto legislativo no se establezcan medidas que violen las prohibiciones para el ejercicio de las facultades extraordinarias reconocidas en la Constitución, la LEEE y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia.³² La Corte Constitucional debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales³³; que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento³⁴.

30. El **juicio de intangibilidad**³⁵ parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, a la luz de los artículos 93 y 214 de la Constitución, no pueden ser restringidos ni siquiera durante los estados de excepción. La Corte ha establecido que en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, se consideran como derechos intangibles el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; los principio de

³⁰ Ley 137 de 1994, “*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*”, artículo 8.

³¹ Sobre el juicio de ausencia de arbitrariedad se pueden consultar las sentencias C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-434 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera; C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-241 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C-227 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez; y C-224 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³² Sentencia C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido, en la cual se reiteran las consideraciones de las sentencias C-723 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-742 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

³³ Artículo 7º de la Ley 137 de 1994. “*Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades*”.

³⁴ Sentencia C-149 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Reiterada, entre otras, en las sentencias C-224 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-241 de 2011. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; y C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁵ El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este Tribunal en las sentencias C-517 de 2017. M.P. Iván Humberto Escruera Mayolo; C-468 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos; C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-751 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-723 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-700 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras.

legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas; y el derecho al *habeas corpus*. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

31. El **juicio de no contradicción específica**³⁶ tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica a la Constitución o a los tratados internacionales; y (ii) no desconozcan el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 48 y 50 de la LEEE. Ha destacado la Corte que entre las prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y legal, la consistente en que el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en el artículo 215.

32. El **juicio de incompatibilidad**³⁷, según el artículo 12 de la LEEE, exige que los decretos legislativos que suspendan leyes expresen las razones por las cuales son irreconciliables con el correspondiente estado de excepción.

33. El **juicio de necesidad**³⁸, previsto en el artículo 11 de la LEEE, implica que las medidas que se adopten en el decreto legislativo sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. La Corte ha señalado que este análisis debe ocuparse (i) **de la necesidad fáctica o idoneidad**, la cual consiste en verificar fácticamente si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, de manera tal que se evalúa si el Presidente de la República incurrió o no en un error manifiesto respecto de la utilidad de la medida para superar la crisis; y (ii) de la **necesidad jurídica o subsidiariedad** que implica verificar la existencia dentro del

³⁶ Al respecto pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-437 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; C-434 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera; C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; y C-723 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁷ Esta Corporación se ha referido a este juicio en las sentencias C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-434 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera; C-136 de 2009. M.P. Jaime Araujo Rentería; C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo; y C-723 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³⁸ Sobre el particular se han pronunciado, entre otras, las sentencias C-517 de 2017. M.P. Iván Humberto Escruería Mayolo; C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schlesinger; C-437 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; C-409 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo y C-723 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

34. El **juicio de proporcionalidad**³⁹, que se desprende del artículo 13 de la LEEE, exige que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción sean respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Igualmente, la Corte ha precisado que el examen de proporcionalidad exige que las restricciones a derechos y garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Advierte la Corte que este examen particular no excluye, naturalmente, la aplicación del examen de proporcionalidad cuando ello se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, por ejemplo, en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

35. El **juicio de no discriminación**⁴⁰, el cual tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE⁴¹, exige que las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas⁴². Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados⁴³.

4. Análisis formal: la expedición del Decreto Legislativo 569 de 2020 cumplió el procedimiento constitucional

³⁹ Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-227 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-225 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-911 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-224 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-145 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; y C-136 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería.

⁴⁰ Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-467 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-466 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido; C-701 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-672 de 2015. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C-671 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos; C-227 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-224 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-136 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería.

⁴¹ “Artículo 14. No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (...)”.

⁴² Sobre el particular, cabe resaltar que dicho listado de categorías sospechosas no es taxativo, pues de conformidad con el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “la ley prohibirá toda discriminación”.

⁴³ En este sentido, en la Sentencia C-156 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo), esta Sala explicó que el juicio de no discriminación pretende hacer efectivo “el principio de igualdad ante la ley del artículo 13 de la Constitución Política, en el sentido de establecer que todas las personas recibirán el mismo trato y no se harán distinciones basadas en criterios de raza, lengua, religión, origen familiar, creencias políticas o filosóficas”.

36. Vistos los antecedentes que derivaron en la promulgación del Decreto Legislativo 569 de 2020, la Corte concluye que el mismo cumple con los requisitos formales previstos en las disposiciones constitucionales y estatutarias para este tipo de normas, como se explica a continuación.

37. **Suscripción.** El Decreto Legislativo 569 de 2020 fue expedido por el Gobierno nacional y debidamente suscrito por el Presidente de la República y todos los 18 ministros que actualmente conforman el gabinete.

38. **Expedición.** El decreto legislativo se expidió el 15 de abril de 2020⁴⁴, esto es, al amparo y dentro del término de vigencia del Decreto 417 de 2020 que declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, desde el 17 de marzo y por el término de 30 días calendario.

39. **Motivación.** El Decreto Legislativo 569 de 2020 se encuentra formalmente motivado en el acápite correspondiente al “considerando”, donde se enuncian las razones y causas que justifican su expedición, y se explican las medidas adoptadas. La valoración material sobre estas razones se hará en el siguiente capítulo, por el momento basta constatar la existencia de dicha motivación.

40. **Ámbito territorial.** Teniendo en cuenta que la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica se extiende a todo el territorio nacional, debe entenderse que las medidas adoptadas en el decreto tienen el mismo ámbito de aplicación y alcance.

41. El examen formal descrito arroja que el Decreto Legislativo 569 de 2020 supera este primer filtro, lo que habilita la revisión material de su contenido.

5. Análisis material del Decreto Legislativo 569 de 2020

5.1. *Cuestión preliminar. Existencia de precedente ante la revisión previa de decretos legislativos con contenidos normativos similares al que ahora se estudia y esquema de análisis*

42. El Decreto Legislativo 569 de 2020 establece una serie de medidas relacionadas con el servicio de transporte aéreo y terrestre (de pasajeros y mixto), así como sobre su infraestructura. Las medidas buscan hacer frente a la actual crisis generada por la pandemia ocasionada por el COVID-19, por lo que

⁴⁴ Al respecto, consultar el Diario Oficial número 51.286 del 15 de abril de 2020.

se incluyen normas relativas a la protección de la población para evitar la propagación del virus y garantizar sus derechos en las actuales circunstancias, así como normas que propenden mitigar los efectos económicos negativos que la actual emergencia ha tenido sobre los sectores del transporte aéreo y terrestre.

43. La Sala considera necesario resaltar que esta norma guarda considerable similitud con el contenido de los decretos 439 de 2020 y 482 de 2020, adoptados dentro de la misma declaratoria de emergencia económica, social y ecológica. En efecto, mediante el Decreto 439 de 2020 se suspendió el desembarque de pasajeros con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano procedentes del exterior por vía aérea, norma que fue declarada exequible mediante Sentencia C-157 de 2020.⁴⁵ Por su parte, el Decreto 482 de 2020 adoptó medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, las cuales fueron declaradas exequibles por la Sentencia C-185 de 2020,⁴⁶ salvo el artículo 16⁴⁷ que fue declarado exequible de manera condicionada, ya que la medida allí prevista debía aplicarse a las situaciones estrictamente necesarias para asegurar la prestación del servicio de transporte de pasajeros y de carga, bajo condiciones de seguridad para el personal descrito en la norma y el público en general.

44. A pesar de lo anterior, el Gobierno nacional explicó, tanto en los considerandos del Decreto Legislativo 569 de 2020 como en las respectivas intervenciones en el presente proceso, que el decreto que en esta oportunidad se analiza se expidió ante la necesidad de mantener vigentes algunas de las medidas adoptadas en los decretos 439 de 2020 y 482 de 2020. Esto debido a que la pandemia causada por el COVID-19 se ha agudizado, pues su ritmo de contagio y tasa de mortalidad han aumentado en todo el país, lo que ha obligado a extender las medidas de aislamiento preventivo obligatorio y el estado de emergencia sanitaria. Por tanto, ante la extensión de la crisis sanitaria, resultaba necesario extender también la vigencia de las medidas para continuar mitigando los efectos negativos producidos por ésta, en algunos casos teniendo como referente el aislamiento preventivo y, en otros, el término de la vigencia de la

⁴⁵ M.P. Diana Fajardo Rivera. SVP. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y Alberto Rojas Ríos.

⁴⁶ M.P. Alberto Rojas Ríos. SVP. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger, Alberto Rojas Ríos, José Fernando Reyes Cuartas, Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. Alberto Rojas Ríos.

⁴⁷ Decreto 482 de 2020. “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”.

emergencia sanitaria⁴⁸. Además, las modificaciones que se hicieron en algunas normas y que no tienen que ver con la temporalidad de las medidas, obedecieron a la necesidad de realizar ajustes para mejorar el alcance e idoneidad de las medidas que por ellas se adoptaban.

45. En el anterior escenario, ante un número importante de normas cuyo contenido sustantivo no varía sino que su cambio relevante se encuentra en la vigencia, debe preguntarse la Sala sobre cuál es el alcance de los pronunciamientos previos que la Corte realizó sobre la constitucionalidad de los decretos 439 de 2020 y 482 de 2020. En esta dirección, se advierte que en esta oportunidad no se está frente a una cosa juzgada y debe hacerse un estudio separado y autónomo sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo 569 de 2020.

46. Al respecto, en la reciente Sentencia C-172 de 2020 se analizó una situación similar a la presente, pues el Decreto 544 de 2020 había reproducido, con algunas modificaciones, las normas contenidas en el Decreto 499 de 2020 (los dos adoptados en el marco del Estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020). Sobre este punto la Corte descartó que se configurara una cosa juzgada, pero advirtió que la Sentencia C-163 de 2020 que analizó la constitucionalidad del Decreto 499 de 2020 constituía un precedente para el análisis del Decreto 544 de 2020, y explicó:

“Con todo, eso opera sin perjuicio en que para el presente caso se deba hacer un estudio separado y autónomo sobre la constitucionalidad del Decreto 544 de 2020. Esto se justifica en el hecho de que el contexto de cada una de las disposiciones adoptadas es una condición que debe evaluarse en el marco del análisis de constitucionalidad de los decretos adoptados en los estados de excepción, comoquiera que la declaratoria de exequibilidad depende, entre otros factores, de la acreditación entre las medidas propuestas y la naturaleza de la crisis. De esta manera, solo resultarán compatibles con la Constitución cuando se demuestre, de forma fehaciente, que las normas son idóneas para atender la causa del estado de excepción y para limitar la propagación de sus efectos. Esto implica, según lo

⁴⁸ Las medidas previstas en el Decreto Legislativo 569 de 2020 se circunscriben a (i) la emergencia sanitaria, la cual se declara en el marco del artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, el Decreto 780 de 2016, la Ley 9 de 1979 y el Decreto 4107 de 2011, o (ii) al aislamiento preventivo obligatorio, el cual se adopta en ejercicio de las facultades de policía conferidas al Presidente de la República por el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016. Al respecto debe precisarse que, en el marco de la declaratoria del estado de emergencia sanitaria, el Gobierno nacional ha adoptado las medidas de aislamiento preventivo obligatorio. Por lo tanto, el periodo del aislamiento preventivo obligatorio puede ser inferior o igual al de la emergencia sanitaria, pero nunca superior a éste, toda vez que, como se dijo, en todos los casos el aislamiento preventivo se adopta con ocasión de la pandemia del COVID-19 y al amparo de la emergencia sanitaria.

expuesto, que el escrutinio judicial de cada medida se haga de forma separada y atendiendo a dicho contexto. Así, es viable concluir que, a raíz de determinadas condiciones, el grado de intensidad de la crisis o la magnitud de sus efectos, ciertas medidas cumplan con las exigencias constitucionales y estatutarias, y luego, normas similares no acrediten tales requisitos”.⁴⁹

47. Por lo anterior, la Sala analizará todas las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo 569 de 2020 de manera autónoma pero sin perder de vista el precedente fijado en las sentencias C-157 de 2020⁵⁰ y C-185 de 2020⁵¹, que examinaron los decretos legislativos 439 y 482 de 2020, evidenciando, por supuesto, en cada caso la fuerza del precedente, particularmente en aquellos juicios que no tienen una relación particular con asuntos de vigencia y que encuentran en las decisiones previas una línea de decisión clara. Esto ocurre, por ejemplo, en relación con los juicios de intangibilidad, incompatibilidad, no contradicción y necesidad jurídica.

48. Teniendo en cuenta lo expuesto, la Corte abordará el análisis material del Decreto Legislativo 569 de 2020 a partir siete ejes, agrupando en varios de ellos más de un artículo. Esta metodología obedece principalmente a que, de un lado, algunas tensiones constitucionales son comunes en varios artículos, mientras otras son particulares de uno solo, y, de otro lado, unos artículos comparten una línea explicativa común y específica en las motivaciones del Legislador excepcional para su adopción. Esta forma de análisis, además, favorece la comprensión sistemática del contenido normativo de este decreto legislativo, así como el entendimiento de sus interrelaciones con los enunciados normativos similares que ya se han analizado en sentencias previas de este Tribunal en el marco del Estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Decreto legislativo 417 de 2020.

49. También precisa la Sala que en cada eje, cuando sea del caso, se identificarán las similitudes y diferencias del enunciado normativo objeto de escrutinio, con el previsto en los decretos legislativos 439 o 482 de 2020; sintetizando, a continuación, las *medidas* que se incorporan en cada artículo o grupo de artículos y las reglas de decisión previas que son pertinentes para este nuevo estudio destacando aquellos juicios que, en consideración a cada asunto, pueden ser brevemente motivados, se insiste, ante la existencia de un precedente en la materia.

⁴⁹ Sentencia C-172 de 2020. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. SVP. Carlos Bernal Pulido, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. Alejandro Linares Cantillo.

⁵⁰ M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁵¹ M.P. Alberto Rojas Ríos.

50. En atención a las razones y a los objetivos mencionados, el examen del Decreto Legislativo 569 de 2020 se adelantará en torno a los siguientes siete ejes; el primero regula una materia previamente establecida en el Decreto legislativo 439 de 2020⁵², mientras que los siguientes siete ejes se refieren a asuntos que, en su mayoría, fueron objeto de configuración en el Decreto legislativo 482 de 2020⁵³, así:

- (i) Suspensión del ingreso al territorio colombiano por vía aérea, materia que se encuentra regulada en el artículo 5 de este Decreto Legislativo.
- (ii) Vigencia y funciones del Centro de Logística y Transporte a partir de lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 13 de este Decreto Legislativo.
- (iii) Condiciones para prestar el servicio de transporte terrestre, artículos 3, 4, 6 y 8 del Decreto Legislativo en estudio.
- (iv) Exoneración de exigencias legales en la operación del servicio de transporte que no implican un beneficio o alivio económico directo, en los términos del artículo 7 del Decreto Legislativo 569 de 2020.
- (v) Exención de cobro de peajes, a partir del artículo 9 del Decreto Legislativo en estudio.
- (vi) Medidas económicas para la industria aeronáutica, según lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 12 de la normativa en examen.
- (vii) Disposiciones en contratos de concesión e infraestructura siguiendo lo previsto en los artículos 14, 15 y 16 del Decreto Legislativo 569 de 2020.

51. Finalmente se encuentra el artículo 17 del Decreto Legislativo 569 de 2020, que prevé la vigencia de la normativa, reiterando el principio general de sus efectos jurídicos hacia futuro.

5.2. Análisis del primer eje: suspensión de ingreso al territorio colombiano por vía aérea (artículo 5)

Decreto 439 de 2020	Decreto Legislativo 569 de 2020
Artículo 1. <i>Suspensión de ingreso al territorio colombiano.</i> Suspender, por el término de treinta (30) días calendario a	Artículo 5. <i>Suspensión de ingreso al territorio colombiano.</i> <u>Durante el término que dure la emergencia sanitaria declarada</u>

⁵² Analizado en la Sentencia C-157 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera. SVP. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y Alberto Rojas Ríos.

⁵³ Objeto de estudio en la Sentencia C-185 de 2020. M.P. Alberto Rojas Ríos. SVP. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger, Alberto Rojas Ríos, José Fernando Reyes Cuartas, Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. Alberto Rojas Ríos.

partir de las 00:00 horas del lunes 23 de marzo de 2020, el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea. Sólo se permitirá el desembarque con fines de ingreso de pasajeros o conexión en territorio colombiano, en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en el marco de sus competencias. Parágrafo 1. Se exceptúan de lo anterior a los tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes a la carga de empresas de carga aérea, quienes deberán cumplir con el protocolo establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Parágrafo 2. Los pasajeros excepcionalmente admitidos deberán cumplir con las medidas sanitarias de prevención de contagio que adopte el Ministerio de Salud y Protección Social y demás autoridades competentes sobre este asunto en particular. Parágrafo 3. En cualquier caso, la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, en el marco de sus competencias, podrá negar el ingreso de cualquier extranjero al territorio colombiano, en ejercicio del principio de soberanía del Estado.	<u>por el Ministro de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, suspender el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea.</u> Sólo se permitirá el desembarque con fines de ingreso de pasajeros o conexión en territorio colombiano, en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en el marco de sus competencias. Parágrafo 1. Se exceptúan de lo anterior a los tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes a la carga de empresas de carga aérea, quienes deberán cumplir con el protocolo establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Parágrafo 2. Los pasajeros excepcionalmente admitidos deberán cumplir con las medidas sanitarias de prevención de contagio que adopte el Ministerio de Salud y Protección Social y demás autoridades competentes sobre este asunto en particular. Parágrafo 3. En cualquier caso, la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, en el marco de sus competencias, podrá negar el ingreso de cualquier extranjero al territorio colombiano, en ejercicio del principio de soberanía del Estado.
--	---

Parágrafo 4. La suspensión podrá levantarse antes de esa fecha si desaparecen las causas que le dieron origen, o prorrogarse si las mismas persisten.	Parágrafo 4. La suspensión podrá levantarse <u>por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, previa concepto del Ministerio de Salud y protección Social, antes del término contemplado en el presente artículo</u> si desaparecen las causas que le dieron origen, o prorrogarse si las mismas persisten.
---	--

La disposición analizada

52. El artículo 5 del Decreto Legislativo 569 de 2020 contiene tres medidas. (i) La suspensión amplia y general del desembarque de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea, con dos excepciones; la primera, predicable de pasajeros, en los eventos de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de la Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia en el marco de sus competencias; y, la segunda, respecto de los tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes a la carga de empresas de carga aérea. (ii) La facultad de negar el ingreso al país de extranjeros, *en cualquier* caso, por parte de la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia. Y, la última (iii) la imposición de medidas sanitarias para quienes ingresan al país en las referidas situaciones excepcionales.

53. Tales mandatos, en lo sustancial, reproducen las estipulaciones principales del Decreto legislativo 439 de 2020, salvo en lo relacionado con su vigencia. Así, como resulta claro del cuadro comparativo antes expuesto, mientras en este caso las medidas se vinculan a la duración de la emergencia sanitaria en curso (declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social) o a la duración de aquellas posteriores que se declaren por la misma autoridad como consecuencia de la pandemia del Covid-19; en el marco del Decreto legislativo 439 de 2020 estas restricciones se establecieron por 30 días.

54. Al tenor de dicho presupuesto temporal (30 días) la Corte Constitucional en la Sentencia C-157 de 2020⁵⁴ encontró que las tres medidas a las que se ha hecho referencia eran constitucionales por superar los juicios materiales aplicables en escenarios de estados de emergencia económica, social y ecológica. Para el efecto, precisó el alcance del derecho a la locomoción a partir de lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución, afirmando que en este caso la dimensión interferida era aquella que se refiere al ingreso y salida del país de todo

⁵⁴ M.P. Diana Fajardo Rivera. SVP. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y Alberto Rojas Ríos.

colombiano.⁵⁵ Advirtió, además, que los destinatarios de estas medidas eran tanto los nacionales como los extranjeros, razón por la cual indicó que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 100 de la Constitución, eran válidas incluso las diferencias de trato entre estos dos grupos, siempre y cuando fueran razonables y proporcionadas.

55. Con los presupuestos mencionados, este Tribunal encontró que la suspensión de desembarque de pasajeros (principalmente nacionales y extranjeros con residencia) tenía por objeto contrarrestar precisamente el contagio y propagación del Covid-19, causa sanitaria de la declaratoria del estado de excepción, encontrándose además debidamente motivada, por lo cual, concluyó que cumplió los requisitos de finalidad, conexidad material y motivación suficiente. Indicó que la medida no interrumpía el normal funcionamiento de las ramas del poder público, no suprimía ni modificaba organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento, y no lesionaba el núcleo de ningún derecho constitucional, por lo que no era arbitraria. Sobre este último aspecto, adujo que aunque se evidenciaba una restricción en el ejercicio del derecho de locomoción, no lo suspendía dado que la medida admitía excepciones y era temporal, solo por 30 días.

56. La suspensión de desembarque también superó los juicios de intangibilidad, pues no afectaba derechos intocables en estados de excepción, y de no contradicción, destacando que el derecho a la locomoción de nacionales y extranjeros podía ser limitado. Valoró que también se satisfacía el juicio de necesidad, dado que, de un lado, el Gobierno Nacional incluso adoptó medidas menos restrictivas al comienzo de la pandemia⁵⁶, las cuales se evidenciaron insuficientes (necesidad fáctica), y, del otro, la restricción del derecho a la locomoción ostenta reserva democrática de ley, por virtud de lo establecido en el artículo 24 de la Constitución, y que, frente a los extranjeros residentes en el país, era claro que sus derechos y garantías no podían desconocerse por decreto, al tenor de lo dispuesto en el artículo 100 de la Constitución (necesidad jurídica). Finalmente, encontró que, en razón a que la suspensión de desembarque no era absoluta, superaba un test estricto de proporcionalidad, y que, dado que se aplicaba a nacionales e incluso a extranjeros residentes sin consideración a su origen, la medida no era discriminatoria.

⁵⁵ Además de esta, la Sentencia precisó que el derecho de locomoción tiene dos dimensiones adicionales: una, el derecho a moverse en el territorio y, la otra, el derecho a permanecer y residenciarse.

⁵⁶ Como el aislamiento y cuarentena de personas que arribaran a Colombia provenientes de la República Popular China, de Italia, de Francia y de España, a través de la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020; y, posteriormente, la restricción de ingreso para extranjeros, permitiendo así el arribo al territorio de nacionales, extranjeros residentes y diplomáticos, mediante la Resolución 408 del 15 de marzo de 2020.

57. En estos términos la Sala Plena estableció que el Estado no viola el derecho de una persona colombiana o extranjera residente en el país al limitar su ingreso como pasajero de un vuelo internacional, para prevenir, contener y mitigar los efectos de una pandemia altamente contagiosa, siempre y cuando su derecho no sea anulado y se brinden opciones excepcionales que no impongan barreras ni cargas desproporcionadas, en especial, a personas en situación de vulnerabilidad.

58. En cuanto a la segunda medida se estimó, de entrada, que la competencia de Migración Colombia para negar el ingreso de extranjeros al país “*en cualquier caso*”, se circunscribía a su relación con la situación de la pandemia del Covid-19. Bajo tal comprensión encontró satisfechos todos los juicios materiales. De sus consideraciones es preciso destacar las siguientes: (i) respecto al juicio de no arbitrariedad, se sostuvo que no estaba en juego el núcleo esencial de algún derecho de los extranjeros, precisando que el artículo 100 de la Constitución autoriza la privación de derechos civiles por razones de orden público. Agregó que en situación de normalidad Migración Colombia ostenta competencia para negar el ingreso al país de extranjeros por motivos de soberanía nacional⁵⁷; (ii) pese a la existencia de tal habilitación, la Sala afirmó que la medida era necesaria jurídicamente debido a que se precisaba contar con una regla que mantuviera intacta la competencia de Migración Colombia frente a extranjeros, pero específicamente por razones asociadas a la pandemia del Covid-19. Y, finalmente, (iii) se estimó que esta medida era proporcional, incluso bajo un test estricto, destacando que el trato dado a los extranjeros, en comparación con los nacionales, no implicaba una discriminación, pues en este aspecto las posiciones no eran comparables, siendo diferente impedir el ingreso de un nacional a su propio país, en el que encuentra sus raíces, que a un ciudadano de otro Estado.

59. Finalmente, sobre la medida de cumplir los protocolos sanitarios al ingresar al país, indicó la Sala Plena que era una medida necesaria, en tanto debía ser entendida como una regla de autorización que permite a las autoridades competentes tomar medidas sanitarias para los casos excepcionales de ingreso, contempladas a la prohibición de desembarque de pasajeros aéreos de vuelos del exterior, superando así incluso un test estricto de proporcionalidad.

⁵⁷ Artículos 2.2.1.11.3.2. del Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015 y 3 del Decreto 4062 de 2011.

60. A partir de las anteriores reglas, y teniendo en cuenta que la extensión de la vigencia de las tres medidas previstas en el artículo 5 del Decreto legislativo 569 de 2020 puede impactar de manera especial los derechos involucrados en las mismas, se procede a hacer el estudio de constitucionalidad, precisando que en algunos juicios, como los de intangibilidad, incompatibilidad, no contradicción, necesidad jurídica y no discriminación, la Sala Plena arribará a las mismas conclusiones expuestas en la Sentencia C-157 de 2020⁵⁸, dado que el término de vigencia no tiene incidencia particular en la consideración constitucional propia de esos juicios.

Juicio de finalidad y conexidad material

61. La Corte encuentra superado el *juicio de finalidad* porque las tres medidas analizadas están directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la crisis y a impedir la extensión o agravación de los efectos que generaron la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica por el Decreto legislativo 417 de 2020, esto es, detener la propagación y contagio del virus del Covid-19 dentro del territorio nacional. Así, valora la Sala el hecho de que los primeros casos de contagio se dieron a partir de los ingresos por vía aérea de nacionales y no nacionales provenientes del extranjero, lo que llevó a tomar medidas de restricción cada vez más fuertes en la materia. Ahora bien, pese a la adopción por 30 días de la suspensión del desembarco, restricción de ingreso para extranjeros y el seguimiento de procedimientos sanitarios en el marco del Decreto legislativo 439 de 2020, es claro que la permanencia y agravamiento de la propagación del Covid-19 lleva a afirmar que las tres medidas aquí analizadas mantienen la relación -y con mayor razón- con los motivos que generaron el Estado de emergencia y que, por supuesto, se encaminan a evitar que el virus continúe con su curva de crecimiento. Aunado a lo anterior, las restricciones impuestas se justifican en la medida en que pretenden impactar positivamente en el decrecimiento de casos y, por esta vía, dar mayor protección y viabilidad de respuesta al sistema de salud del país.

62. En la misma línea argumentativa, la *conexidad externa* de las medidas se satisface porque el Estado de emergencia económica, social y ecológica se declara a causa de la pandemia del Covid-19, y las medidas del artículo 5° del Decreto Legislativo 569 de 2020 se toman justamente para detener el contagio y la propagación del virus

⁵⁸ M.P. Diana Fajardo Rivera. SVP. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y Alberto Rojas Ríos.

63. El artículo 5° del Decreto Legislativo 569 de 2020, también guarda una estrecha relación con los considerandos del mismo decreto, por lo que se satisface la *conexidad interna*. En el acápite de considerandos se explica que es necesario suspender el ingreso de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea durante esta emergencia sanitaria y las que se decreten como consecuencia del Covid-19, por cuanto “**(i)** *previene la facilidad de transmisión del virus persona a persona*, [e] **(ii)** *impide que el transporte de pasajeros que provengan de países, área o territorios contagiados, que a la fecha supera los 213, ingrese al territorio colombiano por medio del tránsito aéreo*”. Agregó que la restricción frente a extranjeros también tiene por objeto, procurar “*evitar la sobrecarga del Sistema de Seguridad Social en Salud por las personas que provengan del extranjero y sean positivas de COVID-19.*” A su turno, las medidas sanitarias que se adoptan frente a las personas que, por los motivos excepcionales que prevé el mismo artículo en estudio pueden ingresar, es claro que su control en materia de salud tiene explicación en la necesidad de controlar el impacto de la pandemia en nuestro territorio.

Juicio de motivación suficiente

64. El Legislador excepcional presentó razones suficientes para adoptar las medidas contempladas en el artículo 5° del Decreto Legislativo 569 de 2020. En efecto, tanto en el Decreto Legislativo 569 de 2020, como en la intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia allegada a este proceso, se explica que las medidas se toman para prevenir la diseminación del virus, pues se impide que ingresen al territorio nacional pasajeros provenientes de países o regiones con alto número de contagios, y procura evitar que el aumento de personas contagiadas termine por sobrecargar el Sistema de Salud y se afecte la adecuada prestación de este servicio público. Aunado a lo anterior, la Sala encuentra justificado que estas medidas, sin perjuicio de que puedan levantarse antes, tengan por referente la *emergencia sanitaria*, dado que la misma está necesariamente conectada a la existencia del virus y, por su parte, las restricciones de ingreso al país están dirigidas a contener la pandemia, esto es, es claro que el criterio de temporalidad al que se acudió es coherente y adecuado a la finalidad de las medidas.

Juicio de ausencia de arbitrariedad

65. Sobre este análisis la Sala reitera que, como se afirmó en la Sentencia C-157 de 2020⁵⁹, las tres medidas aquí analizadas (i) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado, y (ii) no se suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Ahora bien, aunque la suspensión del desembarco de pasajeros tiene por objeto restringir el derecho a la locomoción para nacionales e incluso para extranjeros con residencia, su ejercicio no se suspende de manera absoluta, pues existen excepciones y, además, la nueva regla de vigencia tampoco es indefinida ni indeterminable, justificándose en la necesidad de evitar la extensión y/o agravamiento de la situación interna actualmente existente. Respecto a la segunda medida, esto es, a la prohibición de ingreso de extranjeros, se encuentra que, como se afirmó en la Sentencia mencionada, no se genera problema de arbitrariedad dado que, en los términos del artículo 100 de la Constitución, es válido limitar derechos a extranjeros, lo cual ocurre en materia de ingreso al país incluso en condiciones de normalidad. Finalmente, tampoco se evidencia un problema de arbitrariedad en cuanto a las medidas sanitarias que se imponen a quienes ingresan al país en esta situación excepcional.

Juicios de intangibilidad, incompatibilidad⁶⁰ y no contradicción específica

66. Siguiendo el precedente establecido en la Sentencia C-157 de 2020⁶¹, se concluye que las medidas previstas en el artículo 5 del Decreto Legislativo 569 de 2020 no afectan derechos intangibles, no suspenden normas incompatibles con el estado de excepción y no contarían de manera específica la Constitución, pues no existe norma alguna que impida al Legislador excepcional restringir ingresos al país ni imponer medidas sanitarias para evitar la propagación de un virus como el Covid-19.

Juicio de necesidad

67. ***Necesidad fáctica.*** Las medidas del artículo 5º son necesarias desde el punto de vista fáctico para evitar que aumente la propagación del COVID-19. La pandemia generada por el virus podría agudizarse en caso de reabrirse el desembarque normal de pasajeros, nacionales y extranjeros provenientes del

⁵⁹ M.P. Diana Fajardo Rivera. SVP. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y Alberto Rojas Ríos.

⁶⁰ En este caso específico, la Sala Plena considera adecuado no realizar consideración especial ante el cambio de la vigencia de las medidas, en razón a que lo que se concluyó en la primera decisión y aquí se reitera es que no existen normas suspendidas.

⁶¹ *Ibídem.*

exterior por vía aérea, una vez vencido el término inicial para el cual estaban previstas estas medidas -30 días conforme al Decreto legislativo 439 de 2020-, pues en ese momento las cifras de personas contagiadas y fallecidas habían aumentado⁶² y, de hecho, continúan con la misma tendencia. Por lo tanto, la extensión de las medidas en los términos previstos por la norma en estudio encuentra sustento. Se insiste, que antes de la adopción de las limitaciones más intensas a la locomoción el Gobierno nacional intentó otras medidas, que no surtieron el efecto pretendido en razón a la magnitud de la crisis sanitaria, por lo que, se hacía indispensable adoptar mandatos más estrictos.

68. Dada la complejidad de la situación que supone la pandemia y la urgencia de su prevención y contención, también resultaba indispensable, en ejercicio del principio de soberanía del Estado, que se facultara a las autoridades migratorias para impedir el ingreso de cualquier extranjero. Así mismo, se advierte necesario que las personas que excepcionalmente ingresen al país continúen con la carga de cumplir los respectivos protocolos sanitarios como medida de contención al contagio y propagación del virus. Esto, en especial, por la condición asintomática de muchas de las personas que estarían ingresando excepcionalmente y podrían ser un vector de contagio.

69. Ahora bien, la Sala considera que la vigencia de las medidas que fija la norma que se analiza, esto es, circunscribir su duración a la presente emergencia sanitaria o a cualquier otra emergencia sanitaria que se declare con ocasión de la pandemia derivada del COVID-19 es por ahora necesario, si se tiene en cuenta, además, que los avances científicos y tecnológicos no permiten considerar medidas menos restrictivas y que garanticen la salud pública y vida de los residentes en el país. Esto no quiere decir que durante todo el tiempo de la pandemia por Covid-19 se estime *prima facie* necesario mantener idénticas

⁶² En la parte considerativa del Decreto 569 de 2020 se señala: “Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al 22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril, 3.105 personas contagiadas al 15 de abril y ciento treinta y un (131) fallecidos a esa fecha”.

medidas, si es que por medios menos restrictivos se logran objetivos ligados a las garantías de los derechos a la salud y vida de los colombianos y habitantes en el país. También advierte la Sala que, aunque en principio las restricciones se asociaron a medidas de prevención, lo cierto es que en la actualidad siguen siendo razonables para evitar la propagación y, por lo tanto, luchar por la contención del virus.

70. En suma, las medidas de urgencia consagradas en el artículo 5° del Decreto 569 de 2020 resultan necesarias para contener la propagación del virus y evitar que aumente aún más el número de personas contagiadas que posiblemente requerirán de cuidados médicos, de tal manera que se garantice una adecuada y eficiente capacidad de respuesta del Sistema de Salud ante la pandemia.

71. **Necesidad jurídica.** Al respecto, siguiendo la línea argumentativa de la Sentencia C-157 de 2020⁶³, el Presidente de la República y sus ministros debían acudir a un decreto legislativo para limitar el derecho de locomoción de los nacionales, en la dimensión de ingreso al país, y de extranjeros residentes; así como para establecer una regla clara que en el marco de la pandemia concediera a Migración Colombia una competencia de restricción de ingreso a extranjeros por motivos relacionados con el Covid-19.

Juicio de proporcionalidad

72. Las medidas de suspender la llegada de pasajeros nacionales y extranjeros residentes en vuelos internacionales, facultar a Migración Colombia para negar la entrada al país a extranjeros y adoptar protocolos sanitarios para aquellos que excepcionalmente ingresan al país, no resultan desproporcionadas bajo un juicio estricto, incluso con la extensión de su vigencia en el tiempo como lo ordena el artículo 5° en estudio. Lo anterior, por lo menos, por los siguientes motivos, (i) la inexistencia en la primera medida, suspensión de desembarque de nacionales y extranjeros residentes, de una prohibición total; (ii) la inexistencia de un derecho fundamental exigible del Estado colombiano, de manera absoluta, del ingreso al país por extranjeros; y, (iii) la determinación de un criterio objetivo y determinable sobre la temporalidad de la medida, vigencia que incluso puede ser inferior de darse las condiciones para levantar las restricciones en el marco de la emergencia sanitaria, según lo establece el párrafo 4°.

⁶³ M.P. Diana Fajardo Rivera. SVP. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger y Alberto Rojas Ríos

73. En primer lugar, las tres medidas buscan un *fin constitucionalmente imperioso*, esto es, garantizar el derecho a la salud y a la vida de las personas. Las medidas son *adecuadas* para alcanzar el fin pretendido, pues, como se ha explicado, a través de las restricciones al desembarque de personas -nacionales, extranjeras con residencia o extranjeras- por vía aérea se contiene la propagación de la pandemia y se minimiza el número de personas que ingresen infectadas, adoptando en todo caso las medidas sanitarias para aquellos casos que excepcionalmente se den. Esto permite a su vez que el Sistema de Salud no se sobrecargue y pueda responder adecuadamente a la crisis sanitaria. Las medidas además son *necesarias* porque, como se indicó, no existen medios alternativos menos restrictivos, de hecho los mismos fueron intentados previamente sin mayor éxito. Además, ante la falta de una vacuna o de tratamientos ante la infección, los medios de contención y salubridad se convierten en medios indispensables y necesarios. Finalmente, las medidas tampoco son *desproporcionadas en sentido estricto*, como se explicará a continuación.

74. Respecto de la primera medida, por una parte, está la necesidad de tomar medidas efectivas para la prevención, contención y mitigación de los efectos de la pandemia, con el objeto de proteger los derechos a la vida y a la salud de la población en general, y en particular de las personas más vulnerables a las consecuencias mortales del virus. Por el otro lado, se encuentran los derechos de las personas nacionales y extranjeras residentes en Colombia, que requieren regresar a su país, en ocasiones incluso con necesidad. No obstante, la restricción de los derechos a la locomoción de éstos últimos aunque es amplia y general, no es absoluta ni atemporal⁶⁴ y, además, tiene un impacto fuerte y positivo frente a la protección de la salud y la vida de la población en general.

75. Para la Sala es claro que el texto del artículo 5º analizado, específicamente en cuanto a las excepciones a la medida de desembarco, no permite una interpretación rígida que lleve a no atender las solicitudes y reclamos de connacionales en situación de vulnerabilidad. Las excepciones fundadas en motivos de *emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor* deben comprenderse de una manera amplia, de tal suerte que sean sensibles a la situación que atraviesan las personas connacionales en el extranjero y los ciudadanos extranjeros con residencia, brindando una oportunidad amplia y equitativa a todas. Además, bajo el orden constitucional vigente, las personas

⁶⁴ Sobre la validez constitucional de limitar el derecho a la locomoción, la Sala Plena se remite a lo dicho en la Sentencia C-157 de 2020.

tienen derecho a que el Estado las proteja especialmente cuando estén “*en situaciones de debilidad manifiesta*” (Art. 13 de la CP).

76. En consecuencia, dado que la suspensión del desembarco de personas por vía aérea al territorio nacional se ha extendido más allá del término inicialmente previsto en el Decreto 439 de 2020, y teniendo en cuenta que esta situación afecta a los connacionales que se encuentran en el exterior y requieren retornar al país, el Gobierno nacional deberá gestionar de manera pronta y eficaz el mayor número de vuelos posibles de carácter humanitario que permitan el regreso de las personas nacionales residentes en Colombia y que se encuentran en otros países, así como de aquellos nacionales residentes en el exterior y que por razones de fuerza mayor o caso fortuito necesitan ingresar al territorio nacional. Lo anterior debido a que los vuelos de carácter humanitario se constituyen en el único medio con el que actualmente cuentan las personas nacionales para regresar al país, dadas las restricciones a la operación aérea impuestas en Colombia y en muchos otros países.

77. La Sala también encuentra que la medida, además de no ser absoluta, tampoco es indefinida, como se ha advertido previamente. También es oportuno destacar que la jurisprudencia constitucional ha precisado que el principio de temporalidad que rige estos estados de excepción apunta a que las medidas que se adopten tengan una duración limitada, de acuerdo con la naturaleza de los hechos que dieron lugar a la declaratoria correspondiente. Sin embargo, “*la vigencia del principio de temporalidad no es incompatible con el carácter permanente de las normas adoptadas al amparo de la emergencia económica, social y ecológica, con excepción de aquellas de carácter tributario, las cuales perderán ejecutoria al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las adopte como legislación ordinaria*”.⁶⁵

78. La Corte entonces ha avalado medidas cuya temporalidad supera la vigencia del Estado de emergencia económica, social y ecológica y se extienden por varios meses o años, siempre y cuando estén destinadas a conjurar efectivamente las causas que dieron origen a la emergencia.⁶⁶ En el presente caso las medidas analizadas se muestran razonables si se tiene en cuenta que mientras persista la emergencia sanitaria el Gobierno nacional deberá tomar medidas tendientes a contener el contagio de las personas con el COVID-19 y

⁶⁵ Sentencia C-467 de 2017. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶⁶ Al respecto se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-224 de 2009. MP. Jorge Iván Palacio Palacio; C-194 de 2011 MP. Humberto Antonio Sierra Porto; C-467 de 2017. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

evitar un desbordamiento del Sistema de Salud, tal como las que se adoptan en el artículo 5° del Decreto 569 de 2020.

79. Respecto de la segunda medida, la Sala evidencia que a los extranjeros, como se ha mencionado, no les asiste un derecho absoluto al ingreso a Colombia, por lo cual, con mayor razón la restricción que se impone, bajo una competencia de Migración Colombia que debe analizarse de cara a las finalidades de contención de la pandemia, no genera una desproporción en la afectación de sus intereses. Similares consideraciones deben hacerse frente a la tercera medida, dado que la imposición de medidas sanitarias no implican una afectación tal que anule los derechos constitucionales, mientras que aportan de manera importante a la garantía de la salud y vida de la población.

80. Finalmente, se evidencia que el párrafo 4° del artículo 5° del decreto que se analiza faculta a la Aeronáutica Civil a levantar las medidas antes del término fijado si desaparecen las causas que le dieron origen o prorrogarlas si las causas persisten, previo concepto del Ministerio de Salud. Sobre este punto la Sala advierte que esta potestad que se le otorga a la Aeronáutica Civil resulta plenamente razonable, toda vez que esta entidad es la encargada de dirigir y coordinar el transporte aéreo. Además, esta decisión está precedida de un concepto a cargo del Ministerio de Salud, entidad que emite las respectivas directrices y recomendaciones en materia sanitaria para hacer frente a la pandemia ocasionada por el COVID-19, lo que le imprime un carácter técnico a la decisión.

81. Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de prorrogar las medidas adoptadas en la norma que se analiza, debe precisarse que, de acuerdo al inciso 1° del artículo 5°, la suspensión del ingreso de personas al país por vía aérea se enmarca en el actual estado de emergencia sanitaria y en eventuales futuros estados de emergencia sanitaria que se decreten con ocasión del COVID-19, por lo anterior, si no se encuentra vigente un estado de emergencia sanitaria es porque no existe una circunstancia que ponga en peligro la salud pública y, por lo tanto, tampoco se encuentra justificación para mantener las medidas aquí analizadas. En consecuencia, la prórroga de la medida que refiere el párrafo 4° del artículo 5° debe entenderse dentro del término de un estado de emergencia sanitaria decretado con ocasión del COVID-19.

Juicio de no discriminación

82. Finalmente, la Sala advierte que las medidas analizadas no resultan discriminatorias, ya que no establece un tratamiento diferenciado con base en algún criterio sospechoso de discriminación, esto es, por razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas.

Conclusión del análisis del artículo 5° del Decreto Legislativo 569 de 2020

83. De acuerdo a las consideraciones expuestas en esta providencia, el artículo 5° del Decreto legislativo 569 de 2020 debe ser declarado exequible en razón a que observa los requisitos materiales del juicio de constitucionalidad.

5.3. Análisis del segundo eje: vigencia y funciones del Centro de Logística y Transporte (artículos 1, 2 y 13 del Decreto Legislativo 569 de 2020)

Decreto 482 de 2020	Decreto Legislativo 569 de 2020
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 esta 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 de nivel directivo.	Artículo 1. Centro de Logística y Transporte. <u>El Centro de Logística y Transporte de que tratan los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Legislativo 482 de 26 de marzo de 2020 estará vigente durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.</u>

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 3. Facultades del Centro. El Centro de Logística y Transporte tendrá las siguientes facultades: (...) 3. Autorizar los acuerdos de sinergias logísticas eficientes, en los términos del artículo 8 del presente Decreto Legislativo. 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,	Artículo 2. Sinergias logísticas eficientes en el sector transporte. <u>Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria derivada del Coronavirus COVID-19, se permite la celebración de contratos, convenios, concertaciones o acuerdos entre cualquiera de los agentes que desarrollen una actividad en el sector transporte, cuando estos permitan generar sinergias logísticas eficientes para el transporte necesario de personas y/o cosas.</u>

tendrán como vigencia máxima la fecha prevista para la finalización del aislamiento preventivo obligatorio y de la emergencia económica, social y ecológica.	<u>Los acuerdos, convenios, concertaciones y/o contratos para facilitar sinergias logísticas eficientes deberán ser aprobados previamente por el Centro de Logística y Transporte.</u>
Artículo 23. Infraestructura puesta al servicio público. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica 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 mínimo para garantizar la prestación del servicio público de transporte.	Artículo 13. Infraestructura puesta al servicio público. Durante <u>el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19,</u> 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. <u>Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19,</u> 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 mínimo para garantizar la prestación del servicio público de transporte.

Las disposiciones analizadas

84. El artículo 1º del Decreto Legislativo 569 de 2020 establece que el Centro de Logística y Transporte (en adelante CLT), creado mediante el Decreto

legislativo 482 de 2020, así como sus funciones y facultades, establecidas en los artículos 2 y 3 del mismo decreto, estarán vigentes durante el término de la presente emergencia sanitaria, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria que se declare con ocasión de la pandemia derivada del COVID-19. Por su parte, el artículo 2º faculta al CLT, durante este mismo término, a autorizar acuerdos, convenios, concertaciones y/o contratos para facilitar sinergias logísticas eficientes en el sector transporte. Finalmente, el artículo 13 establece dos medidas, esto es, dispone que el CLT puede ordenar, durante el aislamiento preventivo obligatorio, la suspensión de cualquier infraestructura dispuesta para la prestación del servicio público de transporte, que por regla general debe mantenerse en operación y señala que los administradores de infraestructura dispuesta para la prestación del servicio de transporte deben adaptar su operación para mantener los esquemas determinados por el CLT o el Gobierno nacional.

85. Mediante Sentencia C-185 de 2020⁶⁷ se declaró la exequibilidad de los artículos 1, 2, 3, 8 y 23 del Decreto 482 de 2020, mediante los cuales se adoptaron medidas similares a las que se analizan en este eje. La Corte declaró la exequibilidad de dichas normas en razón a que observaban los requisitos materiales del juicio de constitucionalidad. Se indicó que, debido a los efectos causados por las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, resultaba indispensable tomar decisiones para garantizar la mayor eficacia de dichas medidas sanitarias y el goce de los derechos fundamentales a la alimentación y a la salud de todas las personas. Por lo tanto, dado que el Estado tiene la competencia de dirigir, vigilar y regular el servicio público de transporte y la forma en que debe prestarse, la creación del CLT y las funciones y facultades asignadas respondían a estas necesidades. Además, el Presidente de la República tiene la facultad para crear entidades del orden nacional y modificar la estructura la administración pública en uso de sus atribuciones excepcionales de los estados de emergencia económica, y en esta oportunidad la creación del CLT y las funciones asignadas tenían una estrecha conexidad con las causas que dieron origen a la emergencia.

86. La Sala encuentra que los artículos 1, 2 y 13 del Decreto Legislativo 569 de 2020 modifican, respecto de las normas del Decreto 482 de 2020, lo relativo a la vigencia de las medidas, las cuales se circunscriben en esta oportunidad a la emergencia sanitaria o al aislamiento preventivo obligatorio. Así mismo, el artículo 2, a diferencia de lo dispuesto en el Decreto 482 de 2020, define

⁶⁷ M.P. Alberto Rojas Ríos. SVP. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger, Alberto Rojas Ríos, José Fernando Reyes Cuartas, Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. Alberto Rojas Ríos.

expresamente quiénes pueden celebrar los acuerdos para generar sinergias logísticas eficientes, esto es, “*cualquiera de los agentes que desarrollen una actividad en el sector transporte*”. De otra parte, aunque el referido artículo 2 permite la celebración de este tipo de acuerdos durante el término de cualquier emergencia sanitaria que se declare con ocasión del COVID-19, no señala expresamente el término de vigencia máximo de los mismos, como sí lo hacía el artículo 8 del Decreto 482 de 2020, el cual lo circunscribía a la finalización del aislamiento preventivo y de la emergencia económica.

87. En consecuencia, al igual que en el anterior eje de análisis, la Sala seguirá de cerca el precedente de la Sentencia C-185 de 2020⁶⁸ respecto de los juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad jurídica y no discriminación, ya que sobre ellos pueden aplicarse de manera análoga las respectivas consideraciones de la citada sentencia. Sin embargo, sobre los restantes juicios se harán análisis con mayor carga de suficiencia argumentativa, dado que la finalidad y conexidad externa exigen valorar si la consideración de las causas y los efectos de la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica permiten la comprensión de las medidas adoptadas con la temporalidad aquí asignada; los juicios de conexidad interna y motivación suficiente implican un análisis del Decreto Legislativo 569 de 2020 en su conjunto, mientras que para los juicios de necesidad fáctica y proporcionalidad es relevante detenerse en el impacto de la extensión de la temporalidad de las medidas y los cambios introducidos en el artículo 2 del decreto bajo análisis.

Juicio de finalidad y conexidad material

88. Las funciones asignadas al CLT en los artículos que se analizan responden de forma directa y específica a la finalidad de conjurar el agravamiento de los efectos económicos y de salud pública desencadenados por la pandemia del COVID-19, por lo que se encuentra cumplido el juicio de *finalidad*. Así mismo, las medidas buscan hacer frente a los efectos generados en la movilidad, el abastecimiento de alimentos y la crisis económica en el sector transporte, originados a causa de las medidas adoptadas en el marco de la actual emergencia sanitaria, cumpliéndose de esta manera el criterio de *conexidad externa*.

89. Para la Sala este Centro tiene entre sus funciones adoptar medidas de urgencia para atender el servicio de transporte en momentos de aislamiento

⁶⁸ *Ibídem*.

preventivo (Art. 13, inciso 1), pero también para que este servicio público funcione adecuadamente en el tiempo en el que el país se encuentre en emergencia sanitaria por el Covid-19 (art. 2), por lo tanto, se comprende una prolongación como la prevista en las disposiciones analizadas, pues las medidas que se adoptan en el marco del Estado de emergencia económica, social y ecológica declarada en el Decreto legislativo 417 de 2020 tienen por objeto reducir los efectos que en materia sanitaria y económica se derivan de esta pandemia, entre las que se encuentran una probable escasez de provisiones o el encarecimiento de las mismas por ausencia de transporte; la movilidad de personas, como aquellas que pertenecen al personal médico; entre otros servicios, que son indiscutiblemente necesarios para que la situación no se agrave más.

90. Adicionalmente, las medidas mantienen también una relación de *conexidad interna* con los considerandos expuestos en el Decreto Legislativo 569 de 2020. En efecto, estas responden a la necesidad de garantizar “*de manera pronta y oportuna a la prestación esencial de transporte público en Colombia*” y asegurar la infraestructura necesaria para su correcto funcionamiento.

Juicio de motivación suficiente

91. El Presidente y sus ministros presentaron las razones que soportan las medidas adoptadas en los artículos 1, 2 y 13 del Decreto legislativo 569 de 2020, las cuales dan cuenta de la pertinencia, alcance y relación con la declaratoria de emergencia. En efecto, en la parte considerativa de dicho Decreto se señala que es necesario que CLT ejerza sus funciones durante el término de la emergencia sanitaria o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada con ocasión de la pandemia derivada del COVID-19, debido a que se necesitan tomar acciones de manera pronta y oportuna para garantizar la prestación de transporte y las decisiones del CLT no requieren tramites adicionales ante autoridades administrativas debido a la urgencia de las medidas.

92. Así mismo, se indica en los considerandos del Decreto legislativo 569 de 2020 que, a pesar de que los acuerdos entre competidores del sector transporte se consideran anticompetitivos, en el actual estado de emergencia estos mismos acuerdos permiten generar sinergias logísticas eficientes que ayudan a prestar adecuadamente el servicio de transporte.

Juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica e incompatibilidad

93. Los artículos 1, 2 y 13 superan estos análisis, pues, tal como se consideró en la Sentencia C-185 de 2020,⁶⁹ la creación, vigencia y funciones del CLT (i) no suspenden o vulneran el núcleo esencial de los derechos fundamentales; no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y no suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento; (ii) no afectan derechos intangibles, en lo términos aducidos por esta Corte en la Sentencia C-723 de 2015;⁷⁰ (iii) no suscitan una contradicción específica con la Constitución ni con los compromisos adquiridos por el Estado colombiano a partir de los tratados internacionales en derechos humanos; y, (iv) las normas analizadas no suspenden ninguna ley de la República.

94. Si bien podría pensarse que el artículo 2 entra en contradicción con el artículo 333 de la Constitución Política⁷¹ que consagra el derecho a la libre competencia, pues tal como se refiere en los considerandos del decreto que se analiza, los acuerdos que allí se establecen podrían limitarlo, lo cierto es que este derecho no es absoluto y el propio artículo 333 constitucional indica que la actividad económica es libre dentro de los límites del bien común, y la ley puede delimitarla “*cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación*”. Por tanto, no se advierte una contradicción específica del artículo 2 con el texto constitucional.

Juicio de necesidad

95. ***Necesidad fáctica.*** Las medidas referidas al CLT son necesarias para asegurar la máxima eficacia del aislamiento social obligatorio y garantizar el goce de los derechos a la alimentación y a la salud durante la emergencia sanitaria. Por ejemplo, la celebración de acuerdos o convenios para generar sinergias logísticas tiene la finalidad de asegurar las cadenas de suministros

⁶⁹ *Ibídem.*

⁷⁰ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷¹ Constitución Política. Artículo 333. “*La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. // La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. // La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. // El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. // La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación*”.

afectadas por los brotes de COVID-19, mientras que garantizar la operación de infraestructuras dispuestas para el servicio de transporte permite que este se siga prestando con normalidad a aquellas personas autorizadas para transitar, sin que se le impida al CLT que, por razones asociadas a la pandemia, pueda ordenar la suspensión de cualquier infraestructura.

96. Además, desde el punto de vista fáctico también resultaba necesario condicionar la vigencia de las medidas al término de la emergencia sanitaria o del aislamiento preventivo obligatorio, pues durante este período se requiere que el CLT desarrolle sus funciones para hacer frente a la emergencia ocasionada por la pandemia producida por el COVID-19 y se puedan adoptar de manera rápida y sencilla medidas encaminadas a garantizar la prestación eficiente del servicio de transporte. Ahora bien, aunque pudiera considerarse que la vigencia de las medidas resulta indeterminada, pues se circunscriben a cualquier estado de emergencia o aislamiento preventivo que se decreten con ocasión del COVID-19, lo cierto es que, de un lado, este periodo es perfectamente determinable y, de otro lado, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, las medidas que se adopten en un Estado de emergencia económica, social y ecológica, pueden superar el término de la vigencia del estado de excepción si con ellas se pretende conjurar las causas que dieron origen a la emergencia,⁷² tal como sucede en este caso. Por todo lo anterior, la Sala considera superado el juicio de necesidad fáctica.

97. **Necesidad jurídica.** Tal como se sostuvo en la Sentencia C-185 de 2020,⁷³ el Presidente de la República debía acudir a un decreto legislativo para cambiar la estructura de la administración pública y crear el CLT, así como asignarle funciones y facultades, asuntos que son de rango legal, dado que establecen las condiciones generales para organizar y coordinar el servicio de transporte, tal como lo establecen la Ley 105 de 1993 y la Ley 336 de 1996, razón por la que se encuentra cumplido el juicio de necesidad jurídica.

98. Ahora bien, aunque el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, “*por la cual se dictan algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas*”, establece que el Gobierno nacional puede “*autorizar la celebración de acuerdos o convenios que no obstante limitar la libre competencia, tengan por*

⁷² Ver, entre otras sentencias: C-448 de 1992. MP. José Gregorio Hernández Galindo; C-367 de 1994. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-884 de 2010. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-467 de 2017. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁷³ M.P. Alberto Rojas Ríos. SVP. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger, Alberto Rojas Ríos, José Fernando Reyes Cuartas, Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. Alberto Rojas Ríos.

fin defender la estabilidad de un sector básico de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general”, la Corte considera que, a pesar de dicha facultad, era necesario que esta medida se expidiera a través de una norma de rango legal debido a las particularidades y la magnitud de la actual emergencia. En efecto, se requería autorizar este tipo de acuerdos de manera general para todo el sector transporte por un periodo determinado pero incierto. Además, era necesario precisar que esta medida requería de la aprobación del CLT, organismo creado mediante una norma de rango legal. Finalmente, debe considerarse que la medida está dirigida a posibilitar los mencionados acuerdos en el sector transporte, el cual constituye un servicio público esencial que se encuentra regulado en normas de rango legal.

Juicio de proporcionalidad

99. Las funciones asignadas al CLT, así como la determinación de su vigencia, atada al término de la emergencia sanitaria declarada con ocasión de la pandemia derivada del COVID-19, o de cualquier emergencia sanitaria que se declare por estos motivos, resultan proporcionales para responder a la crisis, pues procuran solucionar los efectos negativos de las medidas sanitarias implementadas para detener el avance del COVID-19.

100. Para abordar el análisis de este juicio, la Sala advierte que las medidas que se analizan en este eje pueden afectar la libre competencia, por lo que en esta oportunidad corresponde realizar un test intermedio de proporcionalidad. En primer lugar, las medidas establecidas en los artículos 1, 2 y 13 apuntan a garantizar *finés legítimos y constitucionalmente importantes*, ya que buscan garantizar una adecuada y eficiente prestación del servicio público y mitigar los riesgos de contagio a causa del COVID-19. En segundo lugar, *los medios que se emplean son adecuados y efectivamente conducentes para alcanzar estos fines*. En efecto, la creación temporal de un organismo a través del cual se coordine el funcionamiento y la logística para la prestación del servicio público de transporte permite que, en una situación atípica como la que atraviesa el país por cuenta del COVID-19, los distintos sectores y empresas involucradas en la prestación de este servicio puedan desarrollar sus funciones de manera eficiente y coordinada bajo las directrices de un organismo dedicado a garantizar la prestación de este servicio público en el marco de la actual pandemia. Finalmente, las medidas que se analizan *no resultan evidentemente desproporcionadas* teniendo en cuenta la finalidad que persiguen y considerando que la libre competencia no se afecta gravemente ni se desconoce su núcleo esencial, tal como se explicará a continuación.

101. El funcionamiento del CLT resulta indispensable durante el tiempo en que los efectos derivados de la pandemia del COVID-19 se sigan presentando y deban ser atendidos en el marco de la emergencia sanitaria. Si bien es cierto uno de los principios que rigen las medidas tomadas en los estados de excepción es su carácter temporal, y la cláusula que utiliza la norma podría considerarse indeterminada, debido a que extiende la medida a futuros estados de emergencia que eventualmente puedan declararse en razón al COVID-19, lo cierto es que es imposible determinar de antemano cuál debe ser el límite temporal preciso de las medidas destinadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus consecuencias. En todo caso, vincular la vigencia de la medida al estado de emergencia sanitaria involucra reconocer que aquella no tiene carácter permanente y, una vez las condiciones sanitarias regresen a la normalidad, la medida pierde su sustento fáctico y su vigencia.

102. Por otra parte, en relación con el artículo 2º del Decreto Legislativo 569 de 2020, se advierte que la autorización que emite el CLT para que las empresas y/o actores del sector transporte celebren acuerdos, contratos y convenios no es desproporcionada, ya que estos acuerdos son fundamentales para garantizar el suministro de bienes y servicios esenciales para población. Así mismo, la celebración de estos negocios jurídicos tienen tres limitaciones, a saber: i) se encuentran sujetos a autorización del CLT; ii) recaen sobre la producción así como distribución de bienes y servicios que tiene un alto interés para la economía y el bienestar social, por ejemplo la producción y distribución de alimentos, sanidad, vivienda, combustible, energía, acueducto y telecomunicaciones; y iii) tiene una vigencia transitoria, la cual está sujeta a la finalización de la emergencia sanitaria, tiempo durante el cual resultan necesarios este tipo de acuerdos, toda vez que durante este periodo el Gobierno nacional debe tomar diversas medidas sanitarias que impactan el normal funcionamiento del servicio de transporte. Si bien es cierto la norma establece que la celebración de estos negocios jurídicos se permite durante las emergencias sanitarias que se declaren con ocasión del COVID-19, debe entenderse igualmente que la duración de los contratos, acuerdos, convenios o concertaciones de sinergias logísticas eficientes solo puede extenderse por el término de las mismas, por lo que no es posible que éstos tengan una vigencia más allá del referido periodo.

103. Aunado a lo anterior, aunque el derecho a la libre competencia se ve afectado por la celebración de los mencionados tratos para generar sinergias logísticas, ya que a través de estos se puede limitar o acordar diferentes aspectos

relativos a la prestación del servicio público de transporte que redundan en una restricción de este derecho,⁷⁴ esta medida se enmarca en la garantía del bien común y el interés social, los cuales constituyen límites para la libre competencia, tal como lo indica el artículo 333 constitucional. En efecto, la norma que se analiza permite que este tipo de acuerdos, entre cualquiera de los agentes que participan en la prestación del servicio de transporte terrestre, bien sea de carga o de pasajeros, asegure, por una parte, el abastecimiento de bienes y servicios a la población y, por otra, una adecuada y segura movilización de las personas exentas de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio. Esto a su vez encuentra respaldo en lo dispuesto por el citado párrafo del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, según el cual, el Gobierno nacional puede autorizar la celebración de dichos acuerdos si con ellos se procura defender la estabilidad de un sector básico de la producción de bienes o servicios. Por lo tanto, esta Sala advierte que la medida prevista en el artículo 2 del Decreto 569 de 2020 no resulta desproporcionada, en tanto cuenta con un apoyo legal y constitucional.

104. Finalmente, se concluye que la medida del artículo 13, consistente en posibilitar la suspensión de la infraestructura dispuesta para el servicio de transporte, es proporcional en la medida que pretende evitar que durante el aislamiento obligatorio se generen circunstancias que pongan en riesgo la efectividad de dicha medida, al permitir que aumente el riesgo de contagio. Además, la regla general que se establece es el funcionamiento de la infraestructura destinada a atender el servicio de transporte y la excepción es la suspensión. Por otra parte, la medida referida a la obligación que se les impone a los administradores de infraestructura dispuesta para la prestación del servicio público de transporte, cual es la de adaptar su operación para mantener los esquemas determinados por el CLT o el Gobierno nacional, resulta equilibrada porque atiende a la necesidad que durante la emergencia sanitaria la operación de transporte se dirija de manera coordinada atendiendo las especiales circunstancias de la emergencia. Finalmente debe tenerse en cuenta que la medida es transitoria y se circunscribe al aislamiento preventivo obligatorio, en el caso de la suspensión de la infraestructura, y a la emergencia sanitaria, en el

⁷⁴ Esta Corte ha señalado que la libre competencia “consiste en la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones. Según la jurisprudencia constitucional, esta libertad comprende al menos tres prerrogativas: (i) la posibilidad de concurrir al mercado, (ii) la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, y (iii) la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario. En este orden de ideas, esta libertad también es una garantía para los consumidores, quienes en virtud de ella pueden contratar con quien ofrezca las mejores condiciones dentro del marco de la ley y se benefician de las ventajas de la pluralidad de oferentes en términos de precio y calidad de los bienes y servicios, entre otros”. (Sentencia C-197 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

caso de la operación de los administradores de infraestructura dispuesta para la prestación de servicios de transporte.

Juicio de no discriminación

105. Las medidas de los artículos 1, 2 y 13 no introducen ningún criterio sospechoso de discriminación por su género, raza, origen familiar, orientación sexual o identidad de género ni se imponen tratos diferenciados.

Conclusión del análisis de los artículos 1, 2 y 13 del Decreto legislativo 569 de 2020

106. De acuerdo a lo señalado en este acápite, y siguiendo el precedente fijado en la Sentencia C-185 de 2020,⁷⁵ los artículos 1, 2 y 13 del Decreto Legislativo 569 de 2020 son exequibles debido a que superan todos los juicios del análisis material de constitucionalidad.

5.4. Análisis del tercer eje: condiciones para prestar el servicio de transporte (artículos 3, 4, 6 y 8 del Decreto Legislativo 569 de 2020)

Decreto 482 de 2020	Decreto Legislativo 569 de 2020
Artículo 4. Transporte de Pasajeros por Carretera Intermunicipal. Durante el estado emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio, se permite operar el servicio público de transporte terrestres 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.	Artículo 3. Transporte de Pasajeros por Carretera Intermunicipal. Durante <u>el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19</u> , se permite operar el servicio público de transporte terrestres 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 <u>Decreto 531 de 8</u>

⁷⁵ M.P. Alberto Rojas Ríos. SVP. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger, Alberto Rojas Ríos, José Fernando Reyes Cuartas, Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. Alberto Rojas Ríos.

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 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.	<u>abril de 2020 o aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyen.</u> Parágrafo Primero. Las terminales de transporte terrestre deberán prestar sus servicios, conforme a lo dispuesto en el <u>Decreto 531 de 8 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional</u>, y considerando la oferta de operaciones autorizada por el Centro de Logística y Transporte. En el caso en que se determine el cese de la oferta de operaciones de empresas de transporte intermunicipal, las terminales de transporte no serán sancionadas. Parágrafo Segundo. Las empresas habilitadas en la modalidad de pasajeros por carretera intermunicipal no serán sancionadas con cancelación de las rutas por hecho el disminuir servicio autorizado en menos de un cincuenta por ciento (50%) durante <u>el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional.</u> <u>Parágrafo Tercero.</u> En los eventos en que las empresas de transporte terrestre intermunicipal de pasajeros reciban solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con el ejercicio de derecho de retracto o desistimiento, podrán realizar, durante el periodo que dure la emergencia sanitaria y hasta por un (1) año adicional, reembolsos a los usuarios en servicios prestados por la misma empresa.
--	---

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 4. Transporte masivo. Durante el <u>término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19,</u> se permite operar el servicio público de transporte masivo <u>para el transporte de pasajeros con fines de acceso a servicios de salud o de prestación de servicios de salud y a la personas que requieran movilizarse en los términos del Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional.</u>
	Artículo 6. Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se permite operar el servicio público de transporte terrestre automotor mixto, con fines de transporte de carga o movilización de personas autorizadas en los términos del Decreto 531 de 8 de abril de 2020 o aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan. Parágrafo. Las empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor mixto no serán sancionadas con cancelación del

	permiso por el hecho de disminuir el servicio autorizado en menos de un cincuenta por ciento (50%) durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional.
	Artículo 8. Servicios durante la operación de transporte. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y previa aprobación del Centro de Logística y Transporte, se permitirá la operación de establecimientos prestadores de servicios de mantenimiento vehicular, artefactos, embarcaciones, maquinaria agrícola o pesquera, según los diferentes modos de transporte, así como de los establecimientos en los cuales se realice el suministro y/o instalación de repuestos, con el cumplimiento de las condiciones de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social. Así mismo, previa aprobación del Centro de Logística y Transporte, se permitirá la operación de establecimientos que ofrezcan servicios de alimentación y hospedaje a los transportadores autorizados para transitar en el marco de las excepciones a la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para los efectos de la

	presente disposición, se permitirá el funcionamiento de establecimientos, locales comerciales y hospedajes ubicados en zonas contiguas a la vía, con el cumplimiento de las condiciones de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.
--	--

Las disposiciones analizadas

107. El artículo 3° del Decreto Legislativo 569 de 2020 establece cuatro medidas relacionadas con el transporte de pasajeros por carretera intermunicipal. Esta norma (i) permite que durante el aislamiento preventivo obligatorio se garantice la operación del servicio público de transporte terrestre intermunicipal⁷⁶ con fines de acceso a servicios de salud o a las personas que el Decreto 531 de 2020 autoriza para movilizarse, (ii) establece que las terminales de transporte terrestre deberán prestar sus servicios conforme a lo dispuesto en el citado Decreto, (iii) determina que las empresas de transporte no serán sancionadas por la disminución del servicio, y (iv) prevé que los reembolsos que deban efectuar las empresas de transporte por motivos relacionados con el derecho de retracto o desistimiento se podrán realizar durante el periodo que dure la emergencia sanitaria y hasta por un año adicional en servicios prestados por la misma empresa.

108. El artículo 4° autoriza, durante cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado con ocasión del COVID-19, la prestación del servicio público de transporte masivo⁷⁷ con fines de acceso a servicios de salud o a las personas que autorizadas para movilizarse.

109. El artículo 6° contiene dos medidas, a saber: (i) permite, durante el aislamiento preventivo obligatorio, la operación del servicio público de

⁷⁶ El artículo 2.2.1.4.3. del Decreto 1079 de 2015 define el servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera como *“aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, a través de un contrato celebrado entre la empresa y cada una de las personas que han de utilizar el vehículo de servicio público a esta vinculado, para su traslado en una ruta legalmente autorizada”*.

⁷⁷ El artículo 2.2.1.2.1.2. del Decreto 1079 de 2015 entiende por transporte masivo de pasajeros *“el servicio que se presta a través de una combinación organizada de infraestructura y equipos, en un sistema que cubre un alto volumen de pasajeros y da respuesta a un porcentaje significativo de necesidades de movilización”*.

transporte terrestre automotor mixto,⁷⁸ con fines de transporte de carga o movilización de personas autorizadas por el respectivo decreto que regule el aislamiento preventivo, e (ii) indica que las empresas habilitadas no serán sancionadas por la disminución del servicio.

110. Finalmente, el artículo 8º autoriza, durante cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado con ocasión del COVID-19, la operación de establecimientos prestadores de servicios de mantenimiento vehicular y establecimientos que ofrezcan servicios de alimentación y hospedaje en zonas contiguas a la vía, destinados a atender a los transportadores autorizados para transitar.

111. Mediante Sentencia C-185 de 2020⁷⁹ se declaró la exequibilidad de los artículos 4 y 5 del Decreto 482 de 2020, que contenían medidas similares a las adoptadas en los artículos 3 y 4 del Decreto que ahora se examina. Para la Corte los mencionados artículos superaban todos los juicios del análisis material de constitucionalidad. Observó la Sala Plena que las medidas allí contempladas permitían asegurar una adecuada y eficiente prestación del servicio público de transporte terrestre intermunicipal y masivo, de manera que se garantizara el suministro de bienes de primera necesidad a toda la población y se asegurara la movilidad de las personas exentas de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio en condiciones seguras para su salud.

112. La Sala advierte que, además de la modificación relativa a la temporalidad de las normas (que se establece en relación con el aislamiento preventivo obligatorio), las medidas adoptadas en los artículos 6º y 8º no estaban consagradas en el Decreto 482 de 2020, al igual que el parágrafo 3º del artículo 3º; mientras que el artículo 4º, a diferencia de la anterior norma, estableció expresamente quienes están autorizados para utilizar el servicio de transporte masivo y no fijó un límite para la oferta de cada sistema. En consecuencia, si bien se seguirá en lo pertinente el precedente fijado en la Sentencia C-185 de 2020, en razón a las modificaciones introducidas en cada uno de los artículos, resulta necesario realizar con la mayor suficiencia argumentativa el análisis de todos los juicios, ya que el contenido normativo que se estudia en esta

⁷⁸ El artículo 2.2.1.5.3. del Decreto 1079 de 2015 define el servicio público de transporte terrestre automotor mixto, como *“aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada, a través de un contrato celebrado entre la empresa de transporte y cada una de las personas que utilizan el servicio para su traslado simultáneo con el de sus bienes o carga, en una zona de operación autorizada”*.

⁷⁹ M.P. Alberto Rojas Ríos. SVP. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger, Alberto Rojas Ríos, José Fernando Reyes Cuartas, Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. Alberto Rojas Ríos.

oportunidad difiere del estudiado en el Decreto 482 de 2020 no solamente en lo atinente a la vigencia de las medidas, sino en otros aspectos sustanciales.

Juicio de finalidad y conexidad material

113. Las medidas analizadas en este apartado responden directa y específicamente a reducir los efectos del aislamiento social preventivo obligatorio, así como mantener la prestación del servicio de transporte público terrestre y la infraestructura y servicios anexos que se requieren, por lo que se considera superado el *juicio de finalidad*. Las medidas propuestas por el Gobierno nacional permiten garantizar de manera adecuada y segura la movilización del personal exceptuado de la medida de aislamiento a través de transporte terrestre intermunicipal, masivo y mixto.

114. La *conexidad externa* se encuentra cumplida ya que las medidas bajo estudio están estrechamente vinculadas con el Decreto legislativo 417 de 2020. En efecto, el Gobierno nacional expresó la necesidad de tomar la medida de distanciamiento social y aislamiento, la cual apareja efectos en diferentes sectores que deben ser considerados, por ejemplo mantener el abastecimiento de alimentos e insumos médicos requeridos para afrontar la emergencia. Al respecto, en la motivación del Decreto 417 de 2020 se indicó expresamente que “*con la finalidad de garantizar la suficiencia y accesibilidad de la población a los alimentos necesarios para su subsistencia, el gobierno nacional adoptará las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional*”. Además, se pretende garantizar un transporte seguro a las personas autorizadas para transitar, el cual debe ser prestado bajo ciertas condiciones para que este servicio no se convierta en un foco de contagio del COVID-19.

115. Finalmente, la *conexidad interna* también se encuentra cumplida. Diversos considerandos del Decreto Legislativo 569 de 2020 dan cuenta de la necesidad de implementar las medidas que se estudian. Así, se indica que además de permitirse el transporte terrestre de pasajeros en los casos exceptuados de la medida de aislamiento preventivo, también “*debe permitirse la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor mixto, ya que es el medio de transporte en el que especialmente se moviliza carga y personas que habitan en zonas de difícil acceso*”. Además, debido a la baja demanda en materia de transporte, “*es necesario permitir a las empresas de transporte operar en las rutas asignadas según demanda, sin considerar abandonada una ruta o un*

recorrido cuando se disminuya el servicio autorizado en un porcentaje menor al exigido en cada una de estas”.

116. Sobre el párrafo 3º del artículo 3º del Decreto Legislativo 569 de 2020 que faculta a las empresas de transporte a realizar reembolsos a los usuarios a través de servicios prestados por la misma empresa durante la emergencia sanitaria y hasta por un año más, se explica que esta medida tiene por objeto disminuir la presión de caja por la que atraviesan estas empresas y brindarles un alivio temporal.

117. Por su parte, en relación con el artículo 8º, se indica que la autorización para que operen determinados establecimientos, como talleres, restaurantes y hoteles contiguos a las vías, permite garantizar los derechos de los transportadores y asegurar un acompañamiento y atención adecuada en las vías para atender sus necesidades.

Juicio de motivación suficiente

118. Los artículos 3, 4, 6 y 8 están suficientemente motivados. A los argumentos contenidos en los considerandos del decreto que se analiza, expuestos en el anterior juicio, se suma lo explicado por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República en su intervención, en donde señala que estas medidas buscan, por un lado, garantizar la prestación del servicio de transporte *“en condiciones sanitarias y de bioseguridad, de forma que se evite la propagación de la pandemia”*, y por otro, evitar una parálisis generalizada del servicio de transporte, ya que este se constituye en una *“herramienta para el aprovisionamiento de bienes y servicios, y la movilidad esencial de personas”*. Para la Sala es claro que las medidas relativas a las condiciones para prestar el servicio de transporte satisfacen el juicio de motivación suficiente.

Juicio de ausencia de arbitrariedad

119. Los artículos 3, 4, 6 y 8, (i) no suspenden o vulneran el núcleo esencial de los derechos fundamentales; (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público, (iii) ni mucho menos suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Las medidas que se analizan permiten la actividad transportadora y no la anulan. Esto es, buscan garantizar de manera segura e idónea el servicio público de transporte.

Juicio de intangibilidad

120. La Sala concluye que los artículos 3, 4, 6 y 8 del Decreto legislativo 569 de 2020 no interfieren en ningún derecho intangible.

Juicio de no contradicción específica

121. Las medidas previstas en los artículos analizados no presentan una contradicción específica con la Constitución ni con los compromisos adquiridos por el Estado colombiano a partir de los tratados internacionales en derechos humanos, ni desconocen el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el contexto de un Estado de emergencia económica, social y ecológica. El transporte es un servicio público esencial, por lo que es indispensable que exista un mayor nivel de intervención estatal en la libertad de empresa, pues ello es necesario para asegurar que este sea prestado con calidad y satisfaga las necesidades básicas de la población.

Juicio de incompatibilidad

122. La Sala observa que los artículos 4, 6 y 8 no suspenden ninguna ley de la República. Sin embargo, el párrafo 3º del artículo 3º, a través del cual se autoriza a las empresas de transporte de pasajeros por carretera intermunicipal a realizar reembolsos a los usuarios que hayan ejercido el derecho de retracto o desistimiento a través de servicios prestados por la misma empresa, durante el periodo que dure la emergencia sanitaria y hasta por un año adicional, suspende el artículo 47 de la Ley 1480 de 2011. Esta norma regula el derecho de retracto y establece que *“el proveedor deberá devolverle en dinero al consumidor todas las sumas pagadas sin que proceda a hacer descuentos o retenciones por concepto alguno. En todo caso la devolución del dinero al consumidor no podrá exceder de treinta (30) días calendario desde el momento en que ejerció el derecho”*.

123. Para la Sala es claro que, tal como lo explicó el Decreto Legislativo 569 de 2020 en sus considerandos, esta medida pretende *“(i) disminuir la presión de caja que padecen debido a la baja operación que han presentado ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, y (ii) obtener un alivio temporal razonable para reactivar de forma efectiva el transporte terrestre intermunicipal”*. Por lo tanto, el procedimiento establecido en el artículo 47 de la Ley 1480 de 2011 para realizar reembolsos resulta incompatible en las actuales circunstancias para paliar, así sea de forma temporal, el impacto

económico que las medidas de aislamiento preventivo han tenido en las empresas de transporte terrestre intermunicipal.

Juicio de necesidad

124. ***Necesidad fáctica.*** Las medidas de los artículos 3, 4, 6 y 8 contribuyen a evitar la extensión de los efectos negativos de la medida sanitaria de aislamiento preventivo obligatorio y resultan indispensables para continuar prestando el servicio de transporte de pasajeros y mixto y, de esta forma, garantizar el abastecimiento de la población y la locomoción de las personas exentas de la medida de aislamiento. Además, para contrarrestar los efectos económicos negativos que la emergencia tiene sobre el sector transporte, resulta necesario levantar las sanciones que se puedan imponer a las empresas de transporte por la disminución en los servicios, tal como lo dispone el parágrafo 2° del artículo 3° y el parágrafo del artículo 6°. Estas sanciones, de acuerdo al Decreto 1079 de 2015, consisten en la revocatoria del permiso de la respectiva empresa y la reducción de la capacidad transportadora autorizada, situaciones que afectarían la prestación eficiente del servicio de transporte en un momento crítico y profundizarían la crisis del sector.

125. También resulta necesario desde el punto de vista fáctico la posibilidad de prorrogar, por parte de las empresas de transporte, los términos para efectuar reembolsos a los usuarios en virtud de los derechos de desistimiento o retracto a través de servicios prestados por las mismas empresas, de acuerdo a lo señalado en el parágrafo 3° del artículo 3°. Esta medida ayuda a aliviar, así sea de forma temporal, la difícil situación económica por la que atraviesan las empresas de transporte debido a la drástica reducción de sus ingresos, producto de las medidas de aislamiento preventivo que impiden a la mayor parte de la población movilizarse y hacer uso del servicio de transporte. Por tanto, permitir a las empresas realizar los respectivos reembolsos en los términos del parágrafo 3° del artículo 3°, se muestra como una medida de choque necesaria para evitar que las empresas de transporte tengan que devolver de manera inmediata dinero a los usuarios en un momento en el que sus ingresos se han visto seriamente afectados.

126. ***Necesidad jurídica.*** La Sala advierte que las herramientas ordinarias que tenía el Gobierno nacional para permitir la prestación del servicio público de transporte intermunicipal, mixto y masivo, resultaban insuficientes. La Ley 336 de 1996 reconoce que el servicio público de transporte es esencial, por lo que era indispensable una regulación específica de rango legal para consagrar los

deberes de prestación del servicio durante el aislamiento preventivo obligatorio. De igual manera, la autorización a las empresas de transporte de pasajeros para prorrogar los reembolsos a los usuarios con ocasión del ejercicio de los derechos de retracto o desistimiento debía realizarse a través de una norma de rango legal, toda vez que la Ley 1480 de 2011, *“por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”*, es la norma que regula este tipo de procedimientos, por lo que solo podía ser modificada por una norma de rango legal.

127. En cuanto al artículo 8º, la Sala advierte que a través de los decretos ordinarios que ha expedido el Gobierno Nacional para ordenar los distintos aislamientos preventivos obligatorios, se ha autorizado el funcionamiento y la operación de cierto tipo de negocios y sectores de la economía, por lo que podría pensarse que el permiso para que operaran los establecimientos de mantenimiento vehicular y de embarcaciones, así como de alimentación y hospedaje ubicados en zonas contiguas a las vías para brindar apoyo y atención permanente a los transportadores, podría haber sido adoptado por el Ejecutivo a través de normas reglamentarias y no acudir a un decreto legislativo.

128. No obstante, la Sala considera que el juicio de necesidad jurídica se encuentra superado en este punto porque a través de la norma que se analiza se autoriza el funcionamiento de los mencionados establecimientos por un término incierto pero determinable para asistir y ayudar de manera específica en la prestación de un servicio público esencial. En efecto, la norma permite el funcionamiento de dichos negocios no solo por el término del aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto ordinario 531 de 2020, sino por el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado con ocasión de la pandemia derivada del COVID-19. En consecuencia, dado que la medida se toma por un periodo determinado pero amplio, el Gobierno nacional requería de una norma con rango de ley para autorizar el funcionamiento de establecimientos de mantenimiento vehicular y de embarcaciones, así como de alimentación y hospedaje en zonas contiguas a las vías, ya que resultaba necesario extender esta medida más allá del término del más reciente aislamiento preventivo declarado por medio de un Decreto ordinario. Además, era necesario incorporar esta norma en el Decreto Legislativo 569 de 2020 porque se requería autorizar a los mencionados establecimientos para que, de manera específica, prestaran sus servicios a los transportadores y colaboraran de esta forma a garantizar el servicio público de transporte.

129. Por lo anterior, la Corte encuentra superado el juicio de necesidad jurídica respecto de los artículos 3, 4, 6 y 8.

Juicio de proporcionalidad

130. La Sala advierte que los artículos 3, 4, 6 y 8 del Decreto Legislativo 569 de 2020 resultan proporcionales. En esta oportunidad la Sala considera que para abordar este juicio debe realizarse un test de proporcionalidad leve. Esto por cuanto dichas normas no restringen ningún derecho y se limitan a autorizar el funcionamiento de determinados establecimientos comerciales, así como la prestación del servicio de transporte intermunicipal, masivo y mixto a aquellas personas que han sido exceptuadas de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio. Sin embargo, la medida contemplada en el párrafo 3° del artículo 3° debe ser analizada a la luz de un test de proporcionalidad intermedio, dado que limita el derecho de retracto o desistimiento de los consumidores.

131. En cuanto al primer grupo de medidas, la Sala advierte que el *fin perseguido por las medidas es legítimo*, pues buscan que los ciudadanos puedan movilizarse de forma segura, minimizando el riesgo de contagio del COVID-19, además de poder acceder a los alimentos, bienes y servicios a través de los cuales garantizan su derecho al mínimo vital, sin perder las protecciones en materia de salud. Además, las medidas que suspenden las sanciones por la disminución de los servicios autorizados contribuyen a paliar la difícil situación económica por la que atraviesan las empresas de transporte terrestre, teniendo en cuenta la considerable disminución de ingresos que han generado las medidas de aislamiento en el sector transporte. En efecto, de acuerdo a lo señalado por el CLT, y retomado en los considerandos del Decreto que se analiza, *“se ha presentado una disminución del 99% en la movilización de pasajeros y de despacho de vehículos, en el mismo periodo de medición respecto del año 2019”*.

132. El *medio escogido por Gobierno nacional es igualmente legítimo y adecuado para alcanzar estos fines*. En efecto, durante el término del aislamiento preventivo obligatorio declarado por el Decreto 531 de 2020, o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio que se declare con ocasión de la actual pandemia, se requieren tomar las medidas que se analizan, en razón a que la consecuencia de las medidas de aislamiento es la restricción de la libre circulación de todas las personas por el territorio nacional. Por lo tanto, los artículos en cuestión ofrecen un beneficio incuestionable para las personas que requieren movilizarse de forma segura, acceder a la cadena de

abastecimiento o servicios sanitarios. Así mismo, ante la significativa merma de la demanda de pasajeros, resulta adecuado que se prevean medidas como las de levantar las mencionadas sanciones para aliviar, así sea en parte, la crisis del sector transporte.

133. Ahora bien, la Sala advierte que la medida consagrada en el artículo 4º, relacionada con el transporte masivo, define de manera específica las personas que pueden movilizarse a través de este sistema, esto es, aquellos *“pasajeros con fines de acceso a servicios de salud o de prestación de servicios de salud y a la personas que requieran movilizarse en los términos del Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el termino de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional”*, a diferencia de lo establecido en el artículo 5º del Decreto 482 de 2020, el cual no relacionaba las personas que podrían movilizarse a través del transporte masivo. Esta modificación de la norma resulta plenamente razonable porque relaciona la medida que se adopta con las excepciones al aislamiento preventivo obligatorio que ha previsto el Gobierno nacional.

134. En cuanto a la medida conagrada en el párrafo 3º del artículo 3º que permite a las empresas de transporte terrestre intermunicipal de pasajeros realizar reembolsos a los usuarios durante el periodo que dure la emergencia sanitaria y hasta por un año adicional en servicios prestados por las mismas empresas de transporte, considera la Sala que si bien esta medida afecta uno de los derechos de los consumidores, como lo es el derecho de retracto, consagrado en el artículo 47 de la Ley 1480 de 2011,⁸⁰ la misma no resulta desproporcionada.⁸¹ Al aplicar un test intermedio de proporcionalidad, tal como se anunció previamente, encuentra la Corte que la medida, persigue un *fin legítimo y constitucionalmente importante*, esto es, brindar un apoyo al sector del transporte terrestre y garantizar de esta manera que los derechos al trabajo y al mínimo vital de las personas que laboran en este sector no se vean seriamente afectados a causa de la actual crisis generada por la pandemia del

⁸⁰ El artículo 47 de la Ley 1480 de 2011 señala: *“En todos los contratos para la venta de bienes y prestación de servicios mediante sistemas de financiación otorgada por el productor o proveedor, venta de tiempos compartidos o ventas que utilizan métodos no tradicionales o a distancia, que por su naturaleza no deban consumirse o no hayan comenzado a ejecutarse antes de cinco (5) días, se entenderá pactado el derecho de retracto por parte del consumidor. En el evento en que se haga uso de la facultad de retracto, se resolverá el contrato y se deberá reintegrar el dinero que el consumidor hubiese pagado. (...) El proveedor deberá devolverle en dinero al consumidor todas las sumas pagadas sin que proceda a hacer descuentos o retenciones por concepto alguno. En todo caso la devolución del dinero al consumidor no podrá exceder de treinta (30) días calendario desde el momento en que ejerció el derecho”*.

⁸¹ En la Sentencia C-185 de 2020 se declaró la exequibilidad de esta misma medida pero destinada a las aerolíneas, la cual estaba contenida en el artículo 17 del Decreto legislativo 482 de 2020.

COVID 19. En efecto, esta medida obedece a la necesidad de brindar un alivio temporal a estas empresas mientras se reactiva de forma plena el transporte terrestre intermunicipal. Además, *el medio empleado es adecuado y efectivamente conducente para alcanzar tales fines*. La ampliación del plazo para realizar estos reembolsos y la posibilidad de que estos se hagan, no en dinero, sino mediante servicios prestados por las propias empresas de transporte, garantiza que estas empresas no se vean obligadas a realizar reembolsos en dinero a los usuarios de manera inmediata, lo que les ayudará a estabilizar sus condiciones económicas en un momento en que los ingresos se han reducido considerablemente debido a la disminución de la demanda de pasajeros como consecuencia de las medidas de aislamiento preventivo.

135. Aunado a lo anterior, se advierte que, si bien la medida implica una limitación al derecho de retracto que tienen los usuarios, no lo suspende de manera absoluta, por lo cual no se evidencia evidentemente desproporcionada. En efecto, los usuarios que hagan uso de este derecho van a obtener una compensación ante la imposibilidad de hacer uso del producto adquirido, si bien no en dinero y en un término de 30 días como lo establece el artículo 47 de la Ley 1480 de 2011, sí recibirán un reembolso de lo pagado a través de servicios prestados por la misma empresa en un término que, si bien podría considerarse excesivo, esto es, hasta un año después de finalizada la emergencia sanitaria, obedece a la crítica situación por la que atraviesa el sector transporte y a la imposibilidad de que estos reembolsos en servicios se hagan efectivos durante la emergencia sanitaria. Esto es así porque las medidas de aislamiento preventivo obligatorio que pueden regir en este periodo tienen como consecuencia la restricción de la movilidad de determinadas personas, quienes no podrían hacer uso de los servicios de la respectiva empresa transportadora. En todo caso, todos los demás derechos y garantías que se derivan del Estatuto del Consumidor se mantienen vigentes, así como las funciones y facultades de todas aquellas entidades y organismos encargados de proteger a los consumidores.

Juicio de no discriminación

136. La Corte encuentra que las medidas analizadas superan el juicio de no discriminación, en tanto no establecen un trato diferenciado en su estructura normativa ni benefician particularmente a un sector o grupo.

Conclusión del análisis de los artículos 3, 4, 6 y 8

137. La Sala encontró que los artículos 3, 4, 6 y 8 del Decreto Legislativo 569 de 2020 satisfacen los requisitos del análisis material de constitucionalidad y por lo tanto deben declararse exequibles.

5.5. Análisis del cuarto eje: exoneración de exigencias legales en la operación del servicio de transporte (artículo 7 del Decreto Legislativo 569 de 2020)

Decreto 482 de 2020	Decreto Legislativo 569 de 2020
Artículo 9. <i>Suspensión de actividades.</i> 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 quedaran suspendidos.	Artículo 7. <i>Suspensión de actividades.</i> Durante el <u>término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19</u>, todos los servicios prestados por los organismos de apoyo al tránsito, así como los trámites que ante ellos se efectúen quedaran suspendidos.
Parágrafo. En los términos del presente artículo, los documentos de tránsito, incluyendo la licencia de conducción y el certificado de revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes, cuya vigencia expire, no serán exigibles. 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.	Parágrafo. En los términos del presente artículo, los documentos de tránsito, incluyendo la licencia de conducción y el certificado de revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes, cuya vigencia expire, <u>se entenderán prorrogados automáticamente durante el tiempo que dure el aislamiento preventivo obligatorio, y hasta un mes (1) después de finalizada esta medida.</u> 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.

La disposición analizada

138. El artículo 7º del Decreto Legislativo 569 de 2020 consagra tres medidas: (i) suspende, durante el término del aislamiento preventivo obligatorio, todos los servicios prestados por los organismos de apoyo al tránsito,⁸² así como los trámites que se surten ante ellos, por lo tanto, (ii) establece que los documentos de tránsito que expiren se entenderán prorrogados durante el tiempo que dure el aislamiento preventivo obligatorio, y hasta un mes después de finalizada esta medida. Finalmente, (iii) dispone que los tiempos que estén corriendo para la reducción de las multas previstas 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.

139. La Sentencia C-185 de 2020 declaró constitucional el artículo 9º del Decreto 482 de 2020, relativo a la suspensión de las actividades de los organismos de apoyo al tránsito. La Corte estableció que la norma superaba todos los juicios del análisis material de constitucionalidad. En dicha sentencia se adujo que las medidas previstas en dicha norma eran indispensables para evitar el contacto físico entre personas en asuntos que no resultaban indispensables para permitir la vida en sociedad ni para dar respuesta a las necesidades de la emergencia, lo que permitía garantizar la eficacia de las medidas de aislamiento preventivo decretadas con ocasión a la pandemia, ya que promovían su cumplimiento y reducían el nivel de riesgo al que se exponía la población.

140. La Sala advierte que el artículo 7º del Decreto legislativo 569 de 2020, además de modificar la temporalidad de la medida y atarla al aislamiento preventivo obligatorio, introduce una disposición que no contenía el artículo 9º del Decreto 482 de 2020 que establecía esta misma medida. El artículo que ahora se analiza indica que los documentos de tránsito que expiren durante el aislamiento preventivo obligatorio se entenderán prorrogados automáticamente durante este tiempo y hasta un mes después de finalizada esta medida.

141. Para la Corte estos cambios no tienen una incidencia en el análisis de los juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad jurídica y no discriminación, realizados en la

⁸² El párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 769 de 2002 define a los organismos de apoyo al tránsito como “*las entidades públicas o privadas a las que mediante delegación o convenio les sean asignadas determinadas funciones de tránsito*”.

Sentencia C-185 de 2020,⁸³ por lo cual en esta oportunidad se reiterarán de manera breve los argumentos allí expuestos. Sin embargo, tal como se afirmó en el párrafo 84 la argumentación será más exigente al abordar los juicios de finalidad, conexidad externa e interna, motivación suficiente, necesidad fáctica y proporcionalidad.

Juicio de finalidad y conexidad material

142. El artículo 7º del Decreto Legislativo 569 de 2020 responde directa y efectivamente a las causas que originaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, pues promueve el cumplimiento efectivo de las medidas sanitarias que se han decretado con ocasión de la pandemia, entre ellas el aislamiento preventivo obligatorio, por lo que se considera cumplido el *juicio de finalidad*; esta conclusión, que se sostuvo en la Sentencia C-185 de 2020 es perfectamente entendible también ahora, pese a la modificación de la temporalidad, dado que, en últimas, la suspensión de las actividades concurre con una medida de restricción de la movilización dentro del territorio para todos sus habitantes, satisfaciendo así la relación que existe con las causas de la emergencia económica y con el objeto de evitar la extensión de sus efectos.

143. La medida pretende evitar el contacto innecesario entre personas y, así, disminuir los eventuales contagios que puedan ocurrir, ya que los servicios que prestan estas entidades no constituyen (i) una actividad esencial para la provisión de bienes de abastecimiento, o requerida para la prestación de servicios de salud; ni (ii) tampoco servicios que permitan la efectiva movilidad de las personas. Para la Sala es claro que la medida cumple el juicio de *conexidad externa*.

144. Así mismo, la *conexidad interna* se demuestra porque uno de los considerandos del Decreto Legislativo 569 de 2020 indica que la medida se toma “*para prevenir el contacto persona a persona, contener la propagación de la pandemia del Coronavirus COVID-19 y garantizar el cumplimiento de la orden de aislamiento preventivo obligatorio prevista en el Decreto 531 de 8 de abril de 2020*”.

⁸³ M.P. Alberto Rojas Ríos. SVP. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger, Alberto Rojas Ríos, José Fernando Reyes Cuartas, Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. Alberto Rojas Ríos.

Juicio de motivación suficiente

145. El artículo 7º del Decreto 569 de 2020 cumple con el juicio de motivación suficiente, pues las razones que llevan a tomar la medida están dadas por la necesidad de contener la propagación del COVID-19, por lo que resulta imperioso restringir todas aquellas actividades que impliquen un contacto personal y que no resulten indispensables para satisfacer los derechos fundamentales de las personas, como los trámites relativos a los documentos de tránsito.

Juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica e incompatibilidad

146. El artículo 7º del Decreto Legislativo 569 de 2020 supera estos análisis, pues: (i) no suspende o vulnera el núcleo esencial de los derechos fundamentales; no interrumpe el normal funcionamiento de las ramas del poder público y no suprime o modifica los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento; (ii) no limita ningún derecho intangible; (iii) no presenta una *contradicción específica* con la Constitución ni con los compromisos adquiridos por el Estado colombiano a partir de los tratados internacionales de derechos humanos, ni desconoce el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en el contexto de un estado de emergencia económica, social y ecológica; y, (iv) aunque suspende la aplicación del Capítulo 8, del Título 2 de la Ley 769 de 2002 (artículos 51 en adelante), así como contenidos del artículo 136 de la misma ley, la normatividad ordinaria suspendida resulta incompatible con el actual estado de emergencia, ya que el funcionamiento de estos organismos y la realización de este tipo de trámites y procedimientos representan un riesgo para la población que acuda a ellos. Por ende, resulta justificada la inaplicación de las normas citadas.

Juicio de necesidad

147. ***Necesidad fáctica.*** Las medidas del artículo 7º resultan necesarias para garantizar la efectividad del aislamiento preventivo obligatorio. Se trata de una norma que permite reducir la cantidad de actividades que requieren contacto físico. Así mismo, tal como lo explicó en su intervención el Ministerio de Transporte, la necesidad de establecer un término de un mes después de finalizado el aislamiento preventivo obligatorio para prorrogar la vigencia de los documentos de tránsito que expiren durante ese periodo, se explica porque de esta manera “los trámites para su obtención o renovación ocurrirán de

forma escalonada y por lo tanto se producirá una menor asistencia de personas a efectuar tales trámites”, lo que también les permite a las respectivas oficinas atender adecuadamente a las personas que requieran sus servicios una vez reanuden sus labores.

148. **Necesidad jurídica.** Siguiendo lo dispuesto en la Sentencia C-185 de 2020,⁸⁴ dado que era necesario suspender el funcionamiento de organismos de apoyo al tránsito y los trámites regulados en la Ley 769 de 2002, el Gobierno nacional carecía de medidas ordinarias que le permitieran lograr el mismo objetivo, por lo que resultaba necesario desde el punto de vista jurídico que el Ejecutivo acudiera a un decreto legislativo para tomar la medida que se analiza.

Juicio de proporcionalidad

149. En razón a que las medidas previstas en el artículo 7º no restringen ningún derecho fundamental o principio constitucional, pues se limitan a suspender de manera temporal el funcionamiento de determinados organismos que apoyan la labor de tránsito en el país y, en consecuencia, los trámites que ante ellos se realizan, la Sala considera que para abordar este juicio debe realizarse un test de proporcionalidad leve, tal como se hará a continuación.

150. *El fin que se persigue con la medida que se analiza es legítimo, ya que pretende salvaguardar el derecho a la salud de las personas. De igual manera el medio empleado es legítimo y adecuado para lograr dicho fin, pues la suspensión del funcionamiento de los organismos de apoyo al tránsito y la prórroga automática de la vigencia de los documentos de tránsito que expiren durante el aislamiento preventivo, hasta un mes después de que finalice éste, permite que las personas no se vean obligadas a acudir a realizar los respectivos trámites de renovación de los documentos en medio de la pandemia causada por el COVID-19, y evitar de esta forma el contagio y la propagación del virus. Esta medida además se encuentra en consonancia con el principio de seguridad en materia de transporte, consagrado en el artículo 2 de la Ley 105 de 1993,⁸⁵ según el cual “la seguridad de las personas constituye una prioridad del Sistema y del Sector Transporte”.*

⁸⁴ M.P. Alberto Rojas Ríos. SVP. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger, Alberto Rojas Ríos, José Fernando Reyes Cuartas, Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. Alberto Rojas Ríos.

⁸⁵ “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.”

151. Así mismo, circunscribir la suspensión de las funciones de los organismos de tránsito al aislamiento preventivo obligatorio resulta plenamente razonable, toda vez que la finalidad de las medidas de aislamiento es precisamente la de reducir el contacto físico entre personas y, de esta manera, contener la propagación del virus. Por lo tanto, no se advierte desproporcionado que en este periodo no presten sus servicios los mencionados organismos, teniendo en cuenta además que sus funciones no están relacionadas con la provisión o prestación de servicios esenciales de los cuales dependan derechos fundamentales de la población.

Juicio de no discriminación

152. La Sala considera que el artículo 7° que se analiza no introduce ningún criterio sospechoso que discrimine a los ciudadanos o establezca tratos diferenciados injustificados.

Conclusión del análisis del artículo 7° del Decreto Legislativo 569 de 2020

153. La Sala concluye que, de conformidad a lo señalado en este capítulo y a lo indicado en la Sentencia C-185 de 2020, el artículo 7° del Decreto Legislativo 569 de 2020 satisface todos los juicios de análisis y debe declararse exequible.

5.6. Análisis del quinto eje: exención de cobro de peajes (artículo 9° del Decreto Legislativo 569 de 2020)

Decreto 482 de 2020	Decreto Legislativo 569 de 2020
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.	Artículo 9. Exención del cobro de peajes. Durante <u>el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19</u> , suspéndase el cobro de peajes a vehículos que transiten por el territorio nacional.

La disposición analizada

154. El artículo 9º del Decreto Legislativo 569 de 2020 suspende, durante el término del aislamiento preventivo obligatorio, el cobro de peajes a los vehículos que transitan por el territorio nacional. Esta norma reproduce el artículo 13 del Decreto legislativo 482 de 2020 y modifica la temporalidad de la medida, pues la sujeta al aislamiento preventivo obligatorio declarado por el Decreto 531 de 2020 o al término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio que se decreta con ocasión de la pandemia derivada del COVID-19, y no al Estado de emergencia económica, social y ecológica. Además, a diferencia de la norma anterior, no se establece que los vehículos exentos de la medida sean aquellos que realicen las actividades de que tratan los decreto 457 y 482 de 2020.

155. Mediante Sentencia C-185 de 2020⁸⁶ se declaró la exequibilidad del artículo 13 del Decreto 482 de 2020 que suspendía el cobro de peajes, puesto que se satisfacían todos los requisitos del análisis material de constitucionalidad. Se indicó que la medida obedecía a una finalidad constitucionalmente legítima, esto es, compensar el incremento de los precios de abastecimiento que se deriva de la adopción de medidas de aislamiento preventivo obligatorio, lo que dificulta el suministro de diversos bienes y servicios que son requeridos por la población. Así entonces, la norma estaba relacionada con la situación que dio origen a la pandemia y tenía la virtualidad de contribuir en la reducción de los efectos negativos 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.

156. La Sala considera que los referidos cambios introducidos en la norma que se analiza no afectan las consideraciones realizadas en la Sentencia C-185 de 2020 en los juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, incompatibilidad, necesidad jurídica y no discriminación, por lo que sobre ellos se reiterará el precedente. No ocurre lo mismo con los juicios de finalidad y conexidad externa e interna, motivación suficiente, no contradicción específica, necesidad fáctica y proporcionalidad, tal como se ha venido sosteniendo a lo largo de esta decisión (párrafos 84 y 134, *supra*).

Juicio de finalidad y conexidad material

⁸⁶ M.P. Alberto Rojas Ríos. SVP. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger, Alberto Rojas Ríos, José Fernando Reyes Cuartas, Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. Alberto Rojas Ríos.

157. El artículo 9° busca compensar el incremento de los precios de abastecimiento que se deriva de la adopción de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, las cuales dificultan el suministro de diversos bienes y servicios que son requeridos por la población. La exención en el pago de los peajes no solo permite disminuir los costos asociados al transporte y provisión de estos productos, sino que también reduce el impacto que el alza de los precios pueda generar sobre las posibilidades de abastecimiento de la población. Por estas razones, la finalidad de la norma está encaminada a reducir el impacto que la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica pueda tener sobre la cadena de abastecimiento, por lo que se consideran superados los juicios de *finalidad y conexidad externa*.

158. Ahora bien, la Sala evidencia que la relación de la vigencia de esta medida con el aislamiento preventivo, actual o futuro como consecuencia del Covid-19, es indiscutible si se tiene en cuenta que los motivos de la emergencia económica, social y ecológica declarada en el Decreto legislativo 417 de 2020 se remiten sanitariamente a la pandemia, la cual ha venido siendo abordada a través de medidas de aislamiento y distanciamiento social, por lo tanto, la exención de peajes constituye una medida relacionada estrechamente con tal situación.

159. La Sala también encuentra cumplida la *conexidad interna*, pues la medida está relacionada con las consideraciones que tuvo el Gobierno para motivar el presente Decreto. En efecto, en uno de sus considerandos se indica que la suspensión del cobro de peajes obedece a la necesidad de mitigar los efectos económicos negativos que la pandemia ha generado en los precios de la mayoría de bienes, por lo que es necesario garantizar “*que se no se afecte los costos de la cadena logística requerida para asegurar la provisión de bienes, especialmente alimentos de primera necesidad y medicamentos para mitigar la pandemia del Coronavirus COVID-19, en todo el territorio nacional*”.

Juicio de motivación suficiente

160. La Sala considera que el artículo 9° cumple el juicio de motivación suficiente, pues tal como lo señaló el Gobierno nacional, la medida se adopta en razón de la necesidad de asegurar de manera adecuada el abastecimiento de alimentos e insumos requeridos por la población para superar la crisis que atraviesa toda la sociedad por cuenta de la pandemia del COVID-19, de tal manera que no se eleven en exceso los precios de los alimentos y bienes que necesita la población.

Juicios de ausencia de arbitrariedad, intagibilidad, no contradicción específica e incompatibilidad

161. La medida que se estudia (i) no afecta el núcleo esencial de algún derecho fundamental; por el contrario, pretende reducir los costos derivados del transporte de bienes y servicios con el objetivo de permitir que la población en general pueda tener acceso a ellos; tampoco se evidencia que la medida interrumpa el normal funcionamiento de las demás ramas del poder público ni altera los mecanismos de acusación y juzgamiento, y (ii) no limita ningún derecho intangible.

162. La suspensión del cobro de peajes durante el término del aislamiento preventivo obligatorio no contraría de manera específica la Constitución o los tratados internacionales. No obstante, dado que la vigencia de la medida es incierta, es necesario realizar las siguientes precisiones en torno al entendimiento de la misma en el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en los Estados de emergencia económica, social y ecológica, tal como se pasa a explicar.

163. La jurisprudencia constitucional ha precisado que los peajes son un tipo de tributo y se clasifican como una tasa de causación y pago inmediato.⁸⁷ El artículo 9º del Decreto Legislativo 569 de 2020 prevé entonces una exención tributaria al suspender el cobro de peajes por el término del aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 2020, o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado con ocasión del COVID-19.⁸⁸

⁸⁷ En la Sentencia C-508 de 2006 (MP. Álvaro Tafur Galvis) se indicó que “*el ‘peaje’ consiste en la tasa o retribución que el usuario de una vía pública paga por su utilización, con el fin de garantizar la existencia y el adecuado mantenimiento, operación y desarrollo de una infraestructura vial que haga posible y eficiente el transporte terrestre. En cuanto al peaje que recaudan los contratistas concesionarios este tiene su origen en la celebración de contratos de concesión, cuyo objeto según la Ley 80 de 1993 es “la construcción, explotación o conservación total o parcial de una obra o bien destinados al servicio o uso público” y las actividades conexas necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio, por cuenta y riesgo del contratista concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad concedente contratante” a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valorización o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en suma periódica, única o porcentual y, en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden (art. 32. ordinal 4o)*”.

⁸⁸ La jurisprudencia constitucional ha señalado que la exención en materia tributaria “*ha de entenderse como un trato preferencial a un sujeto pasivo de gravamen, que opera en los casos en que la norma exonera, total o parcialmente, a un bien o persona que, en principio, estaría siendo objeto de tributo. En otras palabras, cuando habiéndose presentado el hecho generador, la ley estipula que no se producirán sus consecuencias o ello ocurrirá solo de forma parcial.*” Sentencia C-083 de 2018. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

164. En relación con la imposición de nuevos tributos o la modificación de los existentes, el artículo 215 constitucional es claro al señalar que durante los Estados de emergencia económica, social y ecológica, las medidas que en este sentido se tomen “*dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente*”. En el presente caso el artículo 9º del Decreto legislativo 569 de 2020 circunscribe la vigencia de la medida no solo al actual aislamiento preventivo obligatorio adoptado mediante el Decreto 531 de 2020, sino al término de cualquier otro aislamiento preventivo obligatorio que el Gobierno nacional decrete con ocasión del COVID-19. Por lo tanto, debe precisarse que, en todo caso, la modificación tributaria allí adoptada, consistente en suspender el cobro de peajes, no puede extenderse más allá de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso le otorgue carácter permanente, o que incluso, se varíe antes a través de los mecanismos constitucionales y legales pertinentes.

165. Finalmente el artículo 9º suspende la aplicabilidad del artículo 21 de la Ley 105 de 1993, el cual establece el cobro de peajes como el mecanismo a través del cual se garantiza la construcción y conservación de la infraestructura de transporte en el país. Sin embargo, la suspensión de este cobro tiene por finalidad permitir la reducción en los costos de los productos y así hacer frente al alza de los precios que generan las medidas de aislamiento preventivo obligatorio. Por lo tanto, resulta evidente la incompatibilidad de dicha norma en el actual contexto.

Juicio de necesidad

166. *Necesidad fáctica.* La suspensión en el cobro de los peajes constituye una medida necesaria para permitir la reducción de los costos relacionados con el transporte dentro de la cadena de producción y comercialización de los distintos bienes y servicios que son requeridos a nivel nacional y, en consecuencia, (i) compensa el incremento de los precios que está teniendo lugar con ocasión de las medidas de aislamiento preventivo y la generalizada reducción de la producción; y (ii) permite el acceso a los distintos bienes y servicios requeridos por la población. Como lo explicó la Secretaría Jurídica de la Presidencia en la intervención en este proceso, la medida es necesaria “*para impedir que los precios de los bienes se eleven y pongan en riesgo la capacidad de compra de la población que ha visto afectado sus ingresos por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19. En este sentido, la medida busca evitar que se afecte la cadena logística de bienes*”. Aunado a lo anterior, la medida también beneficia a la población que está exenta de las medidas de aislamiento

obligatorio, en cuanto retira limitantes para la movilidad de estas personas y, en consecuencia, facilita su traslado en medio de la actual emergencia.

167. **Necesidad jurídica.** Tal como se advirtió en la Sentencia C-185 de 2020,⁸⁹ dado que la medida que se estudia implica la suspensión en el cobro de peajes establecido en la Ley 105 de 1993, resultaba necesario que el Gobierno nacional recurriera a la expedición de un decreto legislativo para inaplicar una disposición de rango legal.

Juicio de proporcionalidad

168. Teniendo en cuenta que la medida contemplada en el artículo 9º se refiere a un asunto tributario y a que no se evidencia una discusión en términos de derechos fundamentales tras su adopción, la sala aplicará un test leve de proporcionalidad. En primer lugar, la medida analizada apunta a un *fin legítimo*, pues pretende garantizar adecuadamente el abastecimiento de bienes y alimentos a todas las personas en el marco de las medidas de aislamiento preventivo. En segundo lugar, *el medio empleado por el Gobierno nacional es legítimo y adecuado para alcanzar la finalidad propuesta*. En efecto, tal como ya se indicó, durante los Estados de emergencia económica, social y ecológica, el Ejecutivo puede realizar exenciones tributarias para hacer frente a las circunstancias que dieron origen a la emergencia. En el presente caso, la suspensión del cobro de peajes permite reducir los efectos nocivos que se derivan de las medidas adoptadas en el marco de la emergencia sanitaria, como el alza en el precio de los productos, de tal manera que se garantice a la población su capacidad de compra y, de esta manera, el abastecimiento de bienes y alimentos. Ahora bien, aun cuando la medida no establece de manera específica quienes son los destinatarios de la misma, pues la suspensión del cobro de peajes se hace en términos generales, es lógico entender que esta se dirige a las personas exentas de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, pues son ellas las únicas autorizadas a moverse por el territorio nacional.

169. Por otra parte, si bien la suspensión generalizada en el cobro de los peajes afecta los intereses de las concesiones viales que tienen a su cargo los peajes, pues se reduciría su principal fuente de remuneración con ocasión de la inversión que realizan, el artículo 15 del decreto que se analiza permite compensar las eventuales afectaciones patrimoniales que pudieran sufrir las

⁸⁹ M.P. Alberto Rojas Ríos. SVP. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger, Alberto Rojas Ríos, José Fernando Reyes Cuartas, Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. Alberto Rojas Ríos.

concesiones, ya que previó la posibilidad de extender la duración de los contratos de concesión y esquemas de asociación público-privada que se hayan podido ver afectados con ocasión de la emergencia y, en todo caso, se trata de una medida de carácter temporal cuya vigencia está supeditada a los aislamientos preventivos obligatorios que se decreten con ocasión del COVID-19.

170. Sobre este último aspecto es necesario indicar que, si bien la vigencia de la medida se extiende por un periodo determinado pero incierto, pues se vincula al término de cualquier aislamiento preventivo que se declare con ocasión del COVID-19, resulta razonable en la medida que, como lo señaló el Ministerio de Transporte en la intervención allegada a este proceso, dicha exención tributaria se relaciona directamente con la condición de aislamiento de la población, pues pretende mitigar los efectos que una medida de esa naturaleza tiene sobre los precios de los bienes que son transportados por las carreteras del país. En efecto, tal como se ha explicado, las medidas de aislamiento generan un alza en el precio de los productos, por lo que la exención en el pago de peajes durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio que se declare con ocasión del COVID-19, permite mantener, en cierta medida, la capacidad de compra de la población que ha visto afectados sus ingresos debido a las medidas que se han tomado para contener la pandemia.

Juicio de no discriminación

171. La suspensión en el cobro de los peajes no introduce ninguna discriminación y no genera tratos diferenciados injustificados, pues la medida es aplicable a todos los vehículos que transiten por las vías nacionales.

Conclusión del análisis del artículo 9º del Decreto Legislativo 569 de 2020

172. La Sala concluye que el artículo 9º del Decreto Legislativo 569 de 2020, de acuerdo a lo señalado en este acápite y de conformidad con lo establecido en la Sentencia C-185 de 2020, supera el análisis material constitucional, por lo que debe ser declarado exequible.

5.7. Análisis del sexto eje: medidas económicas para la industria aeronáutica (artículos 10, 11 y 12 del Decreto Legislativo 569 de 2020)

Decreto 482 de 2020	Decreto Legislativo 569 de 2020
----------------------------	--

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 10. Suspensión cobros infraestructura aeroportuaria. Durante el <u>término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19,</u> 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 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 la Aeronáutica Civil, únicamente durante el periodo en que se mantenga la emergencia.	Artículo 11. Suspensión transitoria de cobro de cánones de arrendamiento. Durante <u>el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19,</u> la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, podrá suspender transitoriamente el cobro de 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 la Aeronáutica Civil, únicamente durante el periodo en que se mantenga la emergencia <u>sanitaria.</u>
Artículo 22. Suspensión transitoria de restricciones de horario. Durante el	Artículo 12. Suspensión transitoria de restricciones de horario. Durante <u>el</u>

tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica, suspéndase transitoriamente las restricciones de horario de tipo ambiental establecidas para las operaciones de las pistas de los aeropuertos nacionales y/o internacionales en el territorio nacional.	<u>término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19,</u> suspéndase transitoriamente las restricciones de horario de tipo ambiental establecidas para las operaciones de las pistas de los aeropuertos nacionales y/o internacionales en el territorio nacional.
--	--

Las disposiciones analizadas

173. El artículo 10° dispone que durante el aislamiento preventivo o la emergencia sanitaria no se aplicarán nuevos cobros relacionados con la infraestructura aeroportuaria. El artículo 11 prevé que durante el término de la emergencia sanitaria la Aerocivil podrá suspender el cobro de cánones de arrendamiento de espacios objeto de explotación comercial ubicados en los aeropuertos y administrados por esta entidad. Finalmente, el artículo 12 establece que durante el término de la emergencia sanitaria se suspenden las restricciones de horario de tipo ambiental establecidas para las operaciones de las pistas de los aeropuertos.

174. La Sentencia C-185 de 2020⁹⁰ declaró la exequibilidad de los artículos 20, 21 y 22 del Decreto 482 de 2020, los cuales contenían medidas similares a las estudiadas en este eje. Dijo la Corte que los artículos cumplían los requisitos materiales del juicio de constitucionalidad. La Sala Plena señaló que las medidas adoptadas a través de dichas normas perseguían la finalidad de paliar las consecuencias negativas que las medidas adoptadas en el marco de la pandemia ocasionada por el COVID-19 habían traído para la industria aeronáutica, permitiéndoles a las empresas de dicho sector un alivio económico temporal, por lo que resultaban plenamente ajustadas a la Constitución. Además, el levantamiento de las restricciones de horario para la operación de los aeropuertos también permitía asegurar un adecuado y eficiente transporte de

⁹⁰ M.P. Alberto Rojas Ríos. SVP. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger, Alberto Rojas Ríos, José Fernando Reyes Cuartas, Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. Alberto Rojas Ríos.

carga y de pasajeros por vía aérea en medio de la crisis generada por la actual pandemia.

175. La Sala advierte que los artículos 10, 11 y 12 modifican, respecto de las normas del Decreto 482 de 2020, lo concerniente a la temporalidad de las medidas, las cuales quedan supeditadas al aislamiento preventivo obligatorio o a la emergencia sanitaria. Por lo tanto, dado que este cambio no tienen una incidencia en el análisis de los juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad jurídica y no discriminación, realizados en la Sentencia C-185 de 2020, se reiterarán de manera breve las consideraciones de la citada sentencia en cada uno de los juicios. Sin embargo, sobre los juicios finalidad, conexidad externa e interna, motivación suficiente, necesidad fáctica y proporcionalidad, se desarrollará una argumentación más amplia, tal como se ha advertido previamente (párrafos 84, 134 y 148, *supra*)

Juicio de finalidad y conexidad material

176. Las medidas que se analizan en este apartado superan el *juicio de finalidad y conexidad externa*, pues responden directa y específicamente a la finalidad de aminorar el agravamiento de los efectos económicos causados en la industria aeronáutica por el COVID-19, así como asegurar una adecuada y eficiente operación del transporte aéreo que garantice el abastecimiento de bienes requeridos por la población en la actual pandemia y permita el desembarque aéreo de las personas que se encuentran autorizadas para ello.

177. Los artículos también tienen una relación de *conexidad interna*. En efecto, en los considerandos del Decreto Legislativo 569 de 2020 se advierte que, con el fin de mitigar los efectos de la crisis en la industria aérea, “*es necesario suspender la aplicación de nuevos cobros de infraestructura aeroportuaria, del cobro de 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; y la suspensión de restricción de límites horario de tipo ambiental para la operación de pistas de los aeropuertos nacionales y/o internacionales.*”.

Juicio de motivación suficiente

178. Los artículos 10, 11 y 12 cumplen el juicio de motivación suficiente. Tanto en los considerandos del Decreto Legislativo 569 de 2020, como la intervención

presentada por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República en este proceso, se aduce que estas medidas son necesarias para aliviar la crisis económica del sector aeronáutico causada por las medidas de aislamiento implementadas para mitigar la propagación del COVID-19. En la mencionada intervención la Secretaría Jurídica de la Presidencia explica que *“ante la grave afectación económica que han sufrido sectores estratégicos como la industria aeronáutica y de infraestructura, por la baja sustancial de usuarios -pasajeros- por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 y las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, es necesario tomar medidas para aliviar en la mayor medida posible sus afectaciones financieras. En el caso del sector aéreo, medidas como las suspensiones de cobros por infraestructura y de cánones de arrendamiento de espacios comerciales, sirven directamente para que las compañías tengan liquidez y puedan cubrir sus necesidades. Tratándose del sector de infraestructura, la posibilidad de efectuar adiciones en tiempo para garantizar la debida ejecución y desarrollo de los proyectos permite ajustar el equilibrio económico de los contratos de concesión y compensar las afectaciones por las medidas tomadas”*.

Juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, contradicción específica e incompatibilidad

179. Las medidas adoptadas en los artículos 10, 11 y 12 (i) no vulneran el núcleo esencial de los derechos fundamentales; no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado, y no suprimen o modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento; (ii) no restringen o limitan ninguno de los derechos que la jurisprudencia ha considerado como intangibles, (iii) no contrarían la Constitución, los tratados internacionales, ni la Ley 137 de 1994 que regula los estados de excepción y tampoco desmejoran derechos sociales de los trabajadores⁹¹ y (iv) no suspenden ninguna ley de la República.

Juicio de necesidad

180. ***Necesidad fáctica.*** Las medidas adoptadas en los artículos 10, 11 y 12 contribuyen a mitigar el impacto de los efectos económicos negativos que generan las medidas de aislamiento por la pandemia del COVID-19, las cuales redujeron en cerca del 90% el tráfico de pasajeros, lo que implica una reducción

⁹¹ No existen parámetros superiores que determinen mandatos concretos en relación con las pautas analizadas, a saber: suspender cobros de infraestructura aeroportuaria, interrumpir el pago cánones de arrendamiento y suspender los horarios de restricción ambiental.

sustancial de los ingresos de la industria aeronáutica.⁹² Esta situación ha afectado a las empresas de transporte aéreo de pasajeros y de carga, por lo que las acciones propuestas ayudan a que el servicio de transporte aéreo pueda seguir prestándose en un futuro cercano. No hay entonces un error manifiesto de apreciación en el medio elegido por el Gobierno, ya que las medidas obedecen a la imperiosa necesidad de brindar ayudas y alivios al sector aeronáutico para sobrellevar la actual crisis económica generada por las medidas adoptadas para contener la pandemia.

181. Los artículos 10 y 11 pretenden evitar que las empresas de transporte aéreo incurran en gastos propios del giro ordinario de su negocio, teniendo en cuenta que sus ingresos se han visto drásticamente reducidos a causa de la disminución de la demanda de pasajeros. Por su parte, el artículo 12, además de contribuir a contener la crisis del sector aeronáutico, pues suspende temporalmente una restricción al tráfico aéreo, resulta necesaria para garantizar el adecuado y rápido transporte de insumos y bienes requeridos por la población en el marco de la actual emergencia, además de que permite el traslado y la llegada al país de aquellas personas autorizadas para hacerlo.

182. **Necesidad jurídica.** Tal como se afirmó en la Sentencia C-185 de 2020,⁹³ el Gobierno nacional carecía de instrumentos ordinarios idóneos y expeditos para adoptar estas decisiones, por lo que resultaba necesario acudir a las potestades excepcionales. Las medidas adoptadas en los artículos 10 y 11, si bien no suspenden normas de rango legal, requerían ser adoptado a través de las potestades extraordinarias del Presidente de la República, en razón a que se trata de una suspensión generalizada de los distintos cobros allí relacionados, debido a la situación de anormalidad causada por la pandemia del COVID-19, medidas que requerían tomarse de forma inmediata para ayudar a solventar el impacto económico negativo que esta emergencia tiene sobre la industria aérea.

⁹² Según un informe de OBS Business School “la pandemia está dejando heridas profundas en la aviación comercial con una disminución de 55% con respecto al 2019, reflejado en 90% menos el tráfico de pasajeros y una contracción aproximada de US\$ 314,000 millones, de los cuales 18 mil millones se estiman en Latinoamérica, donde se ha paralizado un 97% del sector. Al considerar al Caribe, representa 77 mil millones de dólares americanos y 3.5 millones de puestos de trabajo perdidos, mientras que sólo en Estados Unidos hay 304 mil millones de dólares y 2.6 millones de empleos menos”. Debido a esta situación, “las dos aerolíneas más grandes de Latinoamérica, LATAM y Avianca, se acogieron al Capítulo 11 del código de Bancarota de EE UU, accediendo a que el total o parte de sus operaciones económicas y el proceso de reorganización queden bajo supervisión de un tribunal estadounidense”. El informe se puede consultar en http://marketing.onlinebschool.es/Prensa/Informes/InformeOBS_Sector%20Aéreo.pdf.

⁹³ M.P. Alberto Rojas Ríos. SVP. Diana Fajardo Rivera, Cristina Pardo Schlesinger, Alberto Rojas Ríos, José Fernando Reyes Cuartas, Gloria Stella Ortiz Delgado. A.V. Alberto Rojas Ríos.

183. Finalmente, en relación con el artículo 12, considera la Sala que el levantamiento de las restricciones de horario de tipo ambiental implicaba la modificación de los respectivos actos administrativos que contienen los términos de las licencias ambientales que les permiten operar a los distintos terminales aéreos. Este procedimiento está regulado en la Ley 99 de 1993 y el artículo 2.2.2.3.8.1 del Decreto 1076 de 2015, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*”, el cual implica realizar un trámite ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales que puede demorar varios meses. En consecuencia, la necesidad jurídica de la medida está demostrada, puesto que el Gobierno nacional no contaba con instrumentos idóneos y expeditos para modificar normas de esta naturaleza.

Juicio de proporcionalidad

184. La Sala advierte que los artículos 10 y 11 no limitan ningún derecho y se trata de medidas de alivio económico dirigidas a la industria aérea, por lo que este juicio debe abordarse a partir de un test leve de proporcionalidad. En relación con el artículo 12, se observa que la medida allí contenida afecta los derechos de las personas que habitan en zonas contiguas a los aeropuertos, por lo que es necesario analizarla bajo un test intermedio de proporcionalidad.

185. En relación con los artículos 10 y 11, la Corte advierte que las medidas allí adoptadas persiguen un *fin legítimo*, pues propenden por conjurar los efectos de la crisis en el sector aeronáutico y, de esta manera, garantizar los derechos al trabajo y al mínimo vital de las personas que hacen parte de esta industria. Además, *el medio escogido por el Gobierno nacional también resulta legítimo y adecuado para alcanzar el fin propuesto*. En efecto, ninguna norma prohíbe al Estado suspender transitoriamente cobros a favor de entidades públicas por la prestación de determinados servicios. Si bien las medidas adoptadas implican una afectación al patrimonio público, pues las respectivas autoridades van a dejar de percibir unos ingresos a los que legalmente tienen derecho, se justifican porque las mismas resultan adecuadas para brindar un alivio a la industria aeronáutica que pueda ayudarlas a superar una crisis sin precedentes que pone en peligro la existencia misma de muchas empresas y, con ello, el trabajo de miles de personas. En todo caso, estas medidas son transitorias y se circunscriben a las emergencias sanitarias o aislamientos preventivos obligatorios que se decreten con ocasión del COVID-19, periodo durante el cual las empresas de transporte aéreo verán reducida la demanda de pasajeros a causa

de las medidas sanitaria que el Gobierno adopte. Por lo anterior, los artículos 10 y 11 superan el juicio de proporcionalidad.

186. En relación con el artículo 12, como ya se señaló, se seguirá un test intermedio de proporcionalidad, pues la suspensión de las restricciones de horario de tipo ambiental para las operaciones de las pistas de los aeropuertos implica una afectación a los derechos al medio ambiente sano, a la intimidad y a la tranquilidad de las personas que habitan en sectores aledaños a los aeropuertos. No obstante, como se explicará, la medida no resulta desproporcionada.

187. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que *los fines de la medida son legítimos e importantes*, esto es: garantizar el traslado y abastecimiento de bienes requeridos por la población en el marco de la actual pandemia, así como permitir el traslado y llegada al país de las personas autorizadas para movilizarse y ayudar a las empresas de transporte aéreo a mitigar los efectos económicos negativos causados por la emergencia, de tal forma que puedan realizar operaciones durante todo el día. En segundo lugar, *el medio empleado es adecuado y efectivamente conducente para alcanzar tales fines*. En efecto, el levantamiento temporal de las mencionadas restricciones permite alcanzar los fines propuestos, ya que una operación aérea sin restricciones de horario facilita la movilización de pasajeros y carga y permite a las empresas de la industria aeronáutica realizar vuelos en horarios que antes estaban restringidos. Además, la medida es temporal y no tiene vocación de permanencia. Sumado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que la ostensible disminución del tráfico aéreo a causa de las medidas de aislamiento preventivo y de restricción de vuelos, implica que el tránsito de aeronaves se ha reducido de manera importante, lo que aminora la afectación de los derechos de los habitantes de las zonas contiguas a los aeropuertos del país.

188. No obstante, la Sala advierte que, si bien la medida es temporal y solo tiene vigencia por el término de la actual emergencia sanitaria o por el término de cualquier otra emergencia sanitaria que se declare con ocasión del COVID-19, debido al mencionado impacto en los derechos de las personas, ésta solo debe permanecer vigente por el término estrictamente necesario para superar la emergencia. Por tanto, si se restablece la normalidad de la operación de tránsito aéreo nacional e internacional, antes de finalizar la actual emergencia sanitaria o las eventuales emergencias sanitarias que se decreten con ocasión de la pandemia del COVID-19, el Gobierno nacional deberá levantar la suspensión de la restricción de horario de manera inmediata y sin esperar a que finalice la

respectiva emergencia sanitaria, ya que este es un término límite y no impide que se derogue la medida si desaparecen las causas que le dieron origen.

Juicio de no discriminación

189. Los artículos 10, 11 y 12 no entrañan ningún tipo de discriminación fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Tampoco introducen ningún trato diferenciado.

Conclusión del análisis de los artículos 10, 11 y 12

190. La Sala encuentra que los artículos 10, 11 y 12 se ajustan a los criterios del análisis material de constitucionalidad y deben ser declarados exequibles, de conformidad con lo señalado en esta providencia y siguiendo lo dispuesto por la Sentencia C-185 de 2020 que analizó las respectivas medidas semejantes que se adoptaron en el Decreto 482 de 2020.

5.8. Análisis del séptimo eje: disposiciones en contratos de concesión e infraestructura (artículos 14, 15 y 16 del Decreto Legislativo 569 de 2020)

Decreto 482 de 2020	Decreto Legislativo 569 de 2020
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	Artículo 14. Infraestructura en construcción. Durante <u>el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19,</u> se permitirá la continuidad y desarrollo de obras de infraestructura, siempre que la entidad contratante verifique que las mismas puedan desarrollarse en cumplimiento de las <u>disposiciones de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.</u> Para la continuidad de las obras de infraestructura las

viales y las obras de infraestructura que operacional o técnicamente no pueden suspender de conformidad con lo dispuesto en el presente Decreto.	<u>autoridades del orden nacional coordinaran lo correspondiente con las autoridades locales.</u>
Artículo 25. Medidas de contratos de concesión. En los esquemas de asociación público privado 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 prorrogas 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 15. Medidas de contratos de concesión. En los esquemas de concesiones previstos en la Ley 80 de 1993, y 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, <u>se prorrogará en tiempo que, sumado, puede superar los límites previstos en la normatividad vigente y solo para prorrogar por el mismo tiempo en el que se generó el aislamiento preventivo obligatorio con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.</u>
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.	Artículo 16. Autorización especial y extraordinaria para puertos privados. Durante el <u>término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19,</u> autorícese 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 publico, durante el mismo periodo, 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.	Así mismo, autorícese a los puertos de servicio publico, durante el mismo periodo, 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.
--	--

Las disposiciones analizadas

191. El artículo 14 permite la continuidad de obras de infraestructura durante la emergencia sanitaria bajo el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad, e indica que las autoridades del orden nacional coordinaran lo correspondiente con las autoridades locales. La medida del artículo 15 está dirigida a establecer la posibilidad de prórrogas de tiempo en los proyectos de asociaciones público-privada y concesiones, con el fin de compensar la disminución del recaudo que se genere por el aislamiento preventivo obligatorio. Finalmente, el artículo 16 establece dos medidas relacionadas con la operación portuaria: (i) autoriza a que, durante la emergencia sanitaria, los puertos de servicio privado, así como los de servicio público, puedan atender 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, y (ii) precisa que para dichas operaciones deben 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.

192. Mediante Sentencia C-185 de 2020 se declaró la exequibilidad de los artículos 24, 25 y 28 del Decreto 482 de 2020 que consagraban medidas similares a las que ahora se examinan, toda vez que satisfacían los requisitos materiales del juicio de constitucionalidad. La Corte precisó que la continuidad en la ejecución de algunas obras en materia de infraestructura, así como la autorización para que puertos privados y públicos realizaran determinadas operaciones de carga, resultaban medidas indispensables para garantizar adecuadamente el servicio de transporte en el país y abastecer a la población de alimentos y bienes de primera necesidad requeridos en la actual pandemia. Por su parte, las prórrogas establecidas para los contratos de asociación público-privada respondían a la necesidad de hacer frente a los desequilibrios económicos originados en la ejecución del contrato. Sin embargo, se precisó que esa facultad debía ser interpretada y aplicada con sujeción a criterios objetivos, la realidad económica del contrato y las perturbaciones que se produjeron con la emergencia sanitaria en relación con: (i) la disminución en el recaudo causada por las medidas adoptadas por el Gobierno nacional en el marco del estado de emergencia; y (ii) la posibilidad de que las prórrogas operaran mientras durara el Estado de emergencia económica, social y ecológica así como la emergencia sanitaria.

193. Respecto de las normas del Decreto 482 de 2020 que adoptaron estas mismas medidas, la Sala advierte que los artículos que ahora se analizan modifican la vigencia de las medidas que fueron tomadas en el referido decreto, ya que en esta oportunidad se atan a la emergencia sanitaria o al aislamiento preventivo obligatorio y no al Estado de emergencia económica, social y ecológica. Además, los artículos 14 y 15 contienen otras modificaciones. El artículo 14, a diferencia del artículo 24 del Decreto 482 de 2020 que contenía la misma medida, no circunscribe la continuidad de las obras de infraestructura “a la necesidad operacional o técnica de los procesos constructivos de alguna de las obras específicas indicadas por la autoridad competente”, como lo hizo la anterior norma, y no reproduce el párrafo que permitía “*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*”.

194. Por su parte, el artículo 15 añade dentro de los beneficiarios de la medida, además de las asociaciones público-privada, a “*los esquemas de concesiones previstos en la Ley 80 de 1993*”. También fija la prórroga en tiempo que, sumado, puede superar los límites previstos en la ley, pero solo para prorrogar

por el mismo tiempo en el que se generó el aislamiento preventivo obligatorio, límite que no establecía el artículo 25 del Decreto 482 de 2020 que consagraba esta medida.

195. La Sala considera que, si bien los cambios introducidos en los contenidos normativos que se estudian en este eje no se refieren únicamente a la extensión de la vigencia de las medidas, ya que se precisan, añaden o eliminan algunas de las disposiciones previstas en el Decreto 482 de 2020, estas modificaciones no tienen el alcance para convertir las medidas bajo examen en otras totalmente diferentes, así como tampoco se introducen nuevas medidas. En consecuencia, en los juicios de ausencia de arbitrariedad, no contradicción específica, intangibilidad, incompatibilidad, necesidad jurídica y no discriminación, se reiterarán brevemente las consideraciones expuestas en la Sentencia C-185 de 2020, mientras que en los juicios de finalidad, conexidad externa e interna, motivación suficiente, necesidad fáctica y proporcionalidad, se desarrollarán argumentos particulares para analizar los artículos 14, 15 y 16, teniendo en cuenta los referidos cambios normativos. No obstante, en el examen del juicio de incompatibilidad del artículo 15 se realizarán unas consideraciones adicionales a las de la Sentencia C-185 de 2020, debido a la modificación introducida en esta norma.

Juicio de finalidad y conexidad material

196. El juicio de *finalidad y conexidad material* se encuentra satisfecho, ya que las medidas analizadas están directa y específicamente encaminadas a contrarrestar los efectos derivados del COVID-19 y de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para su contención. Las medidas que se tomen en materia de infraestructura son determinantes para permitir el transporte constante de alimentos y bienes, transporte que tiene relevancia en el marco de la vigencia de la emergencia sanitaria. Además, la decisión de posibilitar la prórroga de los esquemas de concesión y asociación público-privada pretende contrarrestar los efectos económicos negativos que se puedan generar en el recaudo de los respectivos proyectos a causa de las medidas adoptadas en el marco de la pandemia del COVID-19. Todo lo anterior responde a las causas que originaron la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica, como la necesidad de asegurar el abastecimiento en todo el territorio nacional y aliviar la crisis económica generada por las medidas de aislamiento preventivo obligatorio.

197. Los artículos 14, 15 y 16 también satisfacen la conexidad interna porque en diversos considerandos del Decreto Legislativo 569 de 2020 se justifican las medidas adoptadas. En efecto, allí se indica que *“para garantizar el abastecimiento eficiente de bienes y, salvaguardar el derecho a la vida, la salud y la supervivencia de las personas, el Estado puede tomar medidas necesarias para atender las operaciones de carga que incidan en la actividad portuaria pública y privada en todo el territorio nacional”*, mientras que, a fin de garantizar la adecuada prestación del servicio público de transporte, es necesario *“mantener la ejecución de obras de infraestructura en cumplimiento de condiciones estrictas de bioseguridad para sus trabajadores y para terceros”*. Por último, se precisa que las medidas sanitarias implementadas han ocasionado que los contratos de infraestructura estatal se hayan visto afectados, por lo que se requiere posibilitar prórrogas en tiempo *“que, sumado, puede superar los límites previstos en la normatividad vigente y solo para prorrogar por el mismo tiempo en el que se generó el aislamiento preventivo obligatorio con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19”*.

Juicio de motivación suficiente

198. Las medidas adoptadas en los artículos 14, 15 y 16 están suficientemente motivadas, pues como lo indica el Gobierno nacional, se adoptan en razón a la urgencia de garantizar el adecuado abastecimiento de bienes y servicios a la población, para lo cual es indispensable garantizar una adecuada infraestructura en materia de transporte y, por otra parte, se requiere contrarrestar los efectos económicos negativos que las medidas sanitarias implementadas han ocasionado sobre el sector transporte y el posible desequilibrio económico que pueda generarse en los contratos de concesión y de asociación público-privada.

Juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica e incompatibilidad

199. Las medidas adoptadas en las normas estudiadas (i) no afectan el núcleo esencial de ningún derecho fundamental, no interrumpen el normal funcionamiento de las demás ramas del poder público, ni mucho menos alteran los mecanismos de acusación y juzgamiento de conductas delictivas; (ii) no afectan derechos que se consideran intangibles, y (iii) no desconocen la Constitución, los tratados internacionales o el marco de referencia de la actuación del Ejecutivo en los Estados de emergencia económica, social y ecológica.

200. A juicio de la Sala, el artículo 14 no modifica ninguna norma de rango legal, sin embargo, los artículos 15 y 16 sí lo hicieron, por lo que sobre estas normas recaerá el juicio de incompatibilidad. El artículo 15, al autorizar la prórroga de los contratos de concesión y de asociación público-privada más allá de los límites previstos en la normatividad vigente, suspende el artículo 18 de la Ley 1508 de 2012 que establece que en los contratos para la ejecución de proyectos de asociaciones público-privada, *“las solicitudes de adiciones de recursos y el valor de las prórrogas en tiempo sumadas, no podrán superar el 20% de los desembolsos de los recursos públicos originalmente pactados”*, así como los artículos 27 de la Ley 1150 de 2007⁹⁴ y 6º de la Ley 1369 de 2009,⁹⁵ que regulan las prórrogas de los contratos de concesión en telecomunicaciones y servicios postales, esquemas de concesión previstos en la Ley 80 de 1993. Estas normas resultan incompatibles en la situación actual, pues las medidas de aislamiento preventivo obligatorio impidieron el normal desarrollo de ese tipo de negocios, por lo que, en este aspecto de la actividad contractual, era necesario fijar unos nuevos parámetros que atendieran a los efectos generados por las medidas tomadas para hacer frente a la pandemia causada por el COVID-19.

201. Por su parte, el artículo 16 suspende los numerales 14, 15 y 24 del artículo 5º de la Ley 1ª de 1991, los cuales impiden a las sociedades portuarias operar puertos privados para el transporte de bienes de terceros. Estas normas no resultan compatibles con la actual emergencia, pues tal como lo ha señalado el Gobierno nacional, es necesario garantizar el abastecimiento eficiente de bienes y alimentos, por lo que se hace indispensable permitir a los puertos privados atender las operaciones de carga que tengan como propósito garantizar el abastecimiento de bienes de primera necesidad.

Juicio de necesidad

⁹⁴ Ley 1150 de 2007. *“Artículo 27. DE LA PRÓRROGA DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES Y DE TELEVISIÓN. El término de duración de las concesiones actuales y futuras para la prestación de los servicios y actividades de telecomunicaciones, incluidas las de televisión, será de diez (10) años prorrogables por lapsos iguales. En ningún caso habrá prórrogas automáticas ni gratuitas”*.

⁹⁵ Ley 1369 de 2009. *“Artículo 6. CONTRATO DE CONCESIÓN. El contrato de concesión para el Operador Postal Oficial o Concesionario de Correo se regirá por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. El término de la concesión para la prestación de los Servicios de Correo no podrá exceder de diez (10) años, pero podrá prorrogarse antes de su vencimiento por términos iguales al originalmente pactado, sin que esto implique que la renovación sea automática ni gratuita. No obstante, el contrato de concesión vigente a la fecha de promulgación de la presente ley, continuará hasta su vencimiento y será prorrogable en los términos aquí señalados.”*

202. **Necesidad fáctica.** Las medidas adoptadas por los artículos 14, 15 y 16 cumplen con el criterio de necesidad fáctica. El artículo 14 garantiza las condiciones sobre las cuales se puede continuar la ejecución obras de infraestructura, esto es, con el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad indicados por el Ministerio de Salud. Es claro entonces que la medida resulta útil para que no se detenga intempestivamente la ejecución de dichas obras que venían siendo ejecutadas y que, en la actual emergencia, pueden resultar de gran importancia para que el Estado continúe prestando adecuadamente el servicio de transporte y otros servicios esenciales.

203. El artículo 15 supera el juicio de necesidad fáctica porque las medidas sanitarias adoptadas afectan el normal desarrollo de los contratos que allí se estipulan, los cuales, entre otras características, se encuentran supeditados a los tiempos de ejecución y fluidez de las operaciones objeto de explotación. En consecuencia, para salvaguardar el equilibrio económico del contrato, se hace necesario establecer prórrogas por fuera del límite previsto por la ley, de tal manera que no se menoscaben los derechos de la parte contratista. Finalmente, el artículo 16 resulta necesario porque a través de la autorización a los puertos privados y públicos para realizar operaciones de carga se garantiza el adecuado abastecimiento de alimentos y bienes de primera necesidad en las distintas regiones del país, el cual puede verse afectado por las medidas de aislamiento preventivo obligatorio que han sido adoptadas en el marco de la pandemia.

204. **Necesidad jurídica.** La necesidad jurídica de las medidas que se analizan se satisface porque los medios jurídicos ordinarios no resultan idóneos para tomar este tipo de decisiones, pues implican la suspensión o modificaciones de normas legales, como la Ley 1508 de 2012 y la Ley 80 de 1993, en el caso del artículo 15, y la Ley 1ª de 1991, en el caso del artículo 16. Por esta razón el Gobierno debía acudir a una norma de rango legal para adoptar tales decisiones. En relación con el artículo 14, tal como se explicó en la citada providencia, la medida que allí se adopta se toma en respuesta a las medidas de emergencia que adopta el Gobierno Nacional, particularmente la relacionada con el aislamiento preventivo obligatorio que restringe la movilidad de muchas personas y el normal desarrollo de los distintos sectores económicos del país; es decir, es una medida que se encuentra dentro de todo un escenario atípico que de suyo hace inidónea cualquier norma consagrada dentro del sistema jurídico ordinario.

Juicio de proporcionalidad

205. Las medidas que se analizan en este eje están relacionadas con autorizaciones en materia de infraestructura y prórrogas en contratos de concesión y asociación público-privada, por lo que con estas no se afecta ningún derecho o principio constitucional, razón por la cual se analizarán a la luz del test leve de proporcionalidad.

206. La Sala advierte que las medidas previstas en los artículos 14, 15 y 16 apuntan a *finés legítimos*, esto es, garantizar adecuadamente el suministro de alimentos y bienes para la población en el marco de la actual pandemia, así como evitar posibles desequilibrios económicos en determinados contratos públicos. De igual manera, *los medios para alcanzar tales fines son legítimos y adecuados*, ya que la autorización para continuar con la ejecución de obras de infraestructura y el permiso para que puertos privados y públicos puedan realizar operaciones de carga, ayuda a que la población se abastezca de bienes de primera necesidad, mientras que la posibilidad de realizar prórrogas que superen los topes legales en los contratos de concesión y de asociación público-privada, permite que se garantice el equilibrio económico en estos contratos, el cual puede verse afectado por las medidas tomadas por el Gobierno nacional en el marco de la emergencia sanitaria.

207. La disposición del artículo 14 solo busca autorizar la continuidad y desarrollo de obras de infraestructura en el marco de la actual pandemia, bajo el cumplimiento de los respectivos protocolos de bioseguridad y a la luz del principio de coordinación que rige las relaciones entre el orden nacional y territorial. La medida entonces es plenamente razonable, ya que busca dar continuidad a la ejecución de las mencionadas obras que, en el marco de la actual emergencia, pueden ser de gran importancia para ayudar en la prestación del servicio de transporte o de otros servicios que el Estado deba brindar.

208. Por su parte, la medida del artículo 15 protege los derechos de los contratistas y evita que, a causa de las medidas adoptadas en la emergencia sanitaria, se cause un desequilibrio económico del contrato que afecte gravemente los intereses de una de las partes. En todo caso, la aplicación de esta norma dependerá de que se compruebe la realidad económica y financiera del contrato, así como las perturbaciones que se produjeron en éste, relacionadas con la disminución en el recaudo ocasionado por las medidas adoptadas por el Gobierno nacional en el marco del estado de emergencia. Así mismo, debe señalarse que la autorización para prorrogar los mencionados contratos por fuera del término máximo legal se limita al mismo tiempo en el que se generó el aislamiento preventivo obligatorio con ocasión de la pandemia derivada por

el COVID-19. No se trata entonces de un beneficio indeterminado y desprovisto de límites, sino circunscrito al hecho que genera la afectación en el contrato, por lo que resulta razonable y ajustado a los principios que rigen la actividad contractual del Estado que solo por dicho término pueda autorizarse las respectivas prórrogas, lo que a su vez salvaguarda los intereses del Estado.

209. Finalmente, las medidas adoptadas a través del artículo 16 resultan equilibradas y adecuadas para garantizar la provisión de alimentos y bienes a la población que habita en el área de la respectiva zona portuaria, evitando así un aumento en los precios y garantizando un fácil acceso a los distintos bienes, de tal manera que se preserven sus derechos fundamentales durante la emergencia. La autorización a los puertos privados resulta proporcionada porque se fija única y exclusivamente para atender las operaciones de carga que tengan como propósito garantizar el abastecimiento de bienes de primera necesidad a las poblaciones, esto es, no se trata de una autorización abierta para realizar cualquier tipo de operación de carga, sino solamente aquellas que, en virtud de la actual emergencia, resultan indispensables para garantizar los derechos fundamentales de las personas. Igual conclusión se predica de la autorización que se prevé para que los puertos de servicio público puedan realizar estas mismas actividades sin importar el tipo de carga que tengan autorizado para operar. Además, las operaciones portuarias autorizadas por la norma están sometidas a las directrices y recomendaciones emanados de cualquier autoridad que tenga competencia para tomar decisiones en materia portuaria, por lo que las mencionadas operaciones deben respetar en todo caso el marco normativo que regula este tipo procedimientos. Finalmente, la medida no es indeterminada en el tiempo, pues se circunscribe a las emergencias sanitarias que se declaren con ocasión del COVID-19, tiempo en el cual es indispensable contar con una eficiente operación portuaria que, a pesar de las medidas sanitarias que puedan adoptarse, garantice el abastecimiento de bienes necesarios para la población en el marco de la actual pandemia.

Juicio de no discriminación

210. Finalmente, la Sala no advierte que las medidas bajo estudio entrañen algún tipo de discriminación o trato diferenciado injustificado, por lo que este juicio se encuentra superado.

Conclusión del análisis de los artículos 14, 15 y 16

211. La Sala concluye que, de acuerdo a los argumentos expuestos en el apartado y siguiendo lo señalado por la Sentencia C-185 de 2020, los artículos 14, 15 y 16 del Decreto Legislativo 569 de 2020 superan los juicios del análisis material de constitucionalidad, por lo que deben declararse exequibles.

5.9. Regla de vigencia

212. El Artículo 17 del Decreto Legislativo 569 de 2020 se ocupa de la vigencia del mismo y establece que rige a partir de la fecha de su publicación. Para la Sala se trata de una norma necesaria para que el decreto entre a regir en el orden jurídico y no representa problemas de constitucionalidad en tanto no tiene ningún otro contenido normativo.

6. Síntesis de la decisión

213. La Sala Plena revisó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 569 de 2020, “[p]or la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.” Como cuestión previa, la Sala advirtió que las normas del decreto bajo examen guardaban considerables similitudes con el contenido de los decretos 439 de 2020 y 482 de 2020, adoptados dentro de la misma declaratoria de emergencia económica, social y ecológica y analizados por esta Corte mediante las Sentencias C-157 de 2020 y C-185 de 2020, respectivamente. Por lo tanto, en lo pertinente, se acoge el precedente fijado en dichas sentencias.

214. Antes de entrar al análisis del Decreto Legislativo 569 de 2020, se reiteró la jurisprudencia constitucional sobre los requisitos formales y materiales que los decretos legislativos deben cumplir. A continuación, se verificó el cumplimiento de los requisitos formales del decreto y los encontró cumplidos porque: i) el decreto legislativo fue firmado por el Presidente de la República y todos los ministros; ii) fue expedido en vigencia y en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica; iii) fue motivado y (iv) las medidas tienen el mismo ámbito de aplicación y alcance por el cual se declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica, esto es, en todo el territorio nacional.

215. Al abordar el análisis material del Decreto Legislativo 569 de 2020, la Sentencia examinó todo el decreto a partir de siete ejes en los que se agruparon los artículos, de acuerdo a los temas comunes desarrollados en ellos, a saber: (i)

suspensión de ingreso al territorio colombiano por vía aérea (artículo 5), (ii) vigencia y funciones del Centro de Logística y Transporte (artículos 1, 2 y 13), (iii) condiciones para prestar el servicio de transporte por carretera (artículos 3, 4, 6 y 8), (iv) exoneración de exigencias legales en la operación del servicio de transporte que no implican un beneficio o alivio económico directo (artículo 7), (v) exención de cobro de peajes (artículo 9), (vi) medidas económicas para la industria aeronáutica (artículos 10, 11 y 12), (vii) disposiciones en contratos de concesión e infraestructura (artículos 14, 15 y 16).

216. La Sala concluyó que todas las medidas contenidas en el decreto legislativo estudiado cumplen con los criterios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica, incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad y de no discriminación, razón por la cual debe declararse la exequibilidad del Decreto Legislativo 569 de 2020, “[p]or la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.”

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo 569 de 2020, “[p]or la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Presidente
Con salvamento parcial de voto

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con aclaración de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

ANEXO I – Texto del Decreto Legislativo 569 de 2020

“DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 569 DE 2020

15 de abril

Por la cual se adoptan 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 DE COLOMBIA

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

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 ibídem, 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 calendario, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del Coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se advirtió que el vertiginoso escalamiento del brote de Coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia que representa 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 las medidas sanitarias generan un impacto en la reducción de los flujos de caja de personas y empresas. Los menores flujos de caja conllevan a posibles incumplimientos de pagos y obligaciones, rompiendo relaciones de largo plazo entre deudores y acreedores que se basan en la confianza y pueden tomar períodos largos en volver a desarrollarse.

Que los choques que afectan los mercados financieros y laborales suelen tener efectos profundos y prolongados que deterioran el crecimiento, el bienestar de la sociedad y el empleo como lo muestran la experiencia de la crisis colombiana de fin de siglo y la experiencia de la crisis internacional de 2008. En el caso de la experiencia colombiana, durante el año 1999 se redujo la tasa de crecimiento económico a -4.1% y se produjo un aumento en la tasa de desempleo del 12,5% en 1997 a 20,2% en el año 2000.

Que como consecuencia de la pandemia del Coronavirus COVID-19 y su propagación, es evidente la afectación al empleo que se genera por la alteración a diferentes actividades económicas, entre otros, de los comerciantes y empresarios que además, impactan los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos, por lo que es necesario promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas de aquellos, y la mitigación de los impactos económicos negativos que la crisis conlleva.

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

Que el 30 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (o en adelante OMS) identificó el 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 producido por el 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 declaró el brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, puesto que a esa fecha 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 insto a los países a tomar acciones urgentes.

Que según la OMS, la pandemia del Coronavirus COVID-19, es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas.

Que mediante la Resolución 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena por 14 días 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 Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en consecuencia, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.

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

Que la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad por el Coronavirus COVID-19, cuyo crecimiento exponencial es imprevisible, sumado a los efectos económicos negativos que se han venido evidenciando, es un hecho que, además de ser una grave calamidad pública, constituye en una grave afectación al orden económico y social del país, que justificó la declaratoria del Estado de Emergencia Económica y Social.

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

Que al 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social había reportado que en el país se presentaban 75 casos de personas infectadas con el Coronavirus COVID-19 y 0 fallecidos, cifra que ha venido creciendo a nivel país de la siguiente manera: 102 personas contagiadas al 18 de marzo de 2020; 108 personas contagiadas al día 19 de marzo de 2020; 145 personas contagiadas al día 20 de marzo, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo, 235 personas contagiadas al

22 de marzo, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo; 470 personas contagiadas al día 25 de marzo, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo, 608 personas contagiadas al 28 de marzo, 702 personas contagiadas al 29 de marzo; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril, 3.105 personas contagiadas al 15 de abril y ciento treinta y un (131) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 15 de abril de 2020 131 muertes y 3.105 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.291), Cundinamarca (126), Antioquia (301), Valle del Cauca (532), Bolívar (159), Atlántico (95), Magdalena (70), Cesar (32), Norte de Santander (57), Santander (30), Cauca (21), Caldas (43), Risaralda (72), Quindío (49), Huila (55), Tolima (28), Meta (39), Casanare (9), San Andrés y Providencia (5), Nariño (42), Boyacá (31), Córdoba (15), Sucre (1) y La Guajira (1), Chocó (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud — OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 179.111 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 7.426 fallecidos, (ii) en reporte número 62 de fecha 21 de marzo de 2020 a las 23:59 p.m. CET señaló que se encuentran confirmados 292,142 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 12.783 fallecidos, (iii) en reporte número 63 de fecha 23 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 332.930 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 14.509 fallecidos, (iv) en el reporte número 79 de fecha 8 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET se encuentran confirmados 1.353.361 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 79.235 fallecidos, (v) en el reporte número 80 del 9 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.436.198 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 85.521 fallecidos, (vi) en el reporte número 81 del 10 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.521.252 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 92.798 fallecidos, (vii) en el reporte número 82 del 11 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.610.909 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 9.690 muertes, (viii) en el reporte número 83 del 12 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.696,588 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 105.952 fallecidos, (ix) en el reporte número 84 del 13 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se

encuentran confirmados 1.773.084 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 111.652 fallecidos, (x) en el reporte número 85 del 14 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.844.863 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 117.021 fallecidos, (xi) en el reporte número 85 del 15 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CET señaló que se encuentran confirmados 1.914.916 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 123.010 fallecidos, Que según la Organización Mundial de la Salud OMS, en reporte de fecha 14 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, - hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1.918.138 casos, 123.126 fallecidos y 213 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19".

Que el Fondo Monetario Internacional mediante Comunicado de Prensa 20/114 del 27 de marzo de 2020, publicó la "Declaración conjunta del Presidente del Comité Monetario y Financiero Internacional y la Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional", la cual expresa:

"[...] Estamos en una situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera. Dada la interrupción repentina de la actividad económica, el producto mundial se contraerá en 2020. Los países miembros ya han tomado medidas extraordinarias para salvar vidas y salvaguardar la actividad económica. Pero es necesario hacer más. Se debe dar prioridad al apoyo fiscal focalizado para los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar y afianzar la recuperación en 2021 [...]"

Que el artículo 47 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 faculta al Gobierno nacional para que en virtud de la declaración del Estado de Emergencia, pueda dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, siempre que (i) dichos decretos se refieran a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado, (ii) su finalidad esté encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, (iii) las medidas adoptadas sean necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria de Estado de Excepción correspondiente, y (iv) cuando se trate de decretos legislativos que suspendan leyes Se expresen las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción .

Que la Organización Internacional del Trabajo en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el "El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas", afirma que "[...] El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias , el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a

protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [...]".

Que así mismo la Organización Internacional del Trabajo en el referido comunicado estima "[...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIS a escala mundial [...] en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso "más favorable") y 24,7 millones de personas (caso "más desfavorable"), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia "media", podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas".

Que en consecuencia la Organización Internacional del Trabajo -OIT en el citado comunicado insta a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generados por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida.

Que la Federación Nacional de Comerciantes, en su edición especial de marzo de 2020 de Bitácora Económica, analizo los efectos del Coronavirus COVID-19 en la economía colombiana así:

"Hay consenso entre analistas, gobierno, empresarios y opinión pública en general, que el panorama económico nacional ha tenido un rápido y significativo deterioro producto del crecimiento exponencial del coronavirus, [...] Esta realidad, que día a día se torna más latente, ya impacta negativamente a hogares y empresas."

Que el Centro de Investigación Económica y Social de Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo - FEDESARROLLO, estudió el impacto de la pandemia generada por el Coronavirus COVID-19 en la economía colombiana mediante la editorial "Choque dual y posibles efectos sobre la economía colombiana" y afirmó:

"Los dos choques que actualmente sufre la economía mundial no tienen precedentes. El primero se relaciona con la expansión del virus COVID-19, que ha generado choques de oferta al interrumpir el flujo del comercio internacional y las cadenas globales de valor, así como choques de demanda, asociados a la disrupción de la

actividad económica mundial producto de las medidas de contención adoptadas en cada país. El segundo, se encuentra asociado a la guerra petrolera entre Arabia Saudita y Rusia, consecuencia de un desacuerdo entre ambos países sobre un recorte de producción entre los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Estos choques han generado nerviosismo y estrés en los mercados financieros, situación que ha conducido a cambios en los flujos internacionales de capital y a depreciaciones de las tasas de cambio, especialmente en economías emergentes.

Frente a esto Colombia no ha sido la excepción. Las recientes estrategias adoptadas por el Gobierno nacional para afrontar la crisis han generado un trade-off entre as medidas sanitarias y económicas a adoptar con el fin de aplanar la curva de contagio en el país, que al cierre de este Tendencia se ubica en 470 personas. [...]

Tanto el COVID-19 como el desplome de los precios del petróleo generan choques de oferta y de demanda, y representan un riesgo para el crecimiento económico del país. Por el lado de la demanda, se espera que los dos choques afecten el consumo de los hogares, reduciendo su crecimiento a 1,0% real anual en el escenario medio (3,5 pps por debajo del escenario que teníamos en Prospectiva inicialmente - 4,5% -). Este menor dinamismo del consumo privado se daría vía: i) una menor confianza del consumidor, y ii) un menor ingreso nacional debido a menores términos de intercambio. En el mejor de los escenarios el consumo privado crecería 2,0%, mientras que en el pesimista se contraería el orden del 0,1%.

Las variables comerciales también se verían afectadas negativamente. En el escenario medio, las exportaciones exhibirían una contracción de -5,5% (resultado 8,8 pps por debajo del escenario en Prospectiva - 3,3% -), obedeciendo a una desaceleración de las exportaciones de petróleo. De igual manera, la fuerte depreciación de la tasa de cambio ubicaría el crecimiento de las importaciones 15,8 pps por debajo del escenario estimado en Prospectiva (-9,1% vs +6,7% en Prospectiva). En línea con la desaceleración de las importaciones y la depreciación de la tasa de cambio, la importación de maquinaria y equipo también se vería afectada, dinámica que restaría al crecimiento de la inversión (-6,7%, en escenario medio vs. +4,3% en Prospectiva). En el escenario optimista el crecimiento de las exportaciones y las importaciones sería de -2,7% y -6,1% respectivamente, mientras que en el pesimista podría observarse una contracción cercana al 9,1% y 10,5% respectivamente.

Dado el confinamiento para contener la propagación del COVID-19, la actividad productiva se ha estancado en algunos sectores, afectando principalmente a las actividades asociadas al comercio de bienes y servicios, el turismo y las industrias. El confinamiento obligatorio y la pérdida de empleos, especialmente en el sector informal, se traduce además en un choque de demanda, en donde los hogares reducen

sus niveles de consumo. Este choque de demanda se agrava con la reducción en el ingreso disponible del país derivada de la caída en los precios internacionales del crudo, que profundiza la reducción del consumo público y privado. Esto último se vería reflejado en un menor dinamismo en sectores como el comercio, transporte, alojamiento y servicios de comida, actividades financieras, actividades de entrenamiento y la industria manufacturera.

[...] Estas medidas son necesarias en cuanto tienen como propósito proteger la mayor parte de la población colombiana durante las próximas semanas al atacar directamente el ritmo de propagación del virus y así aplanar la curva de contagio. No obstante, el cese de las actividades diarias trae consigo costos económicos no despreciables que afectan principalmente la generación de valor agregado del sector servicios e impulsan la destrucción de empleo (en especial comercio y transporte - 17,7% de la economía colombiana- y otros sectores como el de actividades artísticas y de entretenimiento."

Que el artículo 2 de la Constitución Política prevé que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que el Decreto 531 de 8 de abril de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", derogó el Decreto 457 de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público", y ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (00:00 horas) del 13 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 horas) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que mediante Decreto Legislativo 482 del 26 de marzo de 2020 se dictaron medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, las cuales, ante la extensión del aislamiento preventivo obligatorio, deben ser ampliadas, en tanto se trata de un servicio público esencial.

Que la honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-033 de 2014, consideró que "El servicio público de transporte presenta las siguientes características: i) Su objeto consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, a cambio a una contraprestación pactada normalmente en dinero. ii) Cumple la función de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia; iii) El carácter de servicio público esencial

implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación - la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida -, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte (ley 336/96, arto 2°), iv) Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado; v) El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado. vi) Todas las empresas operadoras deben contar con una capacidad transportadora específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual la ley defiere al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas (ley 336/96, arto 22); vii) Su prestación sólo puede hacerse con equipos matriculados o registrados para dicho servicio; viii) Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario. ix) Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida." (La negrilla fuera del texto original).

Que igualmente, el servicio público de transporte y su infraestructura, son esenciales para la movilidad de quienes se encuentran exceptuados de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, especialmente quienes desarrollan las actividades comprendidas en el artículo 3 numerales 3.1 -prestación y asistencia de servicios de salud-, 3.2 -adquisición de bienes de primera necesidad-, 3.7 -la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, producto farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, y 3.18 -la ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministro de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.

Que los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Legislativo 482 de 2020 crearon y previeron las facultades y funciones el Centro de Logística y Transporte durante el tiempo que dure la emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que debido a que el Centro de Logística y Transporte se creó entre otras razones, para responder de manera pronta y oportuna a la prestación esencial de transporte pública en Colombia por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y la necesidad de atender la demanda de los servicios del sector transporte, es necesario que (i) el Centro pueda ejercer sus funciones durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y (ii) las decisiones que adopte el Centro no requieran tramites adicionales ante autoridades administrativas por su urgencia.

Que el parágrafo del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 "Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas" 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". (La negrilla fuera del texto original).

Que en virtud de lo dispuesto en el parágrafo del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, y de su decreto reglamentario -Decreto 1302 de 1964 "por el cual se reglamenta la Ley 155 de 1959, en armonía con los Decretos 1653 de 1960 y 3307 de 1963"-, son 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 a llegaren a tener en el futuro importancia fundamental para estructurar racionalmente la economía del país y abastecerlo de bienes o servicios indispensables al bienestar general, tales como a) el proceso de producción y distribución de bienes, destinados a satisfacer las necesidades de la alimentación, el vestido, la sanidad y la vivienda de la población colombiana; b) la producción y distribución de combustibles y la prestación de los servicios bancarios, educativos, de transporte, energía eléctrica, acueducto, telecomunicaciones y seguros."

Que a pesar que los acuerdos entre competidores del sector transporte se consideran anticompetitivos, y solamente pueden ser autorizados por el Gobierno nacional por la celebración de convenios, contratos o acuerdos, los numerales 3 y 8 del artículo 3 del Decreto Legislativo 482 de 2020, le otorgaron las facultades al Centro de Logística y Transporte de "autorizar los acuerdos de sinergias logísticas eficientes en los términos del artículo 8 del presente Decreto Legislativo" y "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, a entre unos y otros, cuando los acuerdos permitan generar sinergias logísticas eficientes."

Que dado el comportamiento de la oferta y demanda en el servicio de transporte público y su descenso con ocasión a la pandemia del Coronavirus COVID-19, Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, ampliar las sinergias logísticas eficientes, que se encontraban solamente para el servicio público de transporte de carga, a los demás agentes del sector transporte que inciden en la prestación del servicio para la movilidad de las personas exceptuadas y el abastecimiento de bienes de todo el país.

Que este mecanismo de cooperación entre agentes del sector transporte, se fundamenta en el principio de solidaridad para que las empresas colaboren entre 51 y permitan la oferta de bienes o servicios indispensables para el bienestar de todos los habitantes del territorio colombiano, durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que el Centro de Logística y Transporte, en el ejercicio de sus funciones, ha monitoreado el comportamiento de los usuarios del transporte terrestre de pasajeros por carretera — intermunicipal, y, en ese sentido, el 13 de abril de 2020, en sesión número 21 se advirtió que se ha presentado una disminución del 99% en la movilización de pasajeros y de despacho de vehículos, en el mismo periodo de medición respecto del ario 2019. Circunstancia que demuestra uno de los impactos que ha sufrido el sector transporte con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que por la baja demanda de transporte de pasajeros por carretera y mixto, es necesario permitir a las empresas de transporte operar en las rutas asignadas según demanda, sin considerar abandonada una ruta o un recorrido cuando se disminuya el servicio autorizado en un porcentaje menor al exigido en cada una de estas, y por tanto no habrá lugar a la cancelación de las mismas durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio ordenado mediante Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que dadas las medidas adoptadas para la mitigación y prevención de la pandemia del Coronavirus COVID-19, entre ellas la ampliación del término de aislamiento preventivo obligatorio, es necesario extender el derecho al retracto o desistimiento del viaje a los usuarios del transporte terrestre intermunicipal, para permitirles obtener el reembolso del precio pagado P01 el tiquete o efectuar el viaje una vez culminada la medida de aislamiento preventivo obligatorio a hasta por un (1) ano adicional a la terminación de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que permitir a los usuarios el ejercicio del derecho de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con el ejercicio del derecho de retracto desistimiento, facilita a las empresas de transporte terrestre intermunicipal (i) disminuir la presión de caja que padecen debido a la baja operación que han presentado ante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, y (ii) obtener un alivio temporal razonable para reactivar de forma efectiva el transporte terrestre intermunicipal.

Que la operación de los servicios de transporte masivo durante el estado de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con

ocasión a la pandemia del Coronavirus COVID-19, exige que este servicio sea ofertado en atención a (i) el análisis de movilidad de cada autoridad municipal, distrital o metropolitana y el cálculo de la demanda presentada en cada uno de los sistemas de transporte masivo a fin de responder la demanda de movilización de personas; y (ii) la disponibilidad suficiente de flota para cumplir con las medidas preventivas y de mitigación del Coronavirus COVID-19.

Que mediante la Circular Conjunta 04 del 9 de abril de 2020 suscrita por los ministros de Salud y Protección Social, Transporte y Trabajo se impartieron orientaciones en materia de protección dirigidos a conductores y operadores de la cadena logística de transporte de carga terrestre y fluvial, empresas y conductores de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, especial, individual, masivo, colectivo, mixto, transporte por cable, terminales de transporte terrestre, transporte férreo, entes gestores y concesionarios de los sistemas de transporte masivo, que continúan su ejecución durante la emergencia sanitaria, para prevenir, reducir la exposición y mitigar el riesgo de exposición y contagio por infección respiratoria aguda por el Coronavirus COVID-19.

Que en consideración a lo anterior, es necesario permitir que los entes gestores de los sistemas masivos de transporte en coordinación con las autoridades locales, establezcan la oferta del servicio público de transporte sin tener limitación en la prestación del servicio.

Que mediante Decreto 439 de 20 de marzo de 2020, se decidió, entre otras cosas, suspender, por el término treinta (30) días calendario a partir de las 00:00 horas del lunes 23 de marzo de 2020, el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano a los pasajeros procedentes por vía aérea del exterior.

Que es necesario durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, suspender el ingreso de pasajeros procedentes del exterior al territorio colombiano, ya que (i) previene la facilidad de transmisión del virus persona a persona, (ii) impide que el transporte de pasajeros que provengan de países, áreas o territorios contagiados, que a la fecha supera los 213, ingrese a territorio colombiano por medio del tránsito aéreo, (iii) el Ministerio de Salud y Protección Social informo que existen casos positivos de COVID-19 que fueron importados de países del mundo que evidencian contagio, y (iv) procura evitar la sobrecarga del Sistema de Seguridad Social en Salud por las personas que provengan del extranjero y sean positivas de COVID-19.

Que el artículo 4 del Decreto 531 de 8 de abril de 2020 establece que se debe garantizar el transporte terrestre de pasajeros para las personas exceptuadas de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, de manera que debe permitirse la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor mixto, ya que es el medio de transporte en el que especialmente se moviliza carga y personas que habitan en zonas de difícil acceso.

Que para prevenir el contacto persona a persona, contener la propagación de la pandemia del Coronavirus COVID-19 y garantizar el cumplimiento de la orden de aislamiento preventivo obligatorio prevista en el Decreto 531 de 8 de abril de 2020, es necesario mantener durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19 la suspensión de actividades, trámites y servicios ofrecidos por los organismos de apoyo al tránsito, tales como los Centros de Diagnóstico Automotor, los Centros de Enseñanza Automovilística o los Centros de Reconocimiento de Conductores.

Que para el correcto funcionamiento de los vehículos, artefactos a embarcaciones con los cuales se garantiza la prestación del servicio público de transporte y ejercer las actividades permitidas en el Decreto 531 de 8 de abril de 2020, especialmente las de carga y movilización de personas para el acceso a prestación del servicio de salud, se deben permitir operaciones de mantenimiento a los vehículos, artefactos, embarcaciones, maquinaria agrícola y pesquera, en particular en lo que refiere al buen estado de motores, compresores de aire, cabrestantes, neumáticos, luces, aceite, líquido de transmisión, batería, frenos, entre otros, para lo cual se requiere contar con los insumos y logística necesaria para su suministro e instalación. Por lo tanto es indispensable garantizar la operación de establecimientos que provean los mencionados servicios durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio ordenado mediante Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que durante término que dure el de aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 8 de abril de 2020 a durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19, es necesario establecer medidas que refuercen la protección de los derechos de quienes participan en las actividades de transporte de personas y carga, de manera que se garantice su acompañamiento y atención en vía. Por lo tanto, es necesario permitir que operen (i) establecimientos que presten servicios de mantenimiento vehicular, de artefactos o de embarcaciones según los diferentes modos de transporte, y de aquellos en los cuales se realice el suministro

y/o instalación de repuestos; y (ii) lugares para el alojamiento, alimentación y servicios sanitarios en las vías del territorio nacional.

Que debido a la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19, ha generado efectos económicos negativos en los precios de la mayoría de bienes, es necesario suspender el cobro de peajes a vehículos que transiten por el territorio nacional, durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19, de manera que se no se afecte los costos de la cadena logística requerida para asegurar la provisión de bienes, especialmente alimentos de primera necesidad y medicamentos para mitigar la pandemia del Coronavirus COVID-19, en todo el territorio nacional.

Que la expansión del Coronavirus COVID-19 impacta negativamente la industria aérea, ya que diferentes países han establecido como medidas de contención de la pandemia la prohibición de ingreso de pasajeros provenientes del exterior y el traslado doméstico por vía aérea, lo que afecta el flujo de caja principal de las aerolíneas, por lo menos hasta que se controle a nivel mundial la pandemia COVID-19.

Que con el fin de mitigar los efectos de la crisis en la industria aérea, es necesario suspender durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, la aplicación de nuevos cobros de infraestructura aeroportuaria, del cobro de 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; y la suspensión de restricción de límites horario de tipo ambiental para la operación de pistas de los aeropuertos nacionales y/o internacionales.

Que la situación actual ha derivado en efectos económicos que impactan de manera negativa a la industria aeroportuaria en todo el territorio nacional, y por lo tanto es necesario que el Estado adopte medidas tales como la suspensión en la aplicación de nuevos cobros relacionados con la infraestructura aeroportuaria con el fin de alivianar la carga económica de los operadores de dicha infraestructura.

Que para garantizar el abastecimiento eficiente de bienes y, salvaguardar el derecho a la vida, la salud y la supervivencia de las personas, el Estado puede tomar medidas

necesarias para atender las operaciones de carga que incidan en la actividad portuaria pública y privada en todo el territorio nacional.

Que mediante los numerales 18 y 19 del artículo 3 del Decreto 531 de 8 de abril de 2020 se permitió la ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así:

"Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria per causa del coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

18. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.

19. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y as obras de infraestructura que no pueden suspenderse."

Que con el propósito de garantizar y mejorar la prestación del servicio público esencial de transporte y el abastecimiento de bienes y servicios en todo el territorio nacional, es necesario mantener la ejecución de obras de infraestructura en cumplimiento de condiciones estrictas de bioseguridad para sus trabajadores y para terceros, de conformidad con los parámetros de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que mediante la Circular Conjunta 03 del 8 de abril de 2020 suscrita por los ministros de Salud y Protección Social, Transporte y Trabajo se impartieron orientaciones en materia de protección dirigidos al personal de los proyectos de infraestructura de transporte que continúan su ejecución durante la emergencia sanitaria, para prevenir, reducir la exposición y mitigar el riesgo de exposición y contagio por infección respiratoria aguda por el coronavirus COVID-19.

Que durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional, las obras de infraestructura que sean reactivadas cumplirán con estrictas condiciones de seguridad en zonas que no tengan una alta concentración de población y estén por fuera de centros urbanos del país, en cumplimiento de los parámetros establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión al Coronavirus COVID-19.

Que en virtud de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social fueron adoptadas medidas de contención y mitigación del

Coronavirus COVID-19, que impidieron el normal desarrollo de los contratos de infraestructura estatal. Que por lo tanto, es necesario prorrogar en tiempo que, sumado, puede superar los límites previstos en la normatividad vigente y solo para prorrogar por el mismo tiempo en el que se generó el aislamiento preventivo obligatorio con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró por el término de treinta (30) días calendario el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; sin embargo, es necesario mantener las medidas adoptadas por el Decreto 439 del 20 de marzo de 2020 "Por el cual, se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea", y el Decreto 482 del 26 de marzo 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"; mientras dure el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y atender las necesidades del sector transporte, como lo son, entre otros, el abastecimiento de bienes en el territorio nacional y la movilidad de las personas exceptuadas a la medida de aislamiento preventivo obligatorio; y particularmente, propender por conjurar la crisis generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, impedir la propagación de sus efectos y enfrentar el impacto generado.

En merito lo expuesto,

DECRETA

TITULO I

Aspectos Generales

Artículo 1. Centro de Logística y Transporte. El Centro de Logística y Transporte de que tratan los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Legislativo 482 de 26 de marzo de 2020 estará vigente durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

Artículo 2. Sinergias logísticas eficientes en el sector transporte. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el

término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se permite la celebración de contratos, convenios, concertaciones o acuerdos entre cualquiera de los agentes que desarrollen una actividad en el sector transporte, cuando estos permitan generar sinergias logísticas eficientes para el transporte necesario de personas y/o cosas.

Los acuerdos, convenios, concertaciones y/o contratos para facilitar sinergias logísticas eficientes deberán ser aprobados previamente por el Centro de Logística y Transporte.

TITULO II

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

CAPITULO I

Transporte de Pasajeros

Artículo 3. Transporte de Pasajeros por Carretera Intermunicipal. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 a durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, 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 531 de 8 abril de 2020 o aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo Primero. Las terminales de transporte terrestre deberán prestar sus servicios, conforme a lo dispuesto en el Decreto 531 de 8 abril de 2020 a durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional, y considerando la oferta de operaciones autorizada por el Centro de Logística y Transporte. En el caso en que se determine el cese de la oferta de operaciones de empresas de transporte intermunicipal, las terminales de transporte no serán sancionadas.

Parágrafo Segundo. Las empresas habilitadas en la modalidad de pasajeros por carretera - intermunicipal no serán sancionadas con cancelación de las rutas por hecho el disminuir servicio autorizado en menos de un cincuenta por ciento (50%) durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 a durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional.

Parágrafo Tercero. En los eventos en que as empresas de transporte terrestre intermunicipal de pasajeros reciban solicitudes de retracto, desistimiento y otras circunstancias relacionadas con el ejercicio de derecho de retracto a desistimiento, podrán realizar, durante el periodo que dure la emergencia sanitaria y hasta por un (1) ano adicional, reembolsos a as usuarios en servicios prestados por la misma empresa.

Artículo 4. Transporte masivo. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado per el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se permite operar el servicio público de transporte masivo para el transporte de pasajeros con fines de acceso a servicios de salud a de prestación de servicios de salud y a las personas que requieran movilizarse en los términos del Decreto 531 de 8 abril de 2020 a durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado par el Gobierno nacional,

Artículo 5. Suspensión de ingreso al territorio colombiano. Durante el término que dure la emergencia sanitaria declarada per el Ministro de Salud y protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada par el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, suspender el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea.

Solo se permitirá el desembarque con fines de ingreso, de pasajeros a conexión en territorio colombiano, en caso de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor, previa autorización de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, en el marco de sus competencias.

Parágrafo 1. Se exceptúan de lo anterior a los tripulantes, personal técnico y directivo, y acompañantes a la carga de empresas de carga aérea, quienes deberán cumplir con el protocolo establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil,

Parágrafo 2. Los pasajeros excepcionalmente admitidos deberán cumplir con las medidas sanitarias de prevención de contagio que adopte el Ministerio de Salud y Protección Social y demás autoridades competentes sobre este asunto en particular.

Parágrafo 3. En cualquier caso, la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, en el marco de sus competencias, podrá negar el ingreso de cualquier

extranjero al territorio colombiano, en ejercicio del principio de soberanía del Estado.

Parágrafo 4. La suspensión podrá levantarse por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, previa concepto del Ministerio de Salud y protección Social, antes del término contemplado en el presente artículo si desaparecen las causas que le dieron origen, o prorrogarse si las mismas persisten.

CAPITULO II

Transporte de Carga

Artículo 6. Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se permite operar el servicio público de transporte terrestre automotor mixto, con fines de transporte de carga a movilización de personas autorizadas en los términos del Decreto 531 de 8 abril de 2020 a aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo. Las empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor mixto no serán sancionadas con cancelación del permiso por el hecho de disminuir el servicio autorizado en menos de un cincuenta por ciento (50%) durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional.

CAPITULO III

Organismos de Apoyo al Transito

Artículo 7. Suspensión de actividades. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 a durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, todos los servicios prestados por los organismos de apoyo al tránsito, así como los tramites que ante ellos se efectúen quedaran suspendidos.

Parágrafo. En los términos del presente artículo, los documentos de tránsito, incluyendo la licencia de conducción y el certificado de revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes, cuya vigencia expire, se entenderán prorrogados automáticamente durante el tiempo que dure el aislamiento preventivo obligatorio, y hasta un mes (1) después de finalizada esta medida. 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.

CAPITULO IV **Operación de Transporte**

Artículo 8. Servicios durante la operación de transporte. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, y previa aprobación del Centro de Logística y Transporte, se permitirá la operación de establecimientos prestadores de servicios de mantenimiento vehicular, artefactos, embarcaciones, maquinaria agrícola o pesquera, según los diferentes modos de transporte, así como de los establecimientos en los cuales se realice el suministro y/o instalación de repuestos, con el cumplimiento de las condiciones de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

Así mismo, previa aprobación del Centro de Logística y Transporte, se permitirá la operación de establecimientos que ofrezcan servicios de alimentación y hospedaje a los transportadores autorizados para transitar en el marco de las excepciones a la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para los efectos de la presente disposición, se permitirá el funcionamiento de establecimientos, locales comerciales y hospedajes ubicados en zonas contiguas a la vía, con el cumplimiento de las condiciones de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

CAPITULO V **Peajes**

Artículo 9. Exención del cobro de peajes. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, suspéndase el cobro de peajes a vehículos que transiten por el territorio nacional.

TITULO II **Medidas económicas derivadas de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica**

CAPITULO I **Industria aeronáutica**

Artículo 10. Suspensión cobros infraestructura aeroportuaria. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, a durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, suspéndase la aplicación de nuevos cobros relacionados con la infraestructura aeroportuaria.

Artículo 11. Suspensión transitoria de cobro de cánones de arrendamiento. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil podía 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 periodo en que se mantenga la emergencia sanitaria.

Artículo 12. Suspensión transitoria de restricciones de horario. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, suspéndase transitoriamente 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.

CAPITULO II

Concesiones e Infraestructura

Artículo 13. Infraestructura puesta al servicio público. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, 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. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19,, 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 mínima para garantizar la prestación del servicio público de transporte.

Artículo 14. Infraestructura en construcción. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se permitirá la continuidad y desarrollo de obras de infraestructura, siempre que la entidad contratante verifique que las mismas puedan desarrollarse en cumplimiento de las disposiciones de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social. Para la continuidad de las obras de infraestructura las autoridades del orden nacional coordinaran lo correspondiente con las autoridades locales.

Artículo 15. Medidas de contratos de concesión. En los esquemas de concesiones previstos en la Ley 80 de 1993, y de asociación publico 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, se prorrogara en tiempo que, sumado, puede superar los límites previstos en la normatividad vigente y solo para prorrogar por el mismo tiempo en el que se generó el aislamiento preventivo obligatorio con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19 .

Artículo 16. Autorización especial y extraordinaria para puertos privados. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, o durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, autorícese 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 periodo, 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 17. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE”

ANEXO II - Intervenciones

1. Superintendencia Nacional de Transporte, Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, Agencia Nacional de Infraestructura y Presidencia de la República

A través de un escrito conjunto, las referidas entidades solicitan a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 569 de 2020, en razón a que el mismo cumple a cabalidad con los requisitos formales y materiales de constitucionalidad previstos para los decretos expedidos en desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, en los términos del artículo 215 de la Constitución Política.

Aclararon que el Decreto 569 de 2020 reproduce el contenido de algunas normas que hacen parte de los Decretos 439 de 2020 y 482 de 2020, pero “(i) vincula su vigencia a la duración de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social o a las medidas de aislamiento preventivo obligatorio y no a una fecha determinada o al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y (ii) hace algunos ajustes de técnica legislativa y aplicación que mejoran la comprensión del alcance de las disposiciones”.

Cumplimiento de los requisitos formales. Estos requisitos se satisfacen por cuanto: (i) la norma se expidió en desarrollo del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; (ii) fue expedido por el Gobierno nacional y lleva la firma del presidente de la República y de todos los ministros del despacho; (iii) se profirió el día 15 de abril de 2020, esto es, dentro de la vigencia de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica antes mencionado; (iv) se encuentra debidamente motivado en el acápite correspondiente a “considerando”; (v) teniendo en cuenta que la declaratoria del Estado de Emergencia se extiende a todo el territorio nacional, debe entenderse que las medidas adoptadas en el Decreto analizado tienen el mismo ámbito de aplicación y alcance; y (vi) no contiene medidas relativas a tributos, razón por la cual no debe tenerse en cuenta las limitaciones de tiempo.

Cumplimiento de los requisitos materiales. El Decreto 569 satisface las exigencias sustanciales que ha establecido la Constitución y la jurisprudencia para este tipo de normas así: (i) en cuanto a los criterios de conexidad y finalidad, consideran que las medidas del presente Decreto evitan la

diseminación de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 al adoptar medidas de aislamiento social que afectan directamente el sector transporte, principalmente en las modalidades terrestre y aérea e infraestructura, por lo que es necesario implementar medidas para regular su operación esencial y mitigar los efectos económicos negativos de aquellos sectores más afectados. Además, se requiere garantizar el abastecimiento de bienes y servicios de primera necesidad y de salud en todo el territorio nacional, lo que implica un nivel de coordinación logística que vincula a diferentes autoridades.

Al analizar el (ii) criterio de necesidad señalan que las medidas adoptadas son necesarias fácticamente para garantizar una movilidad básica de los ciudadanos y el aprovisionamiento de bienes y servicios en el territorio nacional, así como para aliviar en la mayor medida posible las necesidades económicas del sector transporte. También son necesarias jurídicamente porque en el ordenamiento jurídico ordinario no existen previsiones legales suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de las medidas excepcionales.

En lo que respecta al (iii) criterio de proporcionalidad, aseguran que las medidas previstas en el Decreto son proporcionales, ya que buscan prestar el servicio público de transporte de manera eficiente y proteger los derechos fundamentales de las personas de moverse en condiciones dignas y bajo medidas de bioseguridad. Así mismo, las restricciones de los desembarques fueron implementadas con previo anuncio y se complementan con excepciones razonables por casos de emergencia humanitaria. No obstante, tales medidas son transitorias y solo operan durante la emergencia sanitaria o las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, y tienen como fin evitar el contacto de personas, lo que contribuye a la mitigación de los efectos de la pandemia, o buscan mitigar el impacto económico negativo que se genera para el sector transporte.

Ahora bien, el (v) criterio de motivación de incompatibilidad se cumple en tanto las medidas adoptadas en el Decreto no implican la suspensión de leyes. Sobre el (vi) criterio de no discriminación precisan que las medidas no imponen ninguna discriminación injustificada, ni tratos diferenciales por razón de la raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Por el contrario, las mismas buscan contribuir a la garantía y realización de los derechos de los ciudadanos en procura del bienestar de la totalidad de la población afectada. Finalmente, sobre los criterios de (vii) ausencia de arbitrariedad e (viii) intangibilidad, aseguran que el primero se cumple porque las medidas adoptadas no limitan, afectan o suspenden derechos humanos o

libertades fundamentales, ni alteran el normal funcionamiento de las ramas del poder público o las funciones jurisdiccionales, no desmejoran los derechos humanos y libertades fundamentales, así como tampoco conllevan desmejoras a los derechos sociales de los trabajadores. En cuanto a la intangibilidad, precisan que no se afectan derechos fundamentales intangibles, ni se limita el ejercicio de la acción de tutela ni de otras garantías constitucionales establecidas para proteger estos derechos.

Por último, es necesario mencionar que el Gobierno anexó varios documentos, incluyendo la cartilla del Ministerio de Salud en la que se presenta la situación del nuevo coronavirus y los casos confirmados en Colombia, a fecha 18 de mayo de 2020, el reporte de la OMS sobre los casos a nivel mundial de contagios y muertes, las rutas de transmisión del virus, recomendaciones y advertencias para tener en cuenta para la prevención de la enfermedad, entre otros aspectos, con fecha de 18 de mayo. Adicionalmente, un reporte de la OCDE sobre los riesgos económicos del coronavirus, con fecha del 2 de marzo de 2020 y una copia del documento de Richard Baldwin y Beatrice Weder di Mauro sobre la economía en los tiempos de COVID-19.

2. Ministerio de Transporte

En respuesta al cuestionario formulado en el Auto que avocó conocimiento de este expediente,⁹⁶ el Ministerio de Transporte presentó un informe en el que

⁹⁶ **(i)** ¿Por qué es necesario extender algunas de las medidas adoptadas por los Decretos 439 de 2020 y 482 de 2020 más allá del término por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el Decreto 417 de 2020 y cómo se armoniza esta decisión con el principio de temporalidad que rige los estados de excepción? **(ii)** ¿En qué consistente y qué alcance tienen las *sinergias logísticas eficientes en el sector transporte* contempladas en el artículo 2º del Decreto 569 de 2020 y qué tipo de contratos, convenios, concertaciones o acuerdos se permiten en el marco de estas sinergias? **(iii)** ¿Cuál es la razonabilidad del término de un año adicional a la emergencia sanitaria con el que cuentan las empresas de transporte terrestre intermunicipal de pasajeros para realizar reembolsos a los usuarios en virtud de solicitudes de retracto o desistimiento, tal como lo establece el parágrafo 3º del artículo 3º del Decreto 569 de 2020 (por qué no más o menos tiempo)? **(iv)** ¿Cuál es la razonabilidad del término de un mes, después de finalizado el aislamiento preventivo obligatorio, para prorrogar la vigencia de los documentos de tránsito que expiren durante este periodo, según lo indica el parágrafo del artículo 7º del Decreto 569 de 2020 (por qué no más o menos tiempo)? **(v)** ¿Bajo qué criterios y en qué condiciones la Unidad Administrativa de Aeronáutica Civil podrá suspender durante el periodo en que se mantenga la emergencia sanitaria el cobro de cánones de arrendamiento de los espacios objeto de explotación comercial ubicados en los aeropuertos y aeródromos no concesionados

contestó cada uno de los interrogantes planteados. Sobre la extensión de la temporalidad de algunas de las medidas adoptadas en los Decretos 439 de 2020 y 482 de 2020, el Ministerio explicó en cada artículo la necesidad de mantener la vigencia de dichas medidas. En términos generales explicó que, dado que los efectos sanitarios y económicos ocasionados por la pandemia del COVID-19 aún persistían, resultaba indispensable circunscribir las medidas a la emergencia sanitaria o al aislamiento preventivo obligatorio.

En relación con el alcance de las sinergias logísticas eficientes en el sector transporte, el Ministerio precisó que esta medida *“permite la celebración de acuerdos, contratos, convenios o concertaciones entre las empresas del sector transporte, sin lugar a reproche por parte del Estado, que en una situación de normalidad se considerarían anticompetitivos”*. Lo anterior con el propósito de facilitar la prestación del servicio público de transporte y el abastecimiento de bienes en el país. Sobre la razonabilidad del término de un año adicional a la emergencia sanitaria con el que cuentan las empresas de transporte terrestre intermunicipal de pasajeros para realizar reembolsos a los usuarios en virtud de solicitudes de retracto o desistimiento, explicó el Ministerio que *“la medida responde a la necesidad de permitir liquidez a las empresas, en tanto que ante la baja demanda, se han visto gravemente afectadas por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y por ello es importante aliviarles la presión de caja para que los recursos que perciban sean gestionados de manera eficiente y puedan alcanzar el punto de equilibrio económico que les permita responder ante los usuarios del sector transporte en el mediano plazo”*.

En cuanto al término de un mes, después de finalizado el aislamiento preventivo obligatorio, para prorrogar la vigencia de los documentos de tránsito que expiren durante este periodo, dijo el Ministerio que la medida *“obedece a la necesidad de mantener medidas para evitar las aglomeraciones en los Organismos de Apoyo al Tránsito que conlleva el trámite de documentos tales como licencias de conducción y revisiones tecno-mecánicas”*. Finalmente, advirtió que la suspensión del cobro de cánones de arrendamiento de los espacios objeto de explotación comercial en aeropuertos y aeródromos administrados por la Aeronáutica Civil, se explica por *“la imposibilidad de explotación de tales espacios por sus arrendatarios, como resultado de la cancelación de vuelos nacionales e internacionales, y el aislamiento obligatorio decretado para todos los habitantes del territorio nacional,*

administrados por la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil, de conformidad con lo indicado en el artículo 11 del Decreto 569 de 2020?

circunstancias bajo las cuales no están habilitados para operar y explotar tales espacios y derivar los beneficios económicos que les permitan solventar sus gastos de operación, entre ellos, el pago de cánones de arrendamiento, medida que consecuentemente debe extenderse mientras subsistan las condiciones que justificaron su adopción”.

3. Ciudadano Cesar Augusto Robayo

El ciudadano Cesar Augusto Robayo considera que el parágrafo 3° del artículo 3° del Decreto Legislativo 569 es inconstitucional porque contradice el artículo 2° de la Constitución Política. Considera que el Gobierno Nacional “no percibió que las garantías a los bienes que protege la norma constitucional son de todos los colombianos, no de una parte de ellos”. El ciudadano considera que no se tuvo en cuenta a las personas naturales usuarias del servicio de transporte, ya que la devolución o reembolso de recursos invertidos en la prestación del servicio puede tener un gran impacto en su vida diaria, por lo que extender el retractor a un año podría ser muy perjudicial.

4. Universidad de los Andes

Isabel Cristina Jaramillo Sierra, profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, allegó un concepto general elaborado en coordinación con un grupo de 19 estudiantes de derecho de la Universidad, y con la colaboración de varios de sus profesores. La intervención se divide en dos partes. En la primera, advierten sobre la necesidad de que la Corte realice un control integral de los decretos legislativos expedidos en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia. Además, piden a la Corte que revise los decretos ordinarios dictados por el Gobierno nacional y las resoluciones expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social que han ordenado las medidas de aislamiento preventivo obligatorio o cuarentena, debido al impacto sobre los derechos fundamentales.

En la segunda parte se pronuncian sobre varios decretos legislativos dictados en vigencia de la actual emergencia. Respecto del Decreto 569 de 2020, aseguran, sin presentar una argumentación adicional, que la norma satisface los requisitos materiales.

5. Sindicato Nacional de Trabajadores de Rama, Servicios de la Industria del Transporte y Logística de Colombia

Jorge Arturo Rivera Tejada, jefe jurídico del Sindicato Nacional de Trabajadores de Rama, Servicios de la Industria del Transporte y Logística de Colombia (SNTT) solicitó la declaratoria de inexecutable del Decreto 569 de 2020. Señaló que existen notables contradicciones en el Decreto Legislativo 569 de 2020, ya que, a pesar de que se precisa que el transporte es un servicio público esencial, se indica que el transporte aéreo no se podría tomar como tal. Por lo anterior, considera que las actividades áreas comerciales no se podrían suspender porque se pondrían en peligro derechos fundamentales. Destaca el impacto negativo en la industria aérea y el desmejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores de dicho sector y asegura que la suspensión de cobros solamente durante el término que dure la pandemia es insuficiente puesto que “las empresas aéreas se verán gravemente afectadas en sus finanzas, y posiblemente se verán obligadas a procesos de reorganización, solicitar despidos colectivos o entrar en procesos de liquidación”. Por lo anterior solicita que, en caso de que la Corte declare la executable del Decreto 569 de 2020, se declare la inconstitucionalidad de los artículos 10 y 11 del Decreto, pues la suspensión de pagos se debería extender por unos meses más, una vez se levante la emergencia, con el fin de ayudar a resurgir la industria aérea.

6. Universidad Externado de Colombia

Bernardo Javier Puetaman Baquero, docente investigador del Departamento de Derecho del Transporte e Infraestructura de Transporte de la Universidad Externado y en nombre del Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita de esta misma institución, intervino para defender la constitucionalidad del Decreto 569 de 2020 y exhortar al Gobierno nacional para tomar decisiones efectivas dirigidas a garantizar el derecho de retorno de los colombianos que se encuentran en territorio extranjero. Indica que en este caso se cumplen los requisitos formales y materiales exigidos por la jurisprudencia constitucional.

Señala que las medidas adoptadas por el Decreto permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos, toda vez que a través de su puesta en marcha se garantiza la prestación del servicio público esencial de transporte a los usuarios y a los diferentes actores, la movilidad de personas y el abastecimiento de los alimentos y productos en el territorio nacional, así como la continuación en la ejecución de los proyectos de infraestructura. Precisa que la nueva situación de la pandemia requieren herramientas normativas “de choque” para salvaguardar los intereses de la ciudadanía y dentro del ordenamiento jurídico ordinario las previsiones legales existentes se hacen insuficientes y poco

adecuadas para lograr conjurar los efectos negativos de la propagación del virus COVID-19.

7. Autoridades del Pueblo Yukpa

Seis gobernadores del Pueblo Yukpa presentaron intervención en la que solicitan declarar inconstitucional el Decreto 417 de 2020, el Decreto 637 de 2020 y los 101 decretos adicionales, incluidos el Decreto 569 de 2020, por “ser discriminatorios y racistas con el Pueblo Indígena Yukpa y en general con todos los pueblos indígenas en Colombia” y, en caso de no declararse la inconstitucionalidad de los decretos, condicionar su exequibilidad, “a la concreción de acciones, actividades y recursos financieros que beneficien al Pueblo Yukpa y a todos los pueblos indígenas en Colombia”. Señalan que el Pueblo Yukpa y los demás pueblos indígenas de Colombia no tienen acceso a recursos y medios necesarios para afrontar la pandemia, por lo que se incumple lo dispuesto en el artículo 13 constitucional, la jurisprudencia de Corte Constitucional y los Convenios y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos.

7. Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de sus competencias, allegó el concepto de rigor mediante el cual solicita declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo 569 de 2020 con los siguientes condicionamientos: (i) declarar la exequibilidad del artículo 2º, en el entendido que la aprobación allí contenida se sujetará a los principios que rigen la función administrativa y, en especial, el artículo 209 de la Constitución Política; (ii) declarar exequible el parágrafo 3º del artículo 3º, en el entendido que la autorización allí prevista se debe interpretar de manera armónica con la protección de los derechos de los consumidores; (iii) declarar exequible el artículo 9º, en el entendido que la medida allí contenida no podrá superar el término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso le otorgue carácter permanente.

Explica que la norma cumple las condiciones formales de validez, en la medida en que se encuentra firmado por el Presidente y sus ministros, tiene una motivación expresa y fue expedido dentro de la vigencia del estado de emergencia económica. También concurren los requisitos materiales de validez. Existe una (i) conexidad externa, en tanto que las medidas adoptadas para la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura tienen relación directa con los hechos que dieron origen a la declaratoria de la emergencia

económica y que no cesaron al término de esta, 15 de abril de 2020, sino que continúan avanzando. En lo relativo a la conexidad interna, se estima que las medidas se fundan en los motivos expuestos en la misma norma, esto es, pretenden conjurar la crisis económica y social generada por la pandemia y evitar la extensión de sus efectos.

Asimismo, considera que el Decreto supera los juicios de (ii) prohibición de arbitrariedad y de (iii) intangibilidad, puesto que las regulaciones no tienen incidencia en el núcleo esencial de los derechos que pueden ser limitados ni se imponen restricciones a derechos intangibles, por el contrario, preserva y es armónico, entre otros, con los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud, ya que las medidas se orientan a la adecuada prestación del servicio público de transporte y a la atención de las necesidades básicas de los colombianos. Añade que las previsiones normativas bajo examen tampoco afectan el grupo de prohibiciones particulares para los estados de emergencia ni contienen regulaciones que impliquen desmejorar los derechos sociales de los trabajadores, por lo que se supera el juicio de (iv) no contradicción específica. Sin embargo, por considerarla una modificación de un tributo, solicita condicionar la exequibilidad del artículo 9º del Decreto 569 de 2020, relativo a la suspensión del pago de pajes, para que, de manera armónica con el artículo 215 constitucional, se entienda que la previsión allí contenida no podrá superar el término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso le otorgue carácter de permanente.

De otra parte, el Procurador estima que el Decreto supera los juicios de (v) finalidad y (vi) motivación suficiente, toda vez que su contenido busca superar la crisis generada por el COVID-19, evitando la propagación del virus, así como garantizar el funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria e impedir una mayor afectación de las distintas actividades económicas asociadas. Los juicios de (vii) necesidad fáctica y (viii) subsidiariedad también son superados, toda vez que los medios jurídicos ordinarios son insuficientes y las previsiones adoptadas son necesarias para superar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Igualmente, sostuvo que el Decreto cumple con el requisito de (ix) no discriminación en tanto no impone tratos diferenciados.

Finalmente, para el Ministerio Público el presupuesto de (x) proporcionalidad se encuentra verificado, dado que las acciones emprendidas resultan razonables y no implican limitaciones al núcleo de los derechos fundamentales, puesto que responden a la gravedad de los hechos que motivaron el estado de excepción.

Además, las medidas se establecen por el término de la emergencia sanitaria declarada y otras por el aislamiento preventivo obligatorio, términos que no resultan desproporcionados si se tiene en cuenta el fundamento de las medidas extraordinarias y los lineamientos jurisprudenciales aplicables. No obstante, en el análisis de este juicio hace algunas precisiones sobre dos disposiciones.

En primer lugar, advierte que el artículo 2º, que permite crear sinergias logísticas eficientes, debe ser declarado exequible bajo el entendido que dicha disposición se sujetará a los principios que rigen la función administrativa, con el fin de que no implique una vulneración injustificada de derechos y libertades constitucionales. La segunda observación se refiere al parágrafo 3º del artículo 3º, el cual posibilita a las empresas de transporte realizar los reembolsos en un periodo que responda a la recuperación del mercado y permita estabilizar las condiciones económicas. Al respecto, el Procurador advierte que esta medida no puede conllevar a que se transgredan injustificadamente los derechos de los consumidores, más aún cuando no se observa soporte específico que respalde el estimado de superación. Por tanto, solicita condicionar la exequibilidad de la norma para que se interprete de manera armónica con tales derechos.