

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EN EL SECTOR TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA-Exequibilidad parcial

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA DERIVADO DE LA PANDEMIA POR COVID-19-Juicio de constitucionalidad

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Exequibilidad

DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Competencia de la Corte Constitucional

CONSTITUCION POLITICA DE 1991-Establece tres clases de estados de excepción

ESTADOS DE EXCEPCION-Carácter reglado, excepcional y limitado

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, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Contenido

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”.

CALAMIDAD PUBLICA-Definición

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.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Características

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.

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA, O DE GRAVE CALAMIDAD PUBLICA-Competencias del Congreso de la República

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.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Fundamento

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Alcance

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO DECLARATORIO DE ESTADO DE

EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Presupuestos formales y materiales

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio formal

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.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ESTADO DE EMERGENCIA-Juicio material

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.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de finalidad

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 efectos.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA

ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de conexidad material

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 correspondiente y (ii) externo, es decir, el vínculo entre las medidas de excepción y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de motivación suficiente

(...) 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 adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas, siendo particularmente relevante para aquellas que limitan derechos constitucionales, por cuanto el artículo 8 de la LEEE establece que los “decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales”.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de ausencia de arbitrariedad

(...) 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. Bajo ese entendido, 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 fundamentales; (ii) no interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado y, en particular, (iii) no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de intangibilidad

(...) parte del reconocimiento que ha hecho la jurisprudencia constitucional acerca del carácter “intocable” de algunos derechos, los cuales, de conformidad con 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; el principio de 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.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no contradicción específica

(...) 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, 49 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.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de incompatibilidad

(...) 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.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de necesidad

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

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de proporcionalidad

(...) 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 ella se requiera, por ejemplo, para controlar restricciones a derechos constitucionales, como en el juicio de ausencia de arbitrariedad.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE DECRETO LEGISLATIVO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Juicio de no discriminación

(...) el cual encuentra su fundamento en el artículo 14 de la LEEE, 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 sospechosas. Adicionalmente, este análisis implica verificar que el decreto legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

PROGRAMA DE REPOSICION DEL PARQUE AUTOMOTOR-Naturaleza contractual

FONDO DE REPOSICION Y RENOVACION DEL PARQUE AUTOMOTOR-Recursos/FONDO DE REPOSICION Y RENOVACION DEL PARQUE AUTOMOTOR-Composición de recursos

FONDO DE REPOSICION Y RENOVACION DEL PARQUE AUTOMOTOR-Ingresos parafiscales

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Elementos

LIBERTAD ECONOMICA-Comprende los conceptos de libertad de empresa y libertad de competencia/LIBERTAD DE COMPETENCIA-Definición

LIBRE COMPETENCIA ECONOMICA-Elemento característico y garantía de libertades

LIBERTAD DE EMPRESA Y LIBRE COMPETENCIA-Intervención estatal en la economía

DECRETO LEGISLATIVO DICTADO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Requisitos formales

DECRETO LEGISLATIVO DICTADO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Requisitos materiales

SUBVENCIONES-Modalidades

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que las subvenciones o auxilios que otorga el Estado pueden: (i) albergar una finalidad estrictamente altruista y benéfica dirigida a orientar una actividad de interés público, caso en el cual, el beneficio se encuentra enfocado en un grupo de interés, que es precisamente la circunstancia prevista en el inciso segundo del artículo 355 superior, asociadas con el impulso de programas y actividades de interés público acordes con los planes nacional y seccionales de desarrollo, de manera que se asegure una cierta reciprocidad a favor del Estado; (ii) obedecer a la facultad de intervención del Estado en la economía y, en consecuencia, orientarse al estímulo de una determinada actividad económica; asignación que por mandato expreso del artículo 334 superior debe comportar una contraprestación, es decir, debe implicar un retorno o beneficio para la sociedad en su conjunto, sin el cual la subvención carece de equidad y de toda justificación; y (iii) derivarse de un precepto constitucional que lo autorice expresamente, en orden a garantizar los derechos fundamentales vía acceso a bienes y servicios por parte de quienes tienen mayores necesidades y menores ingresos, con lo cual se garantiza una contraprestación o beneficio social.

PROHIBICION DE DONACION, AUXILIO, SUBSIDIO O INCENTIVO-Eventos en que se materializa

Referencia: Expediente RE-300

Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 575 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., cinco (5) de agosto de 2020

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial de la prevista en el artículo 241, numeral 7, de la Constitución Política, y cumplidos todos los requisitos, así como el trámite, establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Por medio del Decreto 417 de 2020, el Gobierno nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contados a partir del 17 de marzo de 2020¹.

1. En desarrollo de dicha declaratoria de Estado de Excepción, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 575 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

1. Por medio de oficio del 16 de abril de 2020, la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (en adelante, “DAPRE”) remitió esta normativa a la Corte para su control automático de constitucionalidad.

1. Mediante auto del 27 de abril de 2020, el Magistrado sustanciador (i) asumió el conocimiento del control de constitucionalidad de dicho decreto, (ii) decretó algunas pruebas² (iii) dispuso comunicar la iniciación del proceso a la Presidencia de la República y a todos los ministerios, (iv) ordenó fijar en lista el proceso de la referencia una vez se recibieran y evaluarán las pruebas requeridas, (v) dispuso el traslado al Procurador General de la Nación, una vez vencido el término de fijación en lista, y (vi) invitó a participar en el proceso a varias instituciones públicas y privadas.

1. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios, y previo concepto del Procurador General de la Nación, la Corte procede a decidir sobre la exequibilidad del decreto legislativo bajo examen.

A. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

1. A continuación, se transcribe el texto del Decreto Legislativo 575 de 2020, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 51.286 del 15 de abril de 2020:

“DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 575 DE 2020

(abril 15)

Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco 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 desarrollo en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional», y

CONSIDERANDO

Que en los términos del artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 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 nuevo coronavirus COVID-19 hasta configurar una pandemia 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 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 1999 se redujo la tasa de crecimiento económico a -4.1% y se produjo un aumento en la tasa de desempleo de 12,5% en 1997 a 20,2% en el año 2000.

Que como consecuencia del nuevo 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, alteran 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 dentro de las razones generales tenidas en cuenta para la adopción de dicha medida, se incluyeron las siguientes: (sic)

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 por Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional.

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

Que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud 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 instó 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 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 y ciento veintisiete (127) fallecidos a esa fecha.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó el 14 de abril de 2020 127 muertes y 2.979 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (1.242), Cundinamarca (119), Antioquia (289), Valle del Cauca (514), Bolívar (145), Atlántico (94), Magdalena (66), Cesar (32), Norte de Santander (50), Santander (30), Cauca (20), Caldas (36), Risaralda (69), Quindío (49), Huila (55), Tolima (26), Meta (39), Casanare (9), San Andrés y Providencia (5), Nariño (41), Boyacá (31), Córdoba (15), Sucre (1) y La Guajira (1), y 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. CET1 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 99.690 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 13 de abril de 2020 a las 19:00 GMT-5, – hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 1.848.439 casos, 117.217 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 (í) 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 PIB a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso “más favorable”) y 24,7 millones de personas (caso “más desfavorable”), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia “media”, podría registrarse un aumento de 13 millones de desempleados (7,4 millones en los países de ingresos elevados). Si bien esas estimaciones poseen un alto grado de incertidumbre, en todos los casos se pone de relieve un aumento sustancial del desempleo a escala mundial. A título comparativo, la crisis financiera mundial que se produjo en 2008-9 hizo aumentar el desempleo en 22 millones de personas”.

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

Que la Federación Nacional de Comerciantes, en su edición especial de marzo de 2020 de Bitácora Económica, analizó 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 las 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. [...]

Las variables comerciales también se verían afectadas negativamente. [...]

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.

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 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 la propagación de la pandemia Coronavirus COVID-19 ha tenido un efecto económico negativo en el sector transporte terrestre de pasajeros ante la disminución de las operaciones y la falta de demanda del servicio público de transporte terrestre.

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 año 2019. Circunstancia que demuestra uno de los impactos que ha sufrido el sector transporte con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Que en atención a los efectos negativos de la pandemia del Coronavirus COVID-19 respecto de las empresas del sector transporte, es necesario adoptar una alternativa económica para éstas con el fin de contribuir a (i) la prestación del servicio público de transporte, (ii) el funcionamiento de las empresas de transporte como unidad de explotación económica que brindan a la comunidad un servicio esencial, y (iii) la estabilidad económica de quienes obtienen su sustento de la industria del transporte.

Que mediante el artículo 3 de la Ley 105 de 1993 se establece como principio del transporte público el acceso al transporte, el cual implica “c. Que las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo.”

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 7 de la Ley 105 de 1993 y 5 de la Ley 688 de 2001 los fondos de reposición de las empresas de servicio de transporte terrestre tienen una destinación específica para la reposición de los vehículos. Que por el término que dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión a la pandemia del Coronavirus COVID-19, es necesario permitir a las empresas de carácter colectivo de pasajeros y/o mixto, y las organizaciones de carácter cooperativo y solidario de la industria del transporte la disposición de los dineros del fondo de reposición para que obtengan la alternativa económica necesaria para garantizar la operación del servicio público de transporte, el funcionamiento de la empresa y la estabilidad económica de quienes obtienen su sustento de la industria y de la explotación económica de los vehículos.

Que el Centro de Logística y Transporte, en el ejercicio de sus funciones, ha monitoreado el comportamiento del transporte masivo, y, en ese sentido, el 7 de abril de 2020, en sesión número 14 se advirtió que reporta una disminución entre el 83% y 85% en el transporte masivo. Que ante esta circunstancia los sistemas de transporte masivo redujeron sus pasajeros de manera sustancial aumentando su déficit operativo al recibir muchos menos ingresos con los mismos costos fijos.

Que con ocasión de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión a la pandemia del Coronavirus COVID-19 se expidió la Circular Externa Conjunta número 004 del 9 de abril de 2020 entre el Ministerio de Transporte, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social, que exige que dentro de los vehículos de servicio público de pasajeros exista una distancia entre cada usuario de por lo menos un metro lo que implica la reducción de la capacidad de los vehículos de transporte público.

Que posterior a la medida de aislamiento obligatorio general, y mientras se mantenga la emergencia sanitaria, se tendrá un período en el cual se requiere mantener el confinamiento para algunos sectores de nuestra sociedad tales como adultos mayores y estudiantes, e igualmente, con las medidas actuales para contener, mitigar y prevenir la expansión del coronavirus COVID-19 se exige restringir la oferta de servicios en un nivel de ocupación no superior al 35% de cada vehículo de servicio de transporte masivo, lo que implica a los sistemas incurrir en costos fijos por oferta de servicios muy superior a los ingresos por venta de pasajes.

Que durante la vigencia 2020, como mínimo, se requiere mantener medidas de gestión de la demanda y de oferta de servicios, que permitan evitar aglomeraciones en los vehículos, estaciones y portales de los sistemas; así como medidas de desinfección de vehículos e infraestructura; dotación de personal de operación y campañas de promoción del

autocuidado en los servicios de transporte público, con el propósito de evitar que los sistemas de transporte masivo se conviertan en lugares de propagación del Coronavirus COVID-19.

Que los artículos 98 y 100 de la Ley 1955 establecen que en los Convenios de Cofinanciación, la Nación no podrá financiar la operación de los sistemas de transporte masivo, y por tanto, es necesaria una disposición transitoria que así lo permita durante el tiempo de la emergencia sanitaria, y un año adicional, en la medida en que por las disposiciones de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social es necesario disminuir el número de pasajeros que se transportan en cada vehículo para mantener el aislamiento social que la pandemia requiere, lo que de suyo implica la disposición de la totalidad de su flota para cumplir con la prestación del servicio público de transporte.

Que dada la afectación económica que ha generado la pandemia del Coronavirus COVID-19, es necesario adoptar medidas que respalden a los entes gestores del transporte masivo del país para la obtención de diferentes recursos ante la Banca Multilateral y nacional, y logren mitigar y hacer frente a la crisis.

Que por lo anterior se requiere establecer mecanismos que permitan mitigar los efectos económicos adversos de la pandemia Coronavirus COVID-19 en los sistemas de transporte masivo, tendientes a apoyar financieramente la operación de los sistemas de transporte público masivo y, así, garantizar la prestación del servicio público de transporte terrestre en los territorios donde operan estos sistemas.

Que en razón de la emergencia económica, social y ecológica causada con ocasión del coronavirus COVID-19, se hace necesario implementar medidas con el fin de mitigar los efectos económicos adversos de la emergencia y reactivar la prestación del servicio público de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera, como un servicio

público de naturaleza esencial, de manera tal que ante la pandemia generada con ocasión del Coronavirus COVID-19 es necesario agilizar el otorgamiento de permiso de operación de rutas y permitir una reactivación del servicio público de transporte como un servicio público esencial en aquellos lugares donde hoy no se tiene cobertura.

Que frente a la esencialidad del servicio público de transporte la honorable Corte Constitucional ha precisado que: “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, art. 2º), 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, art. 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 durante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión a la pandemia del Coronavirus COVID-19, es necesario conceder autorización transitoria a los entes territoriales para destinar un porcentaje del recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito en acciones y medidas que permitan verificar el cumplimiento de (i) las medidas sanitarias adoptadas en el país para prevenir y evitar el contagio y/o propagación de la enfermedad por Coronavirus, (ii) las restricciones de movilidad que se establecen durante el aislamiento preventivo obligatorio, y (iii) las medidas

para prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o lesión por accidentes de tránsito.

Que para adoptar medidas que contribuyan a la operación del sector transporte es necesario que el Ministerio de Transporte suscriba un Convenio interadministrativo con el Banco de Comercio Exterior de Colombia – Bancoldex para poner en marcha la línea de crédito denominada “Transporte Responde – contra los efectos económicos del covid19 coronavirus”.

Que para lo anterior el Ministerio de Transporte requiere recursos del proyecto de inversión del “Programa de Promoción para la Renovación del Parque Automotor de Carga Nacional’ , el cual solamente tiene disponibilidad para el programa de modernización del parque automotor de carga a través del fondo del Fondo Nacional de Modernización del Parque Automotor de Carga, de que trata el artículo 307 de la Ley 1955 de 2019, requiriéndose la autorización para la utilización de dichos recursos cuya destinación específica se encuentra dada por la ley citada.

Que el desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte de manera ágil y eficiente, permite conservar y mejorar la capacidad que tiene el país para garantizar el servicio público de transporte de carga y pasajeros, indispensable para la salvaguarda de los derechos a la salud, la vida y la supervivencia de los colombianos y evitar la propagación de los efectos de la emergencia en el ámbito económico durante la medida de aislamiento preventivo obligatorio, el estado de emergencia, y los meses subsiguientes, por lo que resulta necesario adoptar medidas que permitan superar circunstancias identificadas que actualmente generan retrasos y sobre costos en las mismas, asociadas al marco legal aplicable.

Que la inversión en infraestructura de transporte se constituye en una de las condiciones necesarias para garantizar crecimiento económico. En efecto, tal como lo reconoce la

Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas, la inversión en infraestructura incide en la formación bruta de capital fijo al incrementar la eficiencia, derivado de menores costos de insumos, menores costos de transporte y generación de externalidades positivas sobre la producción.

Que la prestación eficiente de los servicios relacionados a una mayor disponibilidad de la infraestructura de transporte genera expansiones en el mercado local de la economía, se asignen eficientemente los recursos y se alcance mayores niveles de productividad y competitividad, propios de aumentos en los grados de especialización en el proceso productivo.

Que considerando los efectos que la inversión en infraestructura tiene sobre el desarrollo de ventajas comparativas, una mayor provisión de ésta favorece la inserción de la economía nacional en la economía mundial, fortaleciendo mayores flujos de comercio; lo cual implica que (i) las empresas nacionales, al ser más competitivas, pueden consolidar sus exportaciones en el mercado mundial y, derivado de menores costos de producción, puede desarrollar economías de escala y de alcance; y, (ii) los consumidores finales aumentarán sus niveles de bienestar al acceder a una mayor variedad y calidad de bienes a menores costos.

Que con el objeto de aumentar las eficiencias en los procesos de gestión predial de los proyectos de infraestructura de transporte se debe reconocer el pago de las inversiones o mejoras realizadas por los ocupantes de los predios baldíos o ejidos por encima del valor de la vivienda de interés prioritario.

Que el artículo 12 de la Ley 1882 impone una limitación en cuanto al reconocimiento del valor de los predios baldíos o ejidos que se requiere para la ejecución de los proyectos de infraestructura, siendo ello necesario para imprimir trámite a aproximadamente 1000 predios, los cuales están afectando alrededor de 15 proyectos carreteros de primera,

segunda, tercera y cuarta generación de concesiones y otras obras de infraestructura pública a cargo del Instituto Nacional de Vías, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica

Civil y del Fondo de Adaptación. Así, para responder a las necesidades de proyectos de infraestructura e imprimir agilidad a estos trámites, es necesario establecer una disposición con ocasión de la emergencia sanitaria para que en los trámites de gestión predial se determine el precio de adquisición de los mismos mediante avalúo comercial corporativo.

Que de acuerdo con lo previsto en el Documento Conpes 3484 de 2007, las MIPYMES y las PYMES son “actores estratégicos en el crecimiento de la economía, la transformación del aparato productivo nacional, y el mejoramiento de la posición competitiva del país. Además, estos segmentos empresariales contribuyen a reducir la pobreza y la inequidad, al ser alternativas de generación de empleo, ingresos y activos para un gran número de personas”.

Que debido a la importancia de la industria de transporte aéreo para el país, la cual no solo aporta cerca de US \$7.5 mil millones al PIB y al alrededor de 600.000 empleos (directos, indirecto e inducidos) sino que representa un servicio público esencial para los colombianos, el Gobierno nacional se encuentra en la necesidad de adoptar medidas de orden legal que impidan que los efectos de la emergencia sobre la misma impliquen la inviabilidad de su continuidad en el país, con lo cual la extensión de los beneficios otorgados a las Mega Inversiones para aquellos interesados en la industria aeronáutica, se constituye en una de ellas.

Que la Asociación de Transporte Aéreo Internacional (IATA por sus siglas en inglés) estima que en países que presentan más de 10 casos confirmados de COVID- 19, sufrirán fuertes reducciones de la capacidad ubicadas entre el 80% y 100% durante los primeros tres meses. En los meses posteriores se iniciará el proceso de recuperación lento. En el caso colombiano,

se estima una disminución en la contribución directa al PIB en cerca de US \$ 403 millones, y una reducción en el aporte indirecto e inducido de US \$2.55 mil millones de dólares al PIB del país. Adicionalmente, este decrecimiento pronunciado en el sector también pondría en riesgo los empleos que este genera. Se estima que esta crisis afectaría cerca de 27.000 empleos directos y alrededor de 208.000 empleos indirectos e inducidos, de tal forma se espera un posible impacto total de aproximadamente 235.000 empleos asociados al sector.

Que para generar condiciones favorables para la reactivación del transporte aéreo una vez sean levantadas las restricciones a su prestación doméstica e internacional, y evitar una reducción drástica tanto de la demanda como de la oferta en este servicio público esencial, se hace necesario otorgar un tratamiento tributario especial a los insumos requeridos para su prestación y su comercialización, para que ello se traduzca en disminución del precio final al consumidor, y sea posible explicar el efecto multiplicador en la actividad económica derivado del transporte aéreo.

Que para generar condiciones favorables para la reactivación del transporte aéreo una vez sean levantadas las restricciones a su prestación doméstica e internacional, y evitar una reducción drástica tanto de la demanda como de la oferta en este servicio público esencial, se hace necesario establecer disposiciones para reducción del impuesto de valor agregado para (i) el transporte aéreo de pasajeros, y (ii) la gasolina de aviación Jet A 1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales como insumo requerido para la prestación y comercialización del servicio de transporte aéreo.

En mérito lo expuesto,

Título I

Medidas Económicas para el Transporte

Capítulo 1

Fondos de Reposición

Artículo 1. Modificación del inciso 1 del artículo 7 de la Ley 105 de 1993. 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, modifíquese el inciso 1 del artículo 7 de la Ley 105 de 1993, así:

“Artículo 7o. Programa de reposición del parque automotor. Las empresas de carácter colectivo de pasajeros y/o mixto, y las organizaciones de carácter cooperativo y solidario de la industria del transporte están obligadas a ofrecerle a los propietarios de vehículos, programas periódicos de reposición y permitir a éstos la devolución de sus aportes al programa periódico de reposición del parque automotor. Los propietarios de los vehículos están habilitados para retirar hasta el ochenta y cinco por ciento (85%) de los recursos aportados a los programas periódicos de reposición con el fin de garantizar un ingreso mínimo, sin perjuicio de la obligación de realizar la reposición gradual del parque automotor establecida en el artículo anterior.”

Artículo 2. Modificación del artículo 8 de la Ley 688 de 2001. 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, modifíquese el artículo 8 de la Ley 688 de 2001, así:

“Artículo 8. Retiros.

Los propietarios de los vehículos que se han visto afectados en el ejercicio de su actividad a causa del Coronavirus COVID-19 podrán retirar del Fondo hasta el ochenta y cinco por ciento (85%) de los recursos aportados con el fin de garantizar un ingreso mínimo. Se le entregará al propietario los recursos de los que disponga en su cuenta individual.

Capítulo 2

Servicio Público de Transporte Masivo

Artículo 3. Modificación del artículo 98 de la Ley 1955 de 2019. 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, modifíquese el artículo 98 de la Ley 1955 de 2019, así:

“ARTÍCULO 98. SOSTENIBILIDAD DE SISTEMAS DE TRANSPORTE. Modifíquese el artículo 14 de la Ley 86 de 1989, el cual quedará así:

“Artículo 14. Sostenibilidad de Sistemas de Transporte. Los sistemas de transporte colectivo y masivo deben ser sostenibles basados en la calidad en la prestación del servicio y en el control de la ilegalidad y la informalidad por parte de las entidades territoriales. Para ello las tarifas que se cobren por la prestación del servicio, sumadas a otras fuentes de pago de

origen territorial si las hubiere, deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento, y reposición de los equipos.

Los contratos de concesión y operación deben contemplar el concepto de sostenibilidad, y para el efecto se podrán realizar las modificaciones contractuales a que haya lugar.

Artículo 4. Modificación del artículo 100 de la Ley 1955 de 2019. 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, modifíquese el artículo 100 de la Ley 1955 de 2019, así:

“ARTÍCULO 100. COFINANCIACIÓN DE SISTEMAS DE TRANSPORTE. Modifíquese el artículo 2 de la Ley 310 de 1996, el cual quedará así:

Las inversiones financiables podrán ser el servicio de deuda; infraestructura física; sistemas inteligentes de transporte; costos de operación y adquisición total o parcial de vehículos nuevos o material rodante nuevo con estándares de bajas o cero emisiones, sin afectar el monto inicial de los recursos aprobados en el Conpes que dio origen a cada proyecto; que garanticen accesibilidad para población en condición de discapacidad o movilidad reducida. La adquisición, operación y mantenimiento de los activos cofinanciados son responsabilidad del ente territorial o de quien este delegue. Las disposiciones de este artículo tendrán vocación de permanencia en el tiempo.

El Ministerio de Transporte verifica el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Que exista o se constituya una sociedad titular de carácter público que se encargue de la gestión del sistema de transporte. Esta sociedad deberá implementar los lineamientos de Gobierno corporativo emitidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para tal fin.

2. Que el proyecto respectivo tenga estudios de factibilidad técnica, ambiental, legales y financieros, aprobados por la entidad territorial que soporten, para las fases de planeación, construcción, operación y seguimiento, lo siguiente:

a) Definición del esquema operacional y financiero.

b) Definición del esquema institucional.

c) Aplicación de medidas para controlar y minimizar la ilegalidad.

d) Evaluación social y económica.

e) Definición de estrategias para su sostenibilidad, mantenimiento y actualización.

f) Identificación de fuentes de pago para alimentar el fondo de estabilización tarifaria.

g) Análisis de la viabilidad fiscal.

3. Que el proyecto respectivo cuente con un documento Conpes, que defina el sistema de transporte, así como las entidades encargadas de su diseño, construcción y operación con el cronograma respectivo, a partir del cual se autorizarán los desembolsos de manera progresiva de acuerdo con las necesidades y logros del proyecto, en especial aquellos hitos relacionados con la sostenibilidad operacional del sistema.

4. Que el sistema de transporte sea coherente con los objetivos del plan de movilidad adoptado en los casos ordenados por la ley, el plan de ordenamiento territorial y el plan de desarrollo territorial.

5. Que el proyecto propuesto esté debidamente registrado en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, y cumpla los requisitos establecidos en las disposiciones vigentes sobre la materia.

6. Que esté formalmente constituida una autoridad de transporte del sistema de transporte propuesto.

PARÁGRAFO 1o. Los estudios ambientales, técnicos, legales o financieros que sean realizados por parte de las entidades territoriales o quien estas deleguen hacen parte de su autonomía territorial; el Gobierno nacional, brindará el acompañamiento técnico necesario sin que esto implique su validación o aprobación a los estudios realizados.

Los estudios a los que hace alusión este parágrafo deberán realizarse bajo el marco de la estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia.

PARÁGRAFO 2o. Para el caso de cofinanciación de sistemas transporte, el Confis podrá autorizar vigencias futuras de acuerdo con el respectivo cupo sectorial para el desarrollo de Asociaciones Público-Privadas.

Artículo 5. Financiamiento a Sistemas de Transporte Masivo. 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, con el fin de mitigar el déficit de la operación de los Sistemas de Transporte Masivo, producto de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, se podrá acudir a las siguientes fuentes:

1. Operaciones de crédito público internas o externas celebradas por las entidades territoriales que podrán contar con garantía de la Nación. Para el otorgamiento de la garantía de la Nación sólo se requerirá Resolución de autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público previa la constitución de las contragarantías adecuadas a juicio de este último. Los aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales se realizarán conforme a lo dispuesto en el Decreto 1068 de 2015 y demás normas vigentes.

Capítulo 3

Otras disposiciones

Artículo 6. Permiso para operación. 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, modifíquese el artículo 19 de la Ley 336 de 1996, el cual quedará así:

“Artículo 19.- El permiso para la prestación del servicio público de transporte se otorgará mediante concurso en el que se garanticen la libre concurrencia y la iniciativa privada sobre creación de nuevas empresas, según lo determine la reglamentación que expida al Gobierno nacional.

Cuando el servicio a prestar no esté sujeto a rutas y horarios predeterminados el permiso se podrá otorgar directamente junto con la habilitación para operar como empresa de transporte.

Parágrafo. El acto de adjudicación del permiso por concurso no tendrá recursos en la vía gubernativa; su impugnación procederá mediante el ejercicio del medio de control que corresponda de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 o aquella que la modifique, adicione o sustituya”.

Artículo 7. Recursos del Fondo Nacional de Modernización. Destinase por una única vez, hasta la suma de CINCO MIL MILLONES DE PESOS (\$5.000.000.000). de los recursos asignados del presupuesto general de la Nación de la presente vigencia fiscal al Fondo Nacional de Modernización del Parque Automotor de Carga - FOMPACARGA -, para que el Ministerio de Transporte suscriba convenios con el Banco de Comercio Exterior de Colombia - Bancoldex para promover el acceso a créditos de personas naturales y jurídicas asociadas a la prestación del servicio público de transporte, con el fin de mitigar los efectos económicos del COVID 19.

Artículo 8. Adiciónese el parágrafo 2 al artículo 160 de la Ley 769 de 2002 modificado por el artículo 306 de la Ley 1955 de 2019. 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, adiciónese el párrafo 2 del artículo 160 de la Ley 769 de 2002, así:

“PARÁGRAFO 2. Del recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, se podrán destinar recursos para la ejecución, en acciones y medidas que permitan realizar labores de control operativo y regulación del tránsito en el territorio nacional, para verificar el cumplimiento de las medidas adoptadas para prevenir y evitar el contagio y/o propagación de la enfermedad por Coronavirus de quienes en el marco de las excepciones contempladas siguen transitando en el territorio nacional, directamente o mediante acuerdo con terceros, sin perjuicio de las facultades de los Gobernadores y alcaldes otorgadas en el artículo 1 del Decreto 461 de 2020”.

Título II

Medidas Económicas Para El Sector De Infraestructura de Transporte

Artículo 9. Modifíquese el artículo 12 de la Ley 1882 de 2018. 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, modifíquese el artículo 12 de la Ley 1882 de 2018, el cual quedará así:

Artículo 12. En los trámites de gestión predial en los cuales el ejecutor de un proyecto de infraestructura identifique que los predios baldíos, ejidos requeridos para el proyecto se encuentran ocupados, será procedente el pago y reconocimiento de las mejoras realizadas por los ocupantes.

El precio de adquisición de estas mejoras se determinará mediante avalúo comercial corporativo.

En caso de que el ocupante irregular no esté de acuerdo con el avalúo, la entidad encargada del proyecto de infraestructura procederá a solicitar a la autoridad policiva del lugar el desalojo del bien y el valor de las mejoras será puesto a disposición del desalojado, mediante pago por consignación a favor del mejoratario.

Artículo 10. Adiciónese el numeral 7 al artículo 50 del Decreto 2153 de 1992. 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, adiciónese el numeral 4 al artículo 48 del Decreto 2153 de 1992, así:

“4. El incumplimiento en la fecha pactada para el pago de una obligación dineraria por parte de cualquier contratista que tenga a su cargo la ejecución de un contrato estatal de, infraestructura de transporte, obras públicas y construcción, con cualquiera de sus proveedores que tenga la calidad de PYME o MYPYME, luego de contar con una factura debidamente aceptada por la entidad contratante.”

TÍTULO III

Medidas Económicas para la Industria de Transporte Aéreo

Artículo 11. Adiciónese un párrafo al artículo 235-3 del Estatuto Tributario, así:

“Parágrafo 4. A los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que realicen nuevas inversiones en el sector aeronáutico nacional por un valor igual o superior a dos millones (2.000. 000) UVT en las demás condiciones establecidas en el presente artículo, le serán aplicables los beneficios de los numerales 1 al 5 del mismo.

Las inversiones deberán iniciarse antes del 31 de diciembre de 2021.

Artículo 12. Adiciónese un numeral al artículo 468-1 del Estatuto Tributario, hasta el 31 de diciembre de 2021, así:

“La gasolina de aviación Jet A 1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales.”

Artículo 13. Adiciónese un numeral al artículo 468-3 del Estatuto Tributario, hasta el 31 de diciembre de 2021, así:

“El transporte aéreo de pasajeros.”

Artículo 14. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 15 días del mes de abril de 2020

[Siguen las firmas del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho].

A. INFORMES PRESENTADOS DURANTE EL PRESENTE TRÁMITE

1. En cumplimiento de los autos del 27 de abril y 18 de mayo de 2020, se recibieron los informes de (i) la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), (ii) la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), (iii) el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (UAEAC), (iv) el Fondo de Adaptación y (v) el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

i. DAPRE3

1. La Secretaría Jurídica del DAPRE, por una parte, indicó que estaba justificado someter la vigencia de ciertas disposiciones “durante el término de cualquier emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social”, por tres razones: (i) se aplica “solo para efectos de conjurar la crisis que dio lugar al Estado de Emergencia”⁴; (ii) guarda conexidad con el Decreto 417 de 2020; (iii) atiende a la flexibilidad necesaria para afrontar la “naturaleza cambiante de la crisis sanitaria”⁵. Adicionalmente, sostuvo que las medidas tributarias para el transporte aéreo operan hasta 2021, porque las empresas del sector “requieren de un apoyo, hasta la siguiente vigencia fiscal, para mitigar los efectos negativos en liquidez”⁶.

1. Por otra parte, argumentó que el decreto cumple con los juicios exigidos para su exequibilidad. Primero, de conexidad, pues “tiene como finalidad exclusiva la superación del estado de emergencia e impedir la extensión de sus efectos”⁷. Segundo, de finalidad, porque

(i) “busca la sostenibilidad financiera y operativa de las empresas y agentes que prestan el servicio de transporte”⁸, (ii) facilita la transferencia de recursos a diferentes agentes del sector [de infraestructura]”⁹, y (iii) crea “beneficios tributarios directos para agentes estratégicos del sector aéreo”¹⁰. Tercero, de necesidad, pues se requiere para (i) “que la industria transportadora, en todos sus niveles, tenga la capacidad de operar y prestar el servicio”¹¹, y (iii) “enfrentar los efectos negativos sobre la industria del sector aéreo”¹². Cuarto, de proporcionalidad, por la grave situación económica que afrontan los agentes del sector. Quinto, de incompatibilidad, pues “la legislación ordinaria no es suficiente para atender la emergencia”¹³. Sexto, de no discriminación, ya que “no impone tratos diferenciales por razón de la raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica”¹⁴. Séptimo, de ausencia de arbitrariedad, en tanto “no limita, afectan, ni suspenden derechos humanos o libertades fundamentales”¹⁵. Octavo, de intangibilidad, dado que “no contiene medidas que puedan afectar derechos fundamentales intangibles”¹⁶.

i. SIC17

1. La SIC presentó su concepto respecto del artículo 10 del Decreto Legislativo bajo examen. Primero, señaló que existe una incongruencia entre el título y su contenido normativo, porque mientras que el primero anuncia la adición de un numeral 7 al artículo 50 del Decreto 2153 de 1993, el segundo señala que se adiciona el numeral 4 al artículo 48 de dicho decreto. Segundo, consideró que la norma debe añadir el elemento de culpabilidad en el incumplimiento del contratista, por cuanto en el marco del derecho administrativo sancionatorio está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Tercero, precisó que el Estado sólo debe ejercer inspección, vigilancia y control respecto de situaciones que puedan afectar la competencia en general, por lo que, a su juicio, “[l]a falta de pago a un proveedor, podría considerarse como un asunto inter partes que afecta preponderantemente los intereses particulares del obligado a pagar y del proveedor o acreedor de la obligación dineraria”¹⁸. En ese sentido, sostuvo que la consecuencia jurídica prevista para un incumplimiento contractual resulta desproporcionada. Finalmente, afirmó que las PYMES y

MIPYMES cuentan con otras herramientas para exigir el pago de los dineros adeudados.

i. LA UAEAC, EL INVÍAS Y EL FONDO DE ADAPTACIÓN¹⁹

1. La UAEAC²⁰ indicó que actualmente ejecuta un proyecto de barrera anti-ruido en el Aeropuerto de Cartagena, como consecuencia de una orden judicial, el cual se encuentra suspendido por las medidas de aislamiento preventivo, y que muchas de las mejoras que deben adquirirse sobrepasan el monto límite señalado en el art. 12 de la Ley 1882, motivo por el cual esos ocupantes “no aceptaron de manera inmediata la oferta recibida”, de manera que lo previsto en el DL 575 agiliza dicha adquisición. Además, la entidad señaló que dado que se trata de una gestión que propende por “la protección de los derechos de la comunidad en cumplimiento de una orden judicial, que además mejora la actividad aeroportuaria en la medida que le brinda cierto incremento en la seguridad, es razonable y proporcional que el tope legal del monto pagadero por las mejoras se flexibilice para conseguir una negociación más ágil con los ocupantes de los lotes y así acelerar la ejecución del proyecto y su culminación”.

1. Luego, mediante escrito presentado conjuntamente por el INVÍAS y la UAEAC²¹, estas entidades señalaron que actualmente se presenta demora en la legalización de la adquisición de los predios baldíos. Afirmaron que se han identificado mejoras que superan el valor de vivienda de interés prioritario, y por lo tanto sus ocupantes se niegan al reconocimiento del valor ofrecido. Esto ha obligado al Estado a realizar modificaciones contractuales “entre las partes que se traducen en el no pago a contratistas y como efecto en cadena, el no pago a las pequeñas y medianas empresas, principalmente afectadas con la emergencia, y en particular para el sector de la infraestructura, por el no avance de obras que permitan su retribución”²². En ese sentido, sostuvieron que el artículo 9 del Decreto Legislativo bajo estudio facilita el desarrollo de los proyectos de infraestructura, pues supera la limitación en el precio de bienes baldíos. Además, consideraron que abre fuentes de trabajo, porque reactiva la cadena de los proyectos de infraestructura que en su mayoría son de pequeñas y

medianas empresas.

1. Por su parte, el Fondo de Adaptación informó que “no cuenta con proyectos a la fecha pendientes de trámite en el marco de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1882 de 2018”²³.

i. EL Ministerio de Transporte, EL MHCP y el DNP²⁴

1. El Ministerio de Transporte, el MHCP y el DNP justificaron la vigencia en el tiempo de las medidas del Decreto Legislativo sub examine. A su juicio, “guardan relación con el principio de temporalidad en tanto (i) responden a las causas en que se fundó la emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia; (ii) se encuentran destinadas exclusivamente a conjurar los efectos económicos adversos generados por la pandemia, y a impedir la extensión de sus efectos; y (iii) son transitorias, durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 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, según la necesidad de la medida”.

1. Por otra parte, señalaron que (i) el transporte terrestre de pasajeros por carretera y mixto del orden nacional es controlado principalmente por la Superintendencia de Transporte; (ii) el transporte público colectivo con radio de acción municipal, distrital y/o metropolitano es vigilado por los alcaldes o las autoridades locales; (iii) los movimientos de los recursos del Fondo Nacional de Modernización los revisa y controla, principalmente, el DNP; (iv) las inversiones de la Nación son verificadas por el Ministerio de Transporte y el MHCP; y (v) los movimientos de los recursos de las entidades descentralizadas corresponden a los organismos de tránsito en cada jurisdicción.

1. Finalmente, indicaron que la afectación de los propietarios de vehículos en el ejercicio de su actividad a causa del COVID-19, está siendo monitoreada por la Superintendencia de Transporte y por el Ministerio de Transporte.

A. INTERVENCIONES

1. La Corte recibió oportunamente²⁵ dieciocho escritos de intervención²⁶: en nueve de ellos se solicitó la exequibilidad del Decreto Legislativo²⁷, en uno se pidió su declaratoria de inexequibilidad²⁸, en otro la inexequibilidad del artículo 129, en dos se solicitó la inexequibilidad del artículo 630, en cuatro la inexequibilidad del artículo 103¹, y en otro escrito se pidió la “nulidad” del mencionado Decreto³².

1. Solicitudes de exequibilidad. Sostuvieron los intervinientes que las medidas cumplen con los requisitos de (i) conexidad, pues se refieren “a materias que tienen relación directa y específica con la declaratoria del Estado de Emergencia”³³; (ii) finalidad, porque busca “adoptar medidas económicas para el sector transporte y para el sector infraestructura (...) que permitan mitigar los efectos económicos adversos de la pandemia”³⁴; (iii) necesidad, pues son “indispensables para mitigar los efectos económicos de la Pandemia”³⁵; (iv) proporcionalidad, ya que las medidas “están sujetas en el tiempo a la duración de la emergencia”³⁶; (v) de incompatibilidad, porque “no se suspenden leyes, se modifican transitoriamente (...) por lo cual este juicio no resulta aplicable”³⁷; (vi) no discriminación, ya que “ninguna de las medidas adoptadas (...) contiene discriminación alguna”³⁸; y (vii) ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, dado que “no suspende ni vulnera derechos fundamentales [y] [t]ampoco se observa ninguna interrupción al funcionamiento de alguna rama del poder público”³⁹.

1. Solicitudes de inexequibilidad. Otros intervinientes consideraron que algunas disposiciones del Decreto Legislativo son inconstitucionales. Primero, se resaltó que el artículo 1 es

contrario a los artículos 79 y 333 de la Constitución. A su juicio, permitir los retiros de los Fondos de Reposición (i) vulnera el derecho al ambiente sano, pues “impide la renovación de un parque automotor altamente contaminante”⁴⁰; y (ii) “genera una desfinanciación estructural del programa de reposición de vehículos”⁴¹.

1. Segundo, se señaló que el artículo 6 es inexecutable porque carece de (i) conexidad material, pues “eliminar los recursos de la vía gubernativa de una actuación administrativa no tiene una relación estricta con la emergencia”⁴²; (ii) motivación, porque “el argumento expresado por el Gobierno nacional que relaciona la existencia de lugares donde no existe cobertura de servicios de transporte con la Emergencia Económica carece de justificación”⁴³; y necesidad, ya que “se puede recurrir a los permisos especiales y transitorios, y negar los recursos en la vía gubernativa no va a generar una mejor administración pública, ni es una estrategia de reactivación, ni es una medida necesaria para atender la Emergencia”⁴⁴.

1. Tercero, que el artículo 10 es inexecutable por las siguientes razones: (i) Está indebidamente motivado, porque se limita a indicar la importancia de las PYMES y MIPYMES para la economía nacional; (ii) no cumple los requisitos de conexidad y finalidad; (iii) en cuanto a la conexidad interna, el Gobierno “no explica la relación de la medida adoptada en el artículo 10 y los motivos para proferir ese decreto”⁴⁵. Sobre la conexidad externa, nada dice el Decreto 417 sobre las PYMES y MIPYMES del sector transporte⁴⁶. (iv) Afecta el debido proceso, pues desconoce la prohibición de establecer responsabilidades objetivas en procedimientos administrativos sancionatorios⁴⁷, y no indica las razones que justificarían esa medida⁴⁸. (v) No es necesaria fácticamente, pues no evita el incumplimiento de los pagos adeudados a los proveedores; ni jurídicamente al no superar el juicio de subsidiariedad⁴⁹. Adicionalmente, no hay prueba de que la pandemia afectara el incumplimiento de obligaciones de los contratistas con sus proveedores PYMES y MIPYMES⁵⁰. (vi) No es proporcionado que un incumplimiento contractual constituya un acto contrario a la libre competencia⁵¹, dado que se trata de una relación entre particulares sin incidencia en el interés general⁵². Y contraría la igualdad, pues “establece una carga desproporcionada solo

para los contratistas del Estado y no sobre el resto de agentes que participen en los mercados de infraestructura de transporte, obras públicas y construcción que sostengan una relación contractual con PYMES y MIPYMES”⁵³.

A. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. Mediante concepto radicado el 7 de julio de 2020, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad condicionada del artículo 1, bajo el entendido de que “la devolución de la que trata dicha disposición, en favor de los propietarios de los vehículos, será aplicable para quienes se han visto afectados por el COVID-19 en el ejercicio de su actividad”, al igual que lo dispone expresamente el artículo 2.

1. Segundo, pidió declarar la exequibilidad de los artículos 2 a 8 y 11 a 14 del Decreto Legislativo sub examine, porque cumplen con los siguientes juicios: (i) De conexidad material, “toda vez que van destinadas a favorecer al servicio público de transporte, el cual tiene la calidad de esencial”⁵⁴. (ii) De ausencia de arbitrariedad, pues “no tiene incidencia en el núcleo esencial de los derechos fundamentales y tampoco restringe un derecho o una libertad fundamental”⁵⁵. (iii) De intangibilidad, porque “no desconocen los derechos intangibles”⁵⁶. (iv) De no contradicción específica, ya que “no va[n] en contra de normas del bloque de constitucionalidad, ni de prohibiciones constitucionales expresas”⁵⁷. (v) De finalidad, pues se busca “conjurar la emergencia sanitaria declarada a partir de la rápida propagación del COVID-19 e impedir la extensión de sus efectos”⁵⁸. (vi) De motivación suficiente, “pues la justificación es coherente y completa”⁵⁹. (vii) De incompatibilidad, dado que la normativa ordinaria es insuficiente para afrontar la crisis. (ix) De necesidad, porque “están diseñadas para contrarrestar los efectos negativos originados por el COVID-19 en el transporte”⁶⁰. (x) De subsidiariedad, ya que “no existen medios ordinarios suficientes en la materia, con los cuales se pueda hacer frente a la crisis de manera ágil y expedita”⁶¹. (xi) De proporcionalidad, pues “lo que se pretende es precisamente la materialización de intereses y

derechos constitucionales”⁶². Tercero, solicitó a la Corte declarar la inexecutable del artículo 9, porque no cumple con los siguientes juicios: (i) conexidad externa, pues no hay relación entre “la demora en la adquisición de los predios baldíos necesarios, y la crisis por el COVID-19”⁶³. (ii) Finalidad, ya que no se puede sostener “que el retraso en la ejecución de los proyectos carreteros se deba a la crisis por el COVID-19”⁶⁴. (iii) De incompatibilidad, porque “el Gobierno no motiva adecuadamente la incompatibilidad de la norma con el estado de emergencia”⁶⁵. (iv) Finalidad, porque no se demuestra que “la demora en la adquisición predial para el desarrollo de los proyectos de infraestructura se deba a una circunstancia atribuible a la emergencia”⁶⁶. (v) De subsidiariedad, ya que “existe un medio ordinario para remediar tal situación”, como lo es el desalojo policivo⁶⁷. (vi) De proporcionalidad, porque “supone el establecimiento de una cláusula indeterminada de vigencia que no es consistente con el carácter excepcional de la facultad del Presidente de la República para expedir decretos legislativos”⁶⁸.

1. Cuarto, solicitó declarar la inexecutable del artículo 10, pues no cumple con los siguientes juicios de: (i) conexidad interna, pues “no se entiende cómo el incumplimiento en el pago de una factura configura una conducta contraria a la libre competencia, [ni] cómo la calificación de esta conducta tiene una relación de conexidad con la mitigación del impacto del COVID-19 en el sector transporte”⁶⁹; (ii) ausencia de arbitrariedad, intangibilidad y no contradicción específica, toda vez que “al establecer un régimen de responsabilidad objetiva, desconoce el núcleo del derecho al debido proceso”⁷⁰; (iii) finalidad, pues la motivación “es exigua y poco dice sobre el cumplimiento de la finalidad de la misma, a partir del establecimiento de una nueva conducta contraria a la libre competencia”⁷¹; (iv) incompatibilidad, ya que no expone las razones por las cuales la legislación ordinaria es insuficiente; (v) finalidad, porque no se explica cómo constituir ese acto contrario a la libre competencia protege “los principios previstos en el artículo 333 de la Constitución, así como los derechos de [los contratistas]”⁷²; (vi) necesidad jurídica, “por cuanto existe regulación en la legislación ordinaria que permite proteger la obligación dineraria y la libre competencia”⁷³; y (vii) proporcionalidad, porque “tiene implicaciones sancionatorias relacionadas con la restricción de derechos e imposición de multas, dentro de un régimen especial que protege unos aspectos constitucionalmente relevantes”⁷⁴.

1. Finalmente, sostuvo que la vigencia de las medidas es constitucional. Por una parte, “la fijación de medidas tributarias hasta el 31 de diciembre de 2021 está de acuerdo con lo señalado en el artículo 215 de la Constitución”⁷⁵. Por otra, “el Gobierno nacional estableció en este caso una cláusula de vigencia determinable, esto es, que al término de la primera emergencia estas medidas quedaran sujetas a una nueva declaratoria, lo que no desconoce la Constitución”⁷⁶.

1. A continuación se resumen las intervenciones y solicitudes formuladas en relación con el Decreto Legislativo objeto de control constitucional:

Interviniente

Fundamento de la intervención

Solicitud

Procurador General de la Nación

El artículo 1 es exequible bajo el entendido de que el retiro de los fondos de reposición opera únicamente para los propietarios de los vehículos que se han visto afectados en el ejercicio de su actividad a causa del Coronavirus COVID-19. Los artículos 2 a 8 y 11 a 14 cumplen todos los juicios. El artículo 9 no cumple los juicios de conexidad externa, finalidad, incompatibilidad, subsidiariedad y proporcionalidad. El artículo 10 es inexecutable porque no cumple los juicios de finalidad, conexidad interna, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción, incompatibilidad, subsidiariedad y proporcionalidad.

Exequibilidad condicionada del artículo 1.

Inexecutable de los artículos 9 y 10.

Exequibilidad de las demás disposiciones.

Universidad de Los Andes

No explica las razones de su constitucionalidad. Se limita a resumir las disposiciones del DL 575.

Exequibilidad.

ASOCAPITALES

El DL 575 es necesario para conjurar la crisis económica del sector transporte y para “garantizar la subsistencia y funcionabilidad de los sistemas de transporte público de las ciudades capitales”. En particular, la participación del Gobierno nacional en la cofinanciación de la operación del servicio de transporte contribuye a la prestación del servicio.

Exequibilidad.

Secretaría Jurídica de Bogotá

El DL 575 cumple con los requisitos de (i) conexidad, pues está dirigido en forma exclusiva a conjurar la crisis producida por el COVID-19 como, por ejemplo, los posibles incumplimientos de pagos y obligaciones por la crisis económica, (ii) necesidad, porque son medidas “indispensables para mitigar los efectos económicos de la Pandemia”, (iii) proporcionalidad, ya que las medidas están sujetas en el tiempo a la duración de la pandemia.

Exequibilidad.

Alcaldía de Santiago de Cali

Exequibilidad.

DNP

Se adhiere a “cada uno de los argumentos expuestos” por la Secretaría Jurídica del DAPRE.

Exequibilidad.

Fedemunicipios

Hay relación entre el DL 575 y la declaratoria de emergencia, porque “busca por un lado garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de transporte masivo en todo el territorio nacional (...) y, por el otro, proteger a las PYME o MYPYME que sean proveedores de materiales relacionados con vías”. El mencionado Decreto Legislativo se ajusta a los fines del Estado, pues el transporte es un servicio esencial.

Exequibilidad.

Bancoldex

El artículo 7 es coherente con el Decreto 417, pues mitiga los efectos negativos en las empresas del sector transporte al mantener su liquidez. Bancoldex se encuentra “plenamente facultado para suscribir convenios interadministrativos que permitan la creación de líneas de crédito que impulsen sectores de la economía”.

Exequibilidad del artículo 7.

Centro de Estudios de Derecho de los Mercados

El artículo 10 protege el excedente del productor y, por ende, el bienestar social al crear una “responsabilidad de derecho sancionatorio administrativo”, tutelando así la libre competencia.

Exequibilidad del artículo 10.

Instituto Colombiano de Derecho Tributario

Las medidas tributarias adoptadas, incluyendo su extensión hasta el 2021, (i) guardan conexidad material con el estado de emergencia; (ii) tienen un fin legítimo que es impedir que se extiendan los efectos de la pandemia sobre el sector aeronáutico nacional y el transporte aéreo de pasajeros, y (iii) cumplen con la necesidad, pues limitan los efectos del hecho que dio lugar a la emergencia.

Exequibilidad de los artículos 11, 12 y 13.

Pueblo Indígena Yukpa

Todos los decretos relacionados con la emergencia sanitaria “son clara y altamente discriminatorios y racistas con el Pueblo indígena Yukpa”.

Inexequibilidad.

Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes

Permitir que los propietarios puedan realizar los retiros (i) vulnera el derecho al ambiente sano, pues “impide la renovación de un parque automotor altamente contaminante” y (ii) “genera una desfinanciación estructural del programa de reposición de vehículos”.

Inexequibilidad del artículo 1.

Consejo Superior del Transporte

La eliminación del recurso ante la vía gubernativa carece de conexidad material, motivación y necesidad.

Inexequibilidad del artículo 6.

Fabio Enrique Buitrago

Eliminar la vía gubernativa para el acto de adjudicación no tiene la “potencialidad de conjurar las circunstancias detonantes de la crisis e impedir la extensión de sus efectos” ni “garantiza el servicio público de transporte de pasajeros”.

Inexequibilidad del artículo 6.

Centro de Estudios de Derecho de la Competencia

Sobre el artículo 10: (i) No señala los hechos y razones que motivan su expedición, no expone en qué se fundamenta la medida, omite expresar la importancia de la misma, y se contradice al sostener que, es necesario proteger al sector transporte, pero adopta medidas tendientes a proteger únicamente a unas empresas. (ii) Nada dice el Decreto 417 sobre

afectaciones empresariales específicas relacionadas con las PYMES y MIPYMES del sector transporte. Crear una nueva conducta contraria a la libre competencia no contribuye a conjurar la crisis de dichas empresas. (iii) Desconoce la Constitución al consagrar responsabilidades objetivas en procedimientos administrativos sancionatorios. (iv) No cumple con el juicio de conexidad material ni con el de finalidad. (v) No indica las razones que dan cuenta de la limitación al debido proceso que supone consagrar una responsabilidad objetiva. (vi) No evita el incumplimiento de pagos de los contratistas. (vi) No demuestra que la pandemia haya afectado el incumplimiento de obligaciones de los contratistas con sus proveedores PYMES y MIPYMES. (vii) Es excesivo que cualquier incumplimiento contractual constituya un acto contrario a la libre competencia y (viii) la medida desconoce que la libre competencia no regula la relación entre particulares cuya trascendencia no incide en el interés general.

Inexequibilidad del artículo 10.

Julio César Castañeda

El artículo 10 no cumple con los juicios de (i) motivación suficiente, pues no hay explicación sobre la creación de una nueva práctica restrictiva de la competencia; (ii) conexidad, porque no hay relación “con la situación que dio origen a la declaratoria de estado de emergencia”; (iii) necesidad, pues no es indispensable “transformar un incumplimiento contractual en una nueva práctica anticompetitiva”; (iv) proporcionalidad, porque supone una carga para “los contratistas (...) aun cuando existan motivos de fuerza mayor que justifiquen su [incumplimiento]”. Por otra parte, suspender los pagos a un proveedor no es “una conducta que tenga por objeto o como efecto expulsar a ciertos agentes del mercado”.

Inexequibilidad del artículo 10.

Asociación Colombiana de Derecho de la Competencia

El artículo 10 incumple los requisitos de (i) finalidad, pues “no se encuentra encaminada a solucionar la crisis de salud pública”, (ii) no contradicción, porque “las sanciones que se llegaren a imponer a quienes justamente han padecido las consecuencias directas y obvias de la crisis, agravaría sus efectos de la crisis”, (iii) motivación suficiente, para que se justifique “sancionar al contratista”, (iv) necesidad, pues existe “un completo régimen de

protección que contiene instrumentos jurídicos más que suficientes para prevenir o remediar las situaciones de incumplimiento contractual”; (v) proporcionalidad, porque “se va a agravar la situación de unos contratistas, también afectados por la crisis”.

Inexequibilidad del artículo 10.

Wilson Castro

El artículo 10 no tiene (i) conexidad, pues “modifica condiciones de otros sectores no incluidos dentro del Decreto”, (ii) necesidad, pues si la SIC “considera que la ausencia de pago de una factura a una PYME o MYPYME proveedor de los mercados de contratación estatal de infraestructura de transporte, obras públicas y construcción, constituye una práctica anticompetitiva, podrá sancionar tal conducta”, (iii) razonabilidad ni proporcionalidad, pues asume que el “régimen de protección a la libre competencia vela por el cumplimiento de deberes contractuales”, ni (iv) subsidiariedad, dado que “ya existe toda una regulación que tiene como objetivo del pago de obligaciones”. Adicionalmente, (i) le otorga a la SIC la competencia de analizar el incumplimiento de un contrato cuando esa tarea la corresponde al juez civil, (ii) viola el derecho a la igualdad, porque “establece una carga desproporcionada solo para los contratistas del Estado y no sobre el resto de agentes (...) que sostengan una relación contractual con PYMES y MIPYMES”.

Inexequibilidad del artículo 10

Alberto Enrique Marín Zamora

Las disposiciones del DL 575 son “actos arbitrarios y contrarios a derecho en virtud de la exclusión por requisitos exigidos al transporte colectivo municipal e intermunicipal”.

Nulidad del Decreto Legislativo

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. La Corte es competente para decidir acerca de la constitucionalidad del Decreto Legislativo 575 de 2020, según lo previsto por el artículo 215 y el artículo 241 numeral 7 de la Constitución Política, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en adelante “LEEE”), y los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

A. MATERIA OBJETO DE CONTROL, PROBLEMA JURÍDICO Y METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

1. En desarrollo de la declaratoria de Estado de Excepción, el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 575 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

1. De conformidad con lo expuesto, corresponde a la Corte responder el siguiente problema jurídico: ¿el Decreto Legislativo 575 de 2020 cumple con los requisitos, formales y materiales, señalados por la Constitución, la LEEE y la jurisprudencia constitucional? Para responder este problema jurídico, la Sala Plena seguirá la siguiente metodología. Primero, presentará una caracterización general de los estados de excepción y, en particular, del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Segundo, reiterará la jurisprudencia constitucional sobre el alcance del control de constitucionalidad en relación con los decretos legislativos de desarrollo. Tercero, hará una exposición del contenido, alcance y contexto del Decreto Legislativo 575 de 2020. Y, finalmente, determinará si las medidas adoptadas cumplen con los requisitos, formales y materiales, establecidos en la normativa referida anteriormente.

A. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y, EN PARTICULAR, DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA⁷⁷

1. La Constitución de 1991 regula los estados de excepción en sus artículos 212 a 215. 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 (ii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

1. 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 “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”, 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”.

1. 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-78, así como mediante sus especiales dispositivos de control político y judicial⁷⁹.

1. 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.

1. 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.

1. 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.

1. 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 transcurso 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”. En tales términos ha reconocido que la calamidad pública puede tener una causa natural, por ejemplo, temblores o terremotos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, etc., o puede tener una causa técnica como por ejemplo “accidentes mayores tecnológicos”⁸⁰.

1. 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 públicos⁸¹; ii) la crisis en el servicio público de energía eléctrica⁸²; iii) desastres naturales⁸³;

iv) la revaluación del peso frente al dólar⁸⁴; v) el deterioro de la situación de los establecimientos de crédito⁸⁵; vi) las actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público⁸⁶; vii) los servicios públicos de la seguridad social y la atención en salud⁸⁷; y, por último, viii) la situación fronteriza con Venezuela⁸⁸.

1. El artículo 215 de la Constitución prevé 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 establece 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; (iv) referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia; y, finalmente, (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.

1. 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.

Consideraciones generales

1. Los estados de excepción son respuestas, fundadas en la juridicidad que impone la Carta Política, a situaciones graves y anormales, las cuales no pueden ser asumidas 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.

1. La Corte ha indicado que los requisitos mencionados se encuentran en tres fuentes normativas concretas, todas ellas integrantes del bloque de constitucionalidad: (i) las disposiciones de la Carta Política que regulan los estados de excepción (Arts. 212 a 215 C.P.); (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 C.P.). 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.

Criterios formales y materiales que rigen el control de constitucionalidad

1. 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.

1. 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 sus ministros; (ii) la expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia; y (iii) la existencia de motivación.

1. 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.

1. El juicio de finalidad⁹⁰ está previsto en el artículo 10 de la LEEE. 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 efectos.

1. El juicio de conexidad material⁹¹ está previsto en los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE. Pretende establecer si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del estado de excepción. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista: (i) interno, consistente en la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente y, (ii) externo, es decir, el vínculo directo y específico entre el contenido del decreto declaratorio de la emergencia y los expedidos a su amparo.

1. El juicio de motivación suficiente⁹² ha sido considerado como un juicio que complementa la verificación formal en la medida que busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación de la medida de emergencia, esta demuestra que el Presidente ha presentado las razones que soportan las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible de cualquier tipo de medida, siendo particularmente relevante cuando se limitan derechos constitucionales con fundamento en lo dispuesto por el artículo 8 de la LEEE conforme al cual los decretos legislativos deben señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales.

1. El juicio de ausencia de arbitrariedad⁹³ 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. La Corte debe verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos: (i) no suspendan o vulneren los derechos fundamentales; y que (ii) no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público, en particular, que no supriman o modifiquen los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

1. El juicio de intangibilidad⁹⁴ 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; el principio de 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.

1. El juicio de no contradicción específica⁹⁵ tiene por objeto verificar que las medidas adoptadas en los decretos legislativos (i) no contraríen de manera específica la Constitución o 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, 49 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.

1. El juicio de incompatibilidad⁹⁶, 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.

1. El juicio de necesidad⁹⁷, 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 ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional.

1. El juicio de proporcionalidad⁹⁸, 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.

1. El juicio de no discriminación⁹⁹, que tiene fundamento en el artículo 14 de la LEEE, 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 sospechosas. Adicionalmente, se verifica que el Decreto Legislativo no imponga tratos diferentes injustificados.

A. EL DECRETO LEGISLATIVO 575 DE 2020. CONTENIDO Y ALCANCE

1. El Decreto Legislativo 575 de 2020 busca mitigar los efectos económicos generados por la pandemia en el sector del transporte terrestre y aéreo, y en su infraestructura. El Gobierno nacional expresa en los considerandos del referido decreto que las medidas sanitarias para contener la pandemia, “generan un impacto en la reducción de los flujos de caja de personas y empresas”; y que, de acuerdo con estudios “[l]os 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 (...)”.

1. Así, indica que “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”. Particularmente, destaca que “la propagación de la pandemia Coronavirus COVID-19 ha tenido un efecto económico negativo en el sector transporte terrestre de pasajeros ante la disminución de las operaciones y la falta de demanda del servicio público de transporte terrestre”, así como la necesidad de “generar condiciones favorables para la reactivación del transporte aéreo una vez sean levantadas las restricciones a su prestación doméstica e internacional y evitar una reducción drástica tanto de la demanda como de la oferta (...)”.

1. En tal sentido, el Gobierno nacional adopta las siguientes medidas, que se encuentran agrupadas en tres “Títulos”, así:

1. Título I. “Medidas económicas para el Transporte”, (artículos 1 a 8) que, a su vez, están

estructuradas en los siguientes tres capítulos:

- i. Capítulo 1, Programas y Fondos de Reposición (arts. 1 y 2);
- ii. Capítulo 2, Servicio Público de Transporte Masivo (arts. 3, 4 y 5); y
- (iii) Capítulo 3, Otras disposiciones (arts. 6, 7 y 8).

1. La vigencia de dichas medidas está atada a la duración del estado de emergencia sanitaria declarado 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 que ese Ministerio llegara a declarar por motivo de dicha pandemia -salvo lo relativo al artículo 7°, cuya medida se ejecuta “por una única vez”. El contenido de dichas medidas es el siguiente:

1. Artículos 1 y 2 (Capítulo I). Por medio de estas disposiciones se modifica la regulación sobre los recursos de los fondos de reposición del parque automotor. En este sentido, el objetivo de la reposición es la renovación de los vehículos que prestan el servicio de transporte. Para tales efectos, existen dos alternativas de financiación que coexisten¹⁰⁰: (i) el Programa de Reposición del Parque Automotor del Servicio de Pasajeros y/o Mixto; y (ii) el Fondo Nacional para la Reposición del Parque Automotor del Servicio Público de Transporte Terrestre.

1. La Ley 105 de 1993 creó el Programa de Reposición del Parque Automotor del Servicio de Pasajeros y/o Mixto. Su objeto es la renovación de los equipos de transporte, pues la vida útil máxima de los vehículos terrestres de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto será de veinte (20) años¹⁰¹. Para ello, establece una obligación en cabeza de las empresas de transporte de carácter colectivo de pasajeros y/o mixto, y las organizaciones de carácter

cooperativo y solidario de la industria del transporte. Dichas empresas deben “ofrecerle a los propietarios de vehículos, programas periódicos de reposición y a establecer y reglamentar fondos que garanticen la reposición gradual del parque automotor, establecida en el artículo anterior”. Los propietarios de los vehículos son titulares de los recursos que aporten y la administración de dichos recursos está a cargo de la empresa o de un encargo fiduciario.

1. Por su parte, la Ley 688 de 2001 creó el Fondo Nacional para Reposición del Parque Automotor, como una entidad administrativa con personería jurídica de naturaleza mixta. El Fondo está encargado de administrar los aportes que “haga cada uno de los propietarios de los vehículos de transporte público colectivo terrestre de pasajeros con radio de acción metropolitana y/o urbana”¹⁰². Su objeto es “atender los requerimientos de la reposición y renovación del parque automotor de los vehículos de transporte público colectivo terrestre de pasajeros con radio de acción metropolitano y/o urbano en el territorio nacional”¹⁰³. La renovación es “la venta de un vehículo de transporte público para adquirir un vehículo de un modelo posterior, dentro de la vida útil determinada por ley”¹⁰⁴. A su vez, la reposición “consiste en sustituir un vehículo que ha alcanzado el término de su vida útil por otro nuevo o de menor edad, dentro de la vida útil determinada por ley”¹⁰⁵. Cada vehículo tendrá una cuenta en el Fondo mencionado. Una de las fuentes de aportes del Fondo Nacional de Reposición, proviene del propietario del vehículo, quien mediante un componente de la tarifa tiene la obligación de aportar al mismo. Los recursos del mencionado Fondo deberán ser usados para “efectuar el proceso de reposición”¹⁰⁶.

1. Teniendo en cuenta lo anterior, el artículo 1 del Decreto Legislativo bajo examen (i) permite a las empresas de carácter colectivo de pasajeros y/o mixto, y a las organizaciones de carácter cooperativo y solidario de la industria del transporte obtener la devolución, hasta del 85%, de los aportes al Programa de Reposición del Parque Automotor; y (ii) elimina la obligación en cabeza de aquellas empresas de “establecer y reglamentar fondos que garanticen la reposición gradual del parque automotor, establecida en el artículo anterior”¹⁰⁷, según el artículo 7 de la Ley 105 de 1993.

1. Por su parte, el artículo 2 autoriza a los propietarios de los vehículos a retirar del Fondo Nacional para la Reposición del Parque Automotor del Servicio Público de Transporte Terrestre hasta un 85% de los recursos aportados con el fin de garantizar un ingreso mínimo, y dispone que se entregaran al propietario los recursos de los que disponga en su cuenta individual.

1. Según el Gobierno, dichas medidas (arts. 1 y 2) se justifican en que es necesario permitir la disposición de los dineros del respectivo fondo de reposición para garantizar -entre otros- la operación del servicio público de transporte, el funcionamiento de la empresa y la estabilidad económica de quienes obtienen su sustento de la industria y de la explotación económica de los vehículos¹⁰⁸.

1. Los artículos 3, 4 y 5 (Capítulo 2, “Servicio Público de Transporte Masivo”), prevén medidas de sostenibilidad financiera, cofinanciación y financiamiento. Los arts. 3 y 4 modifican los arts. 98 y 100 del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (Ley 1955 de 2019), en relación con las reglas de sostenibilidad financiera de los sistemas de transporte, a raíz de la pandemia del COVID-19. El artículo 3 del Decreto Legislativo bajo examen elimina la prohibición para el Gobierno nacional de realizar transferencias para cubrir los costos de operación, administración y mantenimiento de los sistemas de transporte público colectivo y masivo. El artículo 4 establece, en relación con la “cofinanciación de sistemas de transporte”, que las inversiones financiables de la Nación y las entidades descentralizadas podrán incluir, además de los ya previstos, los respectivos costos de operación.

1. El artículo 5 incluye dos fuentes adicionales de financiación, con el fin de mitigar el déficit de la operación de los Sistemas de Transporte Masivo, a causa de la emergencia sanitaria, que consisten en operaciones de crédito: (i) celebradas por los entes gestores de los Sistemas de Transporte Masivo, las cuales podrán contar con garantías emitidas por el Fondo Nacional de Garantías por el máximo porcentaje permitido; y (ii) operaciones de crédito público internas o externas, celebradas por las entidades territoriales que podrán contar con garantía de la Nación, y que para el otorgamiento de esta última, solo se requiere de la

autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previa constitución de las contragarantías que dicha cartera estime pertinentes. Se señala que los aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales deben hacerse según lo dispuesto en el Decreto 1068 de 2015¹⁰⁹ y demás normas vigentes.

1. Los artículos 6, 7 y 8 (Capítulo 3, “Otras Disposiciones”). El artículo 6 elimina el agotamiento de la vía gubernativa en el trámite de permisos de prestación del servicio público de transporte otorgados por concurso¹¹⁰. El artículo 7 destina, por una única vez, “hasta la suma de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000)” de los recursos del presupuesto general de la Nación de la presente vigencia fiscal asignados al Fondo Nacional de Modernización del Parque Automotor de Carga -FOMPACARGA-, para que el Ministerio de Transporte suscriba convenios con Bancoldex con el fin de promover el acceso a créditos de personas naturales y jurídicas asociadas a la prestación del servicio público de transporte. El artículo 8 señala la destinación de los recursos recaudados por multas y sanciones por infracciones de tránsito, para desarrollar el control operativo y regulación del tránsito, con miras a verificar el cumplimiento de las medidas sanitarias para evitar la propagación del virus, “de quienes en el marco de las excepciones contempladas siguen transitando en el territorio nacional”, y “sin perjuicio de las facultades de los Gobernadores y alcaldes otorgadas en el artículo 1 del Decreto 461 de 2020”¹¹¹.

1. Las enunciadas medidas de los artículos 1 a 8, según la motivación del DL 575, se fundamentan en que el transporte es un servicio público de naturaleza esencial, y que “la propagación de la pandemia Coronavirus COVID-19 ha tenido un efecto económico negativo” en dicha industria. En ese sentido, las medidas están encaminadas a la protección de un sector especialmente afectado por las medidas sanitarias de contención de la enfermedad, y “persiguen que las empresas que suministran el servicio puedan mantener cierta estabilidad financiera para garantizar el derecho a la libre circulación de los ciudadanos”¹¹².

1. Título II. “Medidas económicas para el sector de infraestructura de transporte” (artículos 9

y 10). El artículo 9 determina que el precio que se pague por las mejoras en predios baldíos ya no tendrá como monto máximo el establecido para una vivienda de interés prioritario, como lo disponía el art. 12 de la Ley 1882 de 2018¹¹³, sino que se determinará mediante avalúo comercial corporativo. Según se señala en los considerandos del DL 575, la medida obedece a la necesidad de agilizar los trámites de gestión predial relacionados con proyectos de infraestructura del transporte.

1. El artículo 10 califica como acto contrario a la libre competencia, “[e]l incumplimiento en la fecha pactada para el pago de una obligación dineraria por parte de cualquier contratista que tenga a su cargo la ejecución de un contrato estatal (...) con cualquiera de sus proveedores que tenga la calidad de PYME o MIPYME”. Cabe anotar que, aunque dicho artículo anuncia la adición de un numeral 7 al artículo 50 (abuso de posición dominante) del Decreto 2153 de 1993, en realidad se adiciona un numeral 4 al artículo 48 (actos contrarios a la libre competencia) de dicho decreto¹¹⁴. El Gobierno nacional indica que las PYME y MIPYME son actores estratégicos en el crecimiento de la economía-, que se han visto afectadas económicamente por la pandemia, y que “es necesario adoptar una medida que permita reconocer las obligaciones de los agentes económicos”¹¹⁵ frente a ellas. En su criterio, lo contrario impediría “la posibilidad de que las PYMES y MIPYMES puedan ejercer su actividad empresarial”¹¹⁶.

1. Finalmente, en lo que se refiere al Título III, sobre “Medidas económicas para la industria del transporte aéreo” (artículos 11, 12 y 13), las mismas corresponden a beneficios tributarios respecto de:

i. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que realicen mega inversiones en el sector aeronáutico nacional, las cuales deberán iniciarse antes del 31 de diciembre de 2021 (artículo 11).

i. La compra de gasolina de aviación JetA1 y 100/130 nacionales (artículo 12), que se incluye dentro de los bienes y servicios gravados con tarifa del 5%. Se prevé la vigencia de la medida hasta el 31 de diciembre de 2021.

i. El transporte aéreo de pasajeros (artículo 13), el cual también se incluye en la lista de los bienes y servicios gravados con tarifa del 5%. La vigencia está prevista hasta el 31 de diciembre de 2021.

1. Sobre este particular, el Gobierno indica que la industria aeronáutica ha sido particularmente afectada por las medidas de aislamiento destinadas a contener la pandemia. Y resalta la importancia que tiene “la industria de transporte aéreo para el país, la cual no solo aporta cerca de US \$7.5 mil millones al PIB y al alrededor de 600.000 empleos (directos, indirecto e inducidos) sino que representa un servicio público esencial para los colombianos”¹¹⁷. Así mismo, que “se estima una disminución en la contribución directa al PIB en cerca de US \$ 403 millones, y una reducción en el aporte indirecto e inducido de US \$2.55 mil millones de dólares al PIB del país. Adicionalmente, este decrecimiento pronunciado en el sector también pondría en riesgo los empleos que este genera”¹¹⁸. Por lo tanto, considera que es necesario “alivianar las cargas impositivas del sector para que las empresas y los usuarios se vean beneficiados y se impulse notoriamente la industria”¹¹⁹, y señala que “para generar condiciones favorables para la reactivación del transporte aéreo una vez sean levantadas las restricciones a su prestación doméstica e internacional, y evitar una reducción drástica tanto de la demanda como de la oferta en este servicio público esencial, se hace necesario establecer disposiciones para reducción del impuesto de valor agregado para (i) el transporte aéreo de pasajeros, y (ii) la gasolina de aviación Jet A 1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales como insumo requerido para la prestación y comercialización del servicio de transporte aéreo”¹²⁰.

1. Por último, la cláusula de vigencia del DL 575, sin perjuicio de las disposiciones que al respecto acaban de enunciarse, está contenida en el artículo 14 que dispone que aquel regirá a partir de su publicación.

A. CASO CONCRETO. VERIFICACIÓN DE LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES DEL DECRETO LEGISLATIVO 575 DE 2020

1. A continuación, la Corte expondrá sus consideraciones acerca del examen de constitucionalidad del Decreto Legislativo 575 de 2020, en el siguiente orden: (i) realizará de manera breve una contextualización general en torno a la naturaleza y funcionamiento del programa de reposición del parque automotor y del Fondo de Reposición y Renovación del Parque Automotor del Servicio Público de Transporte Terrestre de Pasajeros y hará algunas referencias generales en punto a la libertad de competencia en el marco del derecho a la libertad económica. Posteriormente y considerando, en lo pertinente, dicho contexto (ii) desarrollará el análisis del cumplimiento de los requisitos formales y de fondo del DL 575 de 2020 y (iii) finalmente, indicará las conclusiones del caso.

El programa de reposición del parque automotor y el Fondo de Reposición y Renovación del Parque Automotor del Servicio Público de Transporte Terrestre de Pasajeros

1. El programa de reposición del parque automotor se desarrolla en el marco de un contrato de asociación en el que una parte -las empresas de transporte-, ofrece programas de reposición y administración de los recursos a los propietarios de vehículos. Si la otra parte -el propietario del vehículo- se acoge al programa, aquella debe realizar un ahorro. La administración de los recursos es asumida por la empresa, o un encargo fiduciario constituido para tal fin. Así, los recursos aportados son de titularidad del propietario del vehículo, y se realizan de forma voluntaria. En caso de que el propietario decida destinar su vehículo al servicio particular, los recursos ahorrados deben devolverse al propietario directamente; la utilización de recursos de ahorro, para fines diferentes, constituye un delito de abuso de confianza (art. 7 de la Ley 105 de 1993).

1. Por su parte, las actividades en torno al Fondo de Reposición y Renovación del Parque Automotor del Servicio Público de Transporte, no se refieren a obligaciones contractuales de orden público, sino a un modelo público tributario para la obtención de recursos dirigidos a la reposición de vehículos. El Fondo de Reposición -entidad descentralizada del orden nacional- administra los recursos derivados de los aportes obligatorios a un fondo de naturaleza pública con personería jurídica. La ley prevé tres componentes para su financiación: (i) un componente de la tarifa de prestación del servicio público “Recuperación capital”, asunto que es regulado en la tarifa que se cobra al usuario del servicio de transporte, y debe ser realizado por el propietario del vehículo o a través de la empresa a la que esté afiliado; (ii) aportes voluntarios (art. 4 de la Ley 688/01); y (iii) multas recaudadas por concepto de sanciones para la conformación de una cuenta especial del Fondo que se denominará “Desarrollo Social del Transporte” cuyo objeto será el de contribuir a desarrollar políticas de protección social para el sector (art. 24, Ley 688 de 2001).

1. De tal forma, los aportes al Fondo de Reposición se destinan a una cuenta individual correspondiente al vehículo. Son administrados por un patrimonio autónomo independiente, son inembargables (arts. 5 y 6, Ley 688 de 2001), y la cuenta de cada vehículo únicamente podrá ser retirada para efectuar el proceso de reposición (art. 8, Ley 688 de 2001).

1. Esta estructura, a su vez, corresponde a un esquema de contribuciones parafiscales en los términos descritos en el art. 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y conforme a los criterios jurisprudenciales. Al respecto, es importante reiterar los elementos esenciales de la contribución parafiscal que, de acuerdo con la jurisprudencia son: (i) la obligatoriedad: respecto de quienes se hallen dentro de los supuestos de la norma, y el Estado tiene el poder coercitivo para garantizar su cumplimiento; (ii) singularidad, dado que afecta y beneficia a un determinado y único grupo social o económico; y especificidad, en tanto los recursos extraídos del sector o sectores económicos o sociales determinados se revierten en beneficio exclusivo del propio sector o sectores.

1. En el caso de los recursos del Fondo de Reposición (i) los aportes son de observancia obligatoria para los transportadores o las empresas como recaudador (arts. 15, 18 y 19 de la Ley 688/01); (ii) los aportes afectan a los transportadores que constituyen el grupo gravado definido y determinado en la ley (art. 15 de la Ley 688/01); (iii) el monto de los aportes se revierte en beneficio exclusivo del propietario del vehículo aportante (art. 6 de la Ley 688/01), correspondiendo con la noción de las contribuciones parafiscales.

1. Ahora bien, los Programas de Reposición a cargo de las empresas y el esquema del Fondo de Reposición son coexistentes. En efecto, la Ley 688 de 2001 no eliminó por completo el diseño de la Ley 105 de 1993, pues en su artículo 23 dispone que “Los propietarios de vehículos de transporte público colectivo de pasajeros de radio de acción metropolitano y/o urbano que, bajo lo estipulado en las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, hayan contribuido a un Fondo de reposición creado por la empresa a la que estén vinculados podrán continuar voluntariamente en ese Fondo o acogerse al Fondo creado por medio de la presente ley. Si deciden acogerse al nuevo Fondo los recursos que tiene el vehículo en un Fondo de las empresas deberá ser trasladado directamente de un fondo al otro, ya sea por medio de un bono equivalente o ya sea en moneda corriente”. Los recursos de los Programas de Reposición ofrecidos por las empresas no son de naturaleza parafiscal, pero si se trasladan al referido Fondo, estos se convierten en contribuciones parafiscales.

Contextualización general de la libertad de competencia en el marco del derecho a la libertad económica

1. El derecho a la libertad económica, según la jurisprudencia, es el género de los derechos económicos, “que se despliega en los derechos a la libertad de empresa y la libertad de competencia”. Y esta última, según lo ha señalado este tribunal, hace referencia a “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”.

1. El elemento que caracteriza la libre competencia “es la tensión que se presenta entre los intereses opuestos de los agentes participantes en el mercado, cuyo mantenimiento exige la garantía de ciertas libertades básicas, que algunos doctrinantes han condensado en: a) la necesidad que los agentes del mercado puedan ejercer una actividad económica libre, con las excepciones y restricciones que por ley mantiene el Estado sobre determinadas actividades; b) la libertad de los agentes competidores para ofrecer, en el marco de la ley, las condiciones y ventajas comerciales que estimen oportunas, y c) la libertad de los consumidores o usuarios para contratar con cualquiera de los agentes oferentes, los bienes o servicios que requieren” . Para garantizar ese derecho, el legislador puede prohibir y sancionar las prácticas comerciales que atenten contra ella, que sean restrictivas o que impliquen una conducta desleal en la concurrencia.

1. El régimen de libre competencia desarrolla lo dispuesto en los artículos 6, 88 y 333 de la Constitución Política. La intervención del Estado en la economía a través de sus facultades de inspección, vigilancia y control “está limitada a los casos en los que los comportamientos investigados pueden afectar la dinámica de la competencia en general”; por lo que sólo cuando está involucrado el interés general en el funcionamiento de los mercados, el Estado puede ejercer su potestad sancionatoria.

Análisis de los requisitos de forma y de fondo del Decreto Legislativo 575 de 2020

1. El control de constitucionalidad de los decretos legislativos tiene por objeto evaluar si tales instrumentos normativos cumplen con los requisitos formales y materiales, previstos en la Constitución, en la LEEE y en la jurisprudencia constitucional. En este orden de ideas, a continuación se procederá, en primer lugar, con el estudio de los requisitos formales del Decreto Legislativo sub examine:

Requisito

Cumplimiento

Consideraciones de la Sala Plena

SI

NO

X

El Decreto Legislativo bajo estudio fue suscrito por el Presidente de la República, con la firma de los 18 ministros.

2. Expedición en desarrollo del estado de excepción y durante el término de su vigencia

X

El DL 575 fue expedido el 15 de abril de 2020 y publicado en el Diario Oficial 51.286 el mismo día. En ese sentido, fue expedido durante el lapso de 30 días de la emergencia declarada por el Gobierno nacional (Decreto 417 del 17 de marzo de 2020) y en desarrollo de esta.

3. Existencia de motivación

X

El Decreto Legislativo sub examine hace explícita la motivación de las medidas adoptadas en sus considerandos.

4. Determinación del ámbito territorial de aplicación

X

El Decreto Legislativo bajo estudio determina su ámbito de aplicación en todo el territorio nacional, según se deduce de la invocación del Decreto 417 de 2020, que tiene dicha cobertura.

1. En consecuencia, la Corte evidencia que el Decreto Legislativo 575 cumple con los requisitos formales de constitucionalidad.

1. Cumplidos los requisitos formales de constitucionalidad mencionados, la Sala procederá, en este punto, a realizar la verificación y estudio de los requisitos materiales de constitucionalidad del Decreto Legislativo 575 de 2020.

1. De conformidad con lo previsto en la sección II.D anterior, el estudio de los límites materiales específicos de los decretos legislativos expedidos en desarrollo de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica debe ser llevado a partir de los siguientes juicios (ver supra, numerales 45 a 54): (i) finalidad; (ii) conexidad material; (iii) motivación suficiente; (iv) ausencia de arbitrariedad; (v) intangibilidad; (vi) no contradicción específica; (vii) incompatibilidad; (viii) necesidad; (ix) proporcionalidad; y (x) no discriminación.

1. Sobre la forma en que se desarrollan dichos juicios, la Sala advierte que, siguiendo la jurisprudencia constitucional, “cuando una disposición contraviene prima facie algunos de los límites mencionados, es decir, cuando a primera vista no pasa uno de los juicios enunciados, la Corte, sin seguir necesariamente cada uno de los pasos metodológicos sintetizados anteriormente, declara la inexecutable de la norma correspondiente”¹²¹.

1. A continuación, la Sala verificará el cumplimiento de los requisitos materiales de validez, respecto de las medidas adoptadas en el DL 575. De esta forma, para efectos metodológicos, debido a que las normas del Decreto Legislativo 575 de 2020, de acuerdo con su estructura, se pueden agrupar en tres títulos, la Sala adelantará los juicios de manera conjunta, y cuando sea del caso, emprenderá valoraciones particulares de las medidas incorporadas en el Decreto Legislativo bajo estudio. Debe recordarse que los títulos mencionados son los siguientes: (i) ‘medidas económicas para el transporte’; (ii) ‘medidas económicas para el sector de infraestructura de transporte’ y (iii) ‘medidas económicas para la industria de transporte aéreo’.

i. Juicio de finalidad

1. El DL 575 busca mitigar los efectos negativos de carácter económico respecto de las empresas del sector transporte, derivados de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica. Esencialmente, pretende adoptar alternativas económicas para contribuir a la prestación del servicio público de transporte, el funcionamiento de las empresas de transporte como unidad de explotación económica que brindan a la comunidad un servicio esencial, y la estabilidad económica de quienes obtienen su sustento de dicha industria, particularmente afectada por las medidas de distanciamiento físico adoptadas para contener la expansión de la pandemia generada por el COVID-19.

1. Bajo este contexto, en cuanto a las denominadas “Medidas económicas para el Transporte” incluidas en el Título I (artículos 1 a 8), la Corte encuentra que buscan impedir la expansión de los efectos de la crisis (arts. 215 CP y 10 de la LEEE), al dotar de instrumentos de continuidad del servicio público, y al hacer efectivas las respectivas medidas de estabilidad económica de quienes obtienen su sustento de la industria; puesto que (i) la disposición de los recursos de los Programas de Reposición y del Fondo de Reposición del

Parque Automotor, garantiza un ingreso mínimo a los propietarios de los vehículos de transporte público (artículos 1 y 2); (ii) los mecanismos de financiación de los sistemas de transporte público (artículos 3, 4, 5 y 7) propenden por la estabilidad financiera de las empresas de transporte; (iii) la eliminación del agotamiento de la ‘vía gubernativa’ en el trámite de permisos de operación (artículo 6), agiliza el procedimiento de adjudicación de rutas de transporte público, al tiempo que permite una reactivación del servicio público de transporte y, en ese sentido, contribuye a mitigar los efectos económicos adversos de la pandemia; asimismo (iv) la destinación de los recursos obtenidos por multas y sanciones para hacer control operativo y regulación de tránsito, apuntan a impedir la extensión o agravación de la crisis (artículo 8). En este orden, la Sala concluye que las medidas incluidas en el título I del Decreto en estudio satisfacen el juicio de finalidad, toda vez que están directamente encaminadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

1. Ahora bien, respecto de las “Medidas Económicas para el sector de infraestructura de transporte” contenidas en el título II (artículos 9 y 10) del DL 575 la Corte encuentra que, en relación con el artículo 9, sobre el pago de mejoras en baldíos para la ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte, dicha medida busca agilizar la ejecución de estos proyectos y, en principio, mitigar los efectos económicos adversos derivados de la crisis. Al respecto, los considerandos del Decreto indican lo siguiente “[q]ue el desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte de manera ágil y eficiente, permite conservar y mejorar la capacidad que tiene el país para garantizar el servicio público de transporte de carga y pasajeros, indispensable para la salvaguarda de los derechos a la salud, la vida y la supervivencia de los colombianos y evitar la propagación de los efectos de la emergencia en el ámbito económico durante la medida de aislamiento preventivo obligatorio, el estado de emergencia, y los meses subsiguientes, por lo que resulta necesario adoptar medidas que permitan superar circunstancias identificadas que actualmente generan retrasos y sobre costos en las mismas, asociadas al marco legal aplicable”.

1. Respecto del artículo 10, sobre la calificación como acto contrario a la competencia, el incumplimiento de los contratistas de obligaciones dinerarias – en la ejecución de un contrato

estatal de infraestructura vial, contraídas con las PYME y MIPYME, se busca evitar que este tipo de empresas que desarrollan su actividad en ese ámbito, salgan del mercado¹²². Bajo estas consideraciones, la Sala advierte que las medidas contempladas en el título II, al buscar aumentar la eficiencia en los procesos de gestión predial para garantizar el servicio público de transporte, por un lado, y propender por el reconocimiento de obligaciones frente a PYMES y MIPYMES, como actores estratégicos en el crecimiento de la economía, por otro, cumplen con el juicio de finalidad pues, prima facie, se muestran encaminadas a impedir la extensión o agravación de los efectos de la crisis.

1. Finalmente, en relación con las “Medidas económicas para la industria del transporte aéreo”¹²³ del título III (artículos 11, 12 y 13), que corresponden a beneficios tributarios relativos a (i) mega inversiones en el sector aeronáutico nacional (artículo 11); (ii) compra de combustible de aeronaves (artículo 12); y (iii) transporte aéreo de pasajeros (artículo 13), la Sala encuentra que se trata de mecanismos que pretenden mitigar la grave afectación económica de dicha industria y, particularmente, impedir que los efectos de la crisis impliquen la inviabilidad de la continuidad del transporte aéreo en el país considerando, además, la importancia que representa dicha industria. Por lo tanto, la Sala concluye que las medidas contenidas en los artículos 11, 12 y 13, referidos las medidas para la industria del transporte aéreo, cumple con el requisito de finalidad.

1. En conclusión, las medidas del DL 575 cumplen con el juicio de finalidad.

i. El juicio de conexidad material

1. Las “Medidas económicas para el Transporte” contenidas en el título I (artículos 1 a 8) cumplen el requisito de conexidad, tanto interna como externa, por cuanto guardan relación directa e inmediata con los considerandos del DL 575 de 2020, así como las causas que justificaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, como se

pasa a exponer.

1. Así, en relación con las medidas relativas a los Programas de Reposición y al Fondo de Reposición (artículos 1 y 2, Capítulo 1) del Parque Automotor a favor de los propietarios de los vehículos de transporte público, en el sentido de habilitar el retiro hasta el 85% de sus aportes, para garantizarles un ingreso mínimo de subsistencia, estas disposiciones guardan una relación directa con los motivos que dieron lugar a declarar el estado de excepción -conexidad externa-, esto es, con la afectación del “empleo que se genera por la alteración a diferentes actividades económicas, entre otros, de los comerciantes y empresarios que, además, alteran los ingresos de los habitantes y el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos”, motivo por el cual el Gobierno señaló que era “necesario promover mecanismos que permitan impulsar las actividades productivas de aquellos y la mitigación de los impactos económicos negativos que la crisis conlleva”¹²⁴.

1. Por otra parte, dichas medidas (arts. 1 y 2) cumplen con el requisito de conexidad interna, pues el DL 575 motiva en sus considerandos de manera explícita que “(...) es necesario permitir a las empresas de carácter colectivo de pasajeros y/o mixto, y las organizaciones de carácter cooperativo y solidario de la industria del transporte la disposición de los dineros del fondo de reposición para que obtengan la alternativa económica necesaria para garantizar la operación del servicio público de transporte, el funcionamiento de la empresa y la estabilidad económica de quienes obtienen su sustento de la industria y de la explotación económica de los vehículos”.

1. Por último, en cuanto a la petición de la Procuraduría General de la Nación acerca del condicionamiento del artículo 1 en el sentido de que lo previsto en dicha norma, se entendiera en los mismos términos señalados en el artículo 2, esto es, que el retiro de los recursos por parte de los propietarios de los vehículos fuera posible solo para aquellos que “se han visto afectados en el ejercicio de su actividad a causa del Coronavirus COVID-19”, la Corte estima que (i) los artículos 1 y 2 no se refieren a recursos de igual naturaleza como se

explicó anteriormente (recursos aportados a programas de reposición y recursos aportados al Fondo de Reposición); y (ii) en todo caso, no se estima necesario el condicionamiento en vista del contexto en el que se encuentra la norma, que parte de una afectación especial para el sector transporte; lo que también se evidencia del descenso en la demanda del servicio, según los informes allegados al expediente por la Superintendencia de Transporte que fueron aportados por el Gobierno¹²⁵.

1. Frente a los artículos 3, 4 y 5 (Capítulo 2, “Servicio Público de Transporte Masivo”), sobre los mecanismos para mitigar los efectos económicos adversos de la pandemia Coronavirus COVID-19 en los sistemas de transporte masivo, tendientes a apoyar financieramente la operación de los mismos, la Sala estima que los mismos satisfacen el juicio conexidad, tanto interna como externa, por cuanto guardan relación directa e inmediata con los considerandos del DL 575 de 2020, así como con las razones que justificaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, en particular, la necesidad de mitigar los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus COVID-19, por lo que se mostraba necesario adoptar medidas de carácter financiero¹²⁶. Por tanto, estas disposiciones cumplen con el requisito de conexidad externa.

1. En cuanto a la conexidad interna, la Corte identifica que las disposiciones mencionadas guardan relación directa con varios considerandos del DL 575, así:

i. El Centro de Logística y Transporte, en el ejercicio de sus funciones, ha monitoreado el comportamiento del transporte masivo, y, en ese sentido, el 7 de abril de 2020, en sesión número 14 se advirtió que reporta una disminución entre el 83% y 85% en el transporte masivo. Que ante esta circunstancia los sistemas de transporte masivo redujeron sus pasajeros de manera sustancial aumentando su déficit operativo al recibir muchos menos ingresos con los mismos costos fijos. (ii) Con ocasión de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión a la pandemia del Coronavirus COVID-19 se expidió la Circular Externa Conjunta número 004 del 9 de abril de 2020 entre el Ministerio de Transporte, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social, que exige que dentro de los vehículos de servicio público de pasajeros exista una distancia

entre cada usuario de por lo menos un metro lo que implica la reducción de la capacidad de los vehículos de transporte público. (iii) Posterior a la medida de aislamiento obligatorio general, y mientras se mantenga la emergencia sanitaria, se tendrá un periodo en el cual se requiere mantener el confinamiento para algunos sectores de nuestra sociedad tales como adultos mayores y estudiantes, e igualmente, con las medidas actuales para contener, mitigar y prevenir la expansión del coronavirus COVID-19 se exige restringir la oferta de servicios en un nivel de ocupación no superior al 35% de cada vehículo de servicio de transporte masivo, lo que implica a los sistemas incurrir en costos fijos por oferta de servicios muy superior a los ingresos por venta de pasajes. (iv) Durante la vigencia 2020, como mínimo, se requiere mantener medidas de gestión de la demanda y de oferta de servicios, que permitan evitar aglomeraciones en los vehículos, estaciones y portales de los sistemas; así como medidas de desinfección de vehículos e infraestructura; dotación de personal de operación y campañas de promoción del autocuidado en los servicios de transporte público, con el propósito de evitar que los sistemas de transporte masivo se conviertan en lugares de propagación del Coronavirus COVID-19. (v) Los artículos 98 y 100 de la Ley 1955 de 2019 establecen que en los Convenios de Cofinanciación, la Nación no podrá financiar la operación de los sistemas de transporte masivo, y por tanto, es necesaria una disposición transitoria que así lo permita durante el tiempo de la emergencia sanitaria, y un año adicional, en la medida en que por las disposiciones de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social es necesario disminuir el número de pasajeros que se transportan en cada vehículo para mantener el aislamiento social que la pandemia requiere, lo que de suyo implica la disposición de la totalidad de su flota para cumplir con la prestación del servicio público de transporte. (vi) La afectación económica que ha generado la pandemia del Coronavirus COVID-19, es necesario adoptar medidas que respalden a los entes gestores del transporte masivo del país para la obtención de diferentes recursos ante la Banca Multilateral y nacional, y logren mitigar y hacer frente a la crisis. (vii) Se requiere establecer mecanismos que permitan mitigar los efectos económicos adversos de la pandemia Coronavirus COVID-19 en los sistemas de transporte masivo, tendientes a apoyar financieramente la operación de los sistemas de transporte público masivo y, así, garantizar la prestación del servicio público de transporte terrestre en los territorios donde operan estos sistemas.

1. En tal sentido, la Sala concluye que los artículos 3, 4 y 5 cumple con el criterio de

conexidad interna.

1. Finalmente, respecto de los artículos 6, 7 y 8 (“Otras Disposiciones”, Capítulo 3) los mismos cumplen con el juicio de conexidad material, tanto externa como interna, como a continuación se expone. Frente a la conexidad externa, la Sala estima relevante destacar que (i) la eliminación de la ‘vía gubernativa’ en el trámite de permisos de operación de rutas (artículo 6), busca hacer efectivo lo señalado en el Decreto 417 de 2020, según el cual, “durante la crisis se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos”. (ii) El artículo 7, relativo a los recursos destinados a la celebración de convenios entre el Ministerio de Transporte y Bancoldex con el fin de promover el acceso a créditos de quienes estén asociados a la prestación del servicio público de transporte, en los términos del Decreto 417, corresponde a una medida de “financiación”. (iii) El artículo 8 sobre la destinación de los recursos provenientes de multas y sanciones por infracciones de tránsito, para el control operativo y regulación del tránsito relacionado con las medidas sanitarias para evitar la propagación del virus, obedece a la necesidad, invocada en el citado Decreto 417, de contener la pandemia al destinar los recursos a dichas acciones y medidas, motivo por el cual se verifica un vínculo directo entre los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia y las medidas de excepción.

1. Asimismo, los referidos artículos 6, 7 y 8 guardan conexidad interna, pues armonizan con lo invocado como justificación en el DL 575. En efecto, en relación con el artículo 6 en los considerandos del Decreto Legislativo en estudio se señala concretamente que en razón de la emergencia económica, social y ecológica con ocasión del coronavirus COVID-19, “se hace necesario implementar medidas con el fin de mitigar los efectos económicos adversos de la emergencia y reactivar la prestación del servicio público de transporte público terrestre automotor de pasajeros por carretera, como un servicio público de naturaleza esencial, de manera tal que ante la pandemia generada con ocasión del Coronavirus COVID-19 es necesario agilizar el otorgamiento de permiso de operación de rutas y permitir una reactivación del servicio público de transporte como un servicio público esencial en aquellos lugares donde hoy no se tiene cobertura”.

1. El artículo 7 está relacionado con la necesidad de implementar mecanismos “tendientes a apoyar financieramente la operación de los sistemas de transporte público masivo y, así, garantizar la prestación del servicio público de transporte terrestre”, y que “para adoptar medidas que contribuyan a la operación del sector transporte es necesario que el Ministerio de Transporte suscriba un Convenio interadministrativo con el Banco de Comercio Exterior de Colombia – Bancoldex para poner en marcha la línea de crédito denominada ‘Transporte Responde – contra los efectos económicos del COVID-19 (...) el Ministerio de Transporte requiere recursos del proyecto de inversión del “Programa de Promoción para la Renovación del Parque Automotor de Carga Nacional”, el cual solamente tiene disponibilidad para el programa de modernización del parque automotor de carga a través del fondo (sic) del Fondo Nacional de Modernización del Parque Automotor de Carga, de que trata el artículo 307 de la Ley 1955 de 2019, requiriéndose la autorización para la utilización de dichos recursos cuya destinación específica se encuentra dada por la ley citada”. Finalmente, el artículo 8, sobre recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito, encuentra relación con las consideraciones de la motivación, como se expone en el siguiente considerando del DL 575:

“Que durante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión a la pandemia del Coronavirus COVID-19, es necesario conceder autorización transitoria a los entes territoriales para destinar un porcentaje del recaudo por concepto de multas y sanciones por infracciones de tránsito en acciones y medidas que permitan verificar el cumplimiento de (i) las medidas sanitarias adoptadas en el país para prevenir y evitar el contagio y/o propagación de la enfermedad por Coronavirus, (ii) las restricciones de movilidad que se establecen durante el aislamiento preventivo obligatorio, y (iii) las medidas para prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o lesión por accidentes de tránsito”.

1. En síntesis, la Sala encuentra satisfecho el juicio de conexidad material, tanto interna como externa, respecto de las medidas adoptadas en título I “Medidas económicas para el Transporte” contenidas en el (artículos 1 a 8) del DL 575 de 2020.

1. Ahora bien, respecto de las medidas contenidas en el título II “Medidas Económicas para el sector de infraestructura de transporte”, contenidas en los artículos 9 y 10 del DL 575, la Sala advierte que dichas medidas no satisfacen el juicio de conexidad externa, pues aunque prima facie pueden encaminarse a impedir la extensión o agravación de los efectos de la crisis, no se identificó una relación directa y específica con las causas que justificaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, como a continuación se expone.

1. El artículo 9 establece que, en desarrollo de proyectos de infraestructura, el pago de las mejoras a los ocupantes de baldíos debe hacerse según el “avalúo comercial corporativo”, y elimina la previsión de que en estos casos el pago “no podrá exceder el monto establecido para una vivienda de interés prioritario”, según lo disponía el artículo 12 de la Ley 1882 de 2018.

1. Una de las razones invocadas en el Decreto 417 de 2020 para sustentar la declaración del estado de excepción, consistió en que las medidas de distanciamiento físico y restricción de la movilidad han tenido “consecuencias negativas logísticas en el sector transporte, su infraestructura y la infraestructura aeronáutica por la disminución lógica de la operación”¹²⁷. Por ello, indicó que se requieren medidas para (i) “aliviar en la mayor medida posible la situación financiera de sus agentes de cara a la pandemia y mitigar razonablemente los efectos económicos negativos”, y (ii) “garantizar el abastecimiento de bienes y servicios de primera necesidad y de salud en todo el territorio nacional, lo que implica un nivel de desarrollo eficiente de la infraestructura de transporte”¹²⁸.

1. Con fundamento en lo expuesto, la Corte no encuentra relación de conexidad entre la medida del artículo 9 objeto de análisis, y las causas invocadas en el Decreto 417 de 2020, con el fin de considerar cumplido el requisito de conexidad externa. En efecto, al declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica, el Gobierno no hizo alusión, siquiera

sucinta, a que el retraso en la ejecución de los proyectos de infraestructura en general -que es la hipótesis sobre la que versa el referido artículo-, como tampoco los de infraestructura de transporte en particular, se relacione con las causas que dieron origen a la declaratoria de dicha emergencia. Y si bien este tribunal ha considerado que no se puede exigir que el decreto que declara el estado de excepción aluda detalladamente a cada una de las medidas que se van a adoptar para afrontar la crisis; esto tampoco supone que se admita que el Gobierno pueda prever, y justificar de manera genérica y superficial, cualquier clase de mecanismos que no guarden un vínculo, o que este sea lejano o muy indirecto frente a los hechos que dieron lugar al respectivo estado de excepción.

1. Así, aunque el INVÍAS y la UAEAC129 señalaron que el retraso en las obras por la no aceptación del precio de las mejoras por parte de los ocupantes de baldíos se refleja en la no retribución de pequeñas y medianas empresas en desarrollo de contratos, las que a su vez generan fuentes de trabajo, se tiene que dicho efecto es apenas contingente e indirecto en la cadena causal. Cabe anotar que cuando no haya acuerdo con el avalúo la entidad encargada del proyecto de infraestructura debe solicitar a la autoridad policiva del lugar el desalojo del bien y el valor de las mejoras será puesto a disposición del desalojado, mediante pago por consignación a favor del mejoratario (artículo 12 de la Ley 1882130).

1. Así las cosas, si bien la disposición contenida en el artículo 9 puede ser una herramienta importante para aumentar la eficiencia en los procesos de gestión predial y, de manera mediata, garantizar el servicio público de transporte, esta medida (determinación del precio de adquisición mediante un avalúo comercial corporativo) no muestra un vínculo directo y específico con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia de conformidad con el Decreto Legislativo 417 de 2020 (art. 215 CP).

1. Por su parte, el artículo 10 incluye como acto contrario a la libre competencia, una nueva

conducta que consiste en el incumplimiento del pago de una obligación dineraria por parte de un contratista que tenga a su cargo un contrato de “infraestructura de transporte, obras públicas y construcción”, respecto de cualquiera de sus proveedores que tengan “la calidad de PYME o MYPYME”.

1. Pues bien, en el Decreto 417 de 2020 no hay consideración, siquiera sucinta, que esté relacionada con la medida del artículo 10 del DL 575. En las razones que llevaron a declarar el estado de emergencia no se identifica alusión a la situación de las PYMES y MIPYSES en el mercado, su posición de cara a la libre competencia, y particularmente, sus relaciones comerciales (inter partes). En efecto, en términos generales, las relaciones entre un contratista de un contrato estatal de infraestructura de transporte, obras públicas y construcción con cualquiera de sus proveedores, incluyendo las situaciones de posibles incumplimientos, corresponden a relaciones jurídicas bilaterales del ámbito privado que, en el marco de la autonomía de la voluntad, solo atañe a las partes, con excepción de aquellos aspectos determinados en el respectivo contrato.

1. Asimismo, en las razones que llevaron a declarar el estado de emergencia no se menciona que el COVID-19 o sus efectos hayan generado o puedan producir (i) la salida artificial del mercado de PYMES y MIPYSES proveedoras de contratistas estatales del sector transporte como consecuencia de conductas que vulneren la libre competencia; o (ii) la afectación de la posición en el mercado de las PYME y MIPYME que sean proveedoras en los contratos de infraestructura de transporte, obras públicas y construcción. Y si bien el Decreto 417 de 2020 reconoce que se ha presentado una “reducción de los flujos de caja de personas y empresas” en general, lo cual a su vez conduce a “posibles incumplimientos de pagos y obligaciones”, el mismo Decreto Legislativo sub examine señala que ello es uno de los efectos económicos adversos, derivado de las medidas sanitarias adoptadas por el Gobierno para contener la pandemia, lo que podría indicar que el incumplimiento de obligaciones dinerarias obedecería a las normas de orden público que este mismo dictó para proteger la vida y la salud de los habitantes (distanciamiento físico, aislamiento social), y no a un acto de alguna de las partes contratantes, en el marco de un contrato con la potencialidad e intención de distorsionar las

reglas de libre concurrencia en el mercado, que mereciera una sanción de las autoridades.

1. Así, aun cuando se reconozca que dichas empresas contribuyen efectivamente a la pluralidad de oferentes en el mercado y su papel en la economía, la Sala constata que no existe relación directa y específica de la medida, consistente en hacer del incumplimiento de obligaciones con las PYMES y MIPYMES un acto contrario a la libre competencia, con la motivación del Decreto 417 de 2020. En esos términos, la Corte concluye que el artículo 10 no supera el juicio de conexidad externa.

1. En síntesis, las denominadas “Medidas económicas para el sector de infraestructura de transporte”, contenidas en el título II y previstas en los artículos 9 y 10 del Decreto Legislativo 575, no guardan relación directa y específica con las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, motivo por el cual las mismas no cumplen el requisito de conexidad material externa¹³².

1. Por lo tanto, tal como se advirtió en el fundamento número 79 supra y siguiendo los criterios metodológicos que ha adoptado este tribunal¹³³, la Sala no continuará desarrollando los demás juicios que corresponden al examen de validez material de los artículos 9 y 10 del DL 575 de 2020 y en consecuencia, declarará, en la parte resolutive de esta providencia, su inexequibilidad.

1. En tal sentido, a continuación la Corte concentrará su análisis respecto de las demás medidas contenidas en el DL 575, por lo que se entenderá que las conclusiones a las que llegue este tribunal, excluirán todo tipo de consideraciones adicionales respecto del contenido de los precitados artículos 9 y 10.

1. Pues bien, frente a lo dispuesto en los artículos 11, 12 y 13, contenidos en el título III, sobre “Medidas económicas para la industria del transporte aéreo”, que corresponden a beneficios tributarios respecto de: (i) las ‘mega inversiones’ en el sector aeronáutico nacional (artículo 11); (ii) la compra de gasolina de aviación Jet A1 y/o 100/130 nacionales (artículo 12); y (iii) el transporte aéreo de pasajeros (artículo 13), esta Sala encuentra que las mismas cumplen con el requisito de conexidad tanto externa como interna por las siguientes razones.

1. En efecto, el requisito de conexidad externa se encuentra satisfecho con fundamento en el Decreto 417 de 2020 que señaló expresamente lo siguiente:

“Que para efectos de permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias.

Que en el contexto de las medidas tributarias que puedan adoptarse en desarrollo de los poderes que confiere la emergencia, el Gobierno nacional considera necesario analizar todas las medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover la industria y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia.

Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis”.

1. Con fundamento en lo expuesto, es posible concluir que las medidas económicas para la industria del transporte aéreo son un conjunto de disposiciones con unidad de sentido y propósito que tienden directa y específicamente a enfrentar y mitigar los impactos de la crisis. Por ello, la medida en su conjunto genera condiciones favorables para la reactivación del transporte aéreo el cual, como se ha señalado, ha sido afectado drásticamente, pese a desempeñar un papel preponderante en la economía del país.

1. De igual forma, se cumple también con el requisito de conexidad interna respecto de los citados artículos 11, 12 y 13, dado que el DL 575 señala específicamente que la industria del transporte aéreo ha sido particularmente afectada por las medidas de aislamiento destinadas a contener la pandemia; que aquella “no solo aporta cerca de US \$7.5 mil millones al PIB y al alrededor de 600.000 empleos (directos, indirecto e inducidos) sino que representa un servicio público esencial para los colombianos”¹³⁴, y que por ello “el Gobierno nacional se encuentra en la necesidad de adoptar medidas de orden legal que impidan los efectos la emergencia sobre la misma impliquen la inviabilidad de su continuidad en país, con lo la extensión los beneficios otorgados a las Mega Inversiones para aquellos interesados en la industria aeronáutica, se constituye en una de ellas”¹³⁵. Por otra parte, señala que “se estima una disminución en la contribución directa al PIB en cerca de US \$ 403 millones, y una reducción en el aporte indirecto e inducido de US \$2.55 mil millones de dólares al PIB del país. Adicionalmente, este decrecimiento pronunciado en el sector también pondría en riesgo los empleos que este genera”¹³⁶.

1. Por lo tanto, el Gobierno nacional considera que es necesario “alivianar las cargas impositivas del sector para que las empresas y los usuarios se vean beneficiados y se impulse notoriamente la industria”¹³⁷, y señala que “para generar condiciones favorables para la reactivación del transporte aéreo una vez sean levantadas las restricciones a su prestación doméstica e internacional, y evitar una reducción drástica tanto de la demanda como de la oferta en este servicio público esencial, se hace necesario establecer disposiciones para reducción del impuesto de valor agregado para (i) el transporte aéreo de pasajeros, y (ii) la gasolina de aviación Jet A 1 y/o gasolina de aviación 100/130 nacionales

como insumo requerido para la prestación y comercialización del servicio de transporte aéreo”¹³⁸.

1. En conclusión, para la Sala es claro que las medidas económicas para la industria del transporte aéreo (título III), satisfacen el juicio de conexidad material tanto interna como externa.

i. Juicio de motivación suficiente

1. El juicio de motivación suficiente¹³⁹ complementa la verificación formal. En efecto, busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación de la medida de emergencia, el Presidente de la República presentó las razones que soportan las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible de cualquier tipo de medida, siendo particularmente relevante cuando se limitan derechos constitucionales con fundamento en lo dispuesto por el artículo 8 de la LEEE conforme al cual los decretos legislativos deben señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales. Y, en todo caso, también debe velarse porque las estructuras orgánicas de orden constitucional conserven y garanticen el debido esquema de equilibrios, frenos y contrapesos.

1. Como se ha advertido a lo largo de esta sentencia, el Decreto Legislativo bajo estudio hace alusión suficiente y expresa a las razones específicas que justifican sus medidas. En particular, el Gobierno nacional sustentó las disposiciones, según se consigna en los considerandos del DL 575, en la necesidad de adoptar medidas tendientes a aminorar los efectos económicos negativos sobre el sector transporte y a garantizar el servicio de transporte, como servicio público esencial. Adicionalmente, no se vislumbra la afectación a los derechos ni libertades ni a los equilibrios y controles del esquema institucional señalado en la Constitución. En consecuencia, las medidas contenidas en el DL 575 cumplen el juicio de motivación suficiente.

1. La Corte estima pertinente referirse a la motivación de las medidas adoptadas en los artículos 4 y 6 del DL 575 sobre (i) la cofinanciación de los sistemas de transporte y (ii) el trámite del permiso para la prestación del servicio público de transporte, por su relevancia en el presente debate constitucional. Pues bien, en lo que se refiere a la primera medida (artículo 4) el decreto sub examine motiva la necesidad de una “disposición transitoria” que permita a la Nación financiar los costos de operación de los sistemas de transporte masivo pues, “por las disposiciones de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social [ha sido] necesario disminuir el número de pasajeros que se transportan en cada vehículo para mantener el aislamiento social que la pandemia requiere, lo que de suyo implica la disposición de la totalidad de su flota para cumplir con la prestación del servicio público de transporte”, justificación que la Sala encuentra suficiente para fundamentar la medida adoptada.

1. En lo atinente a la segunda medida (artículo 6), la Corte la constata la suficiencia de su motivación no solo en los considerandos del Decreto Legislativo, sino en las pruebas aportadas a lo largo del presente proceso. Para la Sala, dichas justificaciones se explican en (i) la necesidad de agilizar el procedimiento para otorgar los permisos de rutas; con el fin de (ii) garantizar la prestación continua del servicio de transporte; y (iii) desincentivar la prestación ilegal e informal del servicio de transporte durante la emergencia sanitaria. Así las cosas, el artículo 6 del DL 575 de 2020 cumple con el requisito de motivación suficiente.

i. Juicio de ausencia de arbitrariedad

1. El DL 575 no suspende, afecta ni vulnera derechos fundamentales, pues se trata de medidas que buscan precisamente proteger y apoyar a un sector vital para la economía y el desarrollo, que presta un servicio público esencial, y que ha sido especialmente afectado por la crisis. Tampoco se observa que aquellas alteren o interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público o que implique una suspensión o modificación de los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. En tal sentido, este tribunal

concluye que todas las medidas contenidas en el DL 575 superan el juicio de ausencia de arbitrariedad.

i. Juicio de intangibilidad

1. Para esta corporación, el DL 575 no contiene medida alguna que afecte los derechos “intangibles” a los que hacen referencia los artículos 93 y 214 CP y el artículo 4 de la LEEE, ni afectan sus mecanismos de garantía. Por el contrario, las medidas adoptadas en el Decreto Legislativo están orientadas a garantizar la realización de los derechos en condiciones dignas, la salud, derechos laborales, la vida, entre otros, teniendo en cuenta las finalidades del DL bajo estudio. Por esta razón, concluye la Corte que, en el presente caso, también se encuentra acreditado el juicio de intangibilidad, respecto de todas las medidas contenidas en el decreto sub examine.

i. Juicio de no contradicción específica

1. El DL 575 está destinado a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; no afecta la competencia del Congreso de la República para reformar, derogar o adicionar las medidas allí contenidas; no desmejora los derechos sociales de los trabajadores y no contraría normas superiores, motivo por el cual las medidas allí contempladas cumplen con el juicio de no contradicción específica. En este sentido, se observa que no hay disposición alguna en la Carta o en los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por Colombia que impidan la adopción de mecanismos temporales con las finalidades del mencionado Decreto Legislativo. No obstante, teniendo en cuenta el concepto del Procurador General de la Nación, así como las intervenciones descritas en esta sentencia, la Corte realizará precisiones, particularmente, respecto de algunas medidas.

1. Las “Medidas económicas para el Transporte”, título I (artículos 1 a 8). Respecto de los Programas de Reposición y al Fondo de Reposición del Parque Automotor (artículos 1 y 2), los mismos no reportan contradicción alguna con la Constitución, en particular, respecto de los artículos 136.4, 338, y 355 CP.

1. El artículo 1 del DL 575 no contraría específicamente precepto constitucional alguno, pues lo que busca esta medida es el retiro por parte de los propietarios de los vehículos de aportes que no son de naturaleza pública; sólo se autoriza el retiro, de manera temporal, durante la emergencia sanitaria, hasta en un 85%, con el fin de garantizar un ingreso mínimo a los propietarios de los vehículos que tengan cuentas individuales, sin perjuicio de la obligación de realizar reposición gradual del automotor. En este sentido, el legislador de excepción pretendió proteger los derechos de quienes pertenecen a un sector que presta un servicio público esencial, y que ha sufrido duramente los efectos económicos negativos derivados de las medidas de aislamiento para contener la pandemia. Estas modificaciones (i) respetan la autonomía de la voluntad, en la medida en que, se trata de una norma habilitante para los propietarios de los vehículos; y (ii) son un mecanismo transitorio de ayuda económica al 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. Sobre estas consideraciones, este tribunal no observa ningún reproche o contradicción con algún mandato constitucional.

1. En cuanto se refiere al artículo 2 del Decreto Legislativo bajo estudio, la Corte ha considerado que la ley puede cambiar la destinación original de recursos parafiscales (artículo 338 CP), siempre que se mantenga el grupo originalmente gravado¹⁴⁰, como ocurre en el presente caso, pues los beneficiarios de la medida siguen siendo los propietarios de los vehículos de transporte, a quienes la norma les permite el retiro de hasta el 85% de los recursos aportados al Fondo, con el fin de garantizar un ingreso mínimo. Dicha modificación a la destinación de la contribución de la reposición del vehículo, a la garantía de un ingreso mínimo, no contradice específicamente la Constitución, en tanto se mantiene el beneficio para el grupo aportante.

1. Por otro lado, lo dispuesto en el artículo 2, no puede entenderse como auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, en los términos de los artículos 136.4 y 355 de la Carta Política¹⁴¹. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que las subvenciones o auxilios que otorga el Estado pueden¹⁴²: (i) albergar una finalidad estrictamente altruista y benéfica dirigida a orientar una actividad de interés público, caso en el cual, el beneficio se encuentra enfocado en un grupo de interés, que es precisamente la circunstancia prevista en el inciso segundo del artículo 355 superior, asociadas con el impulso de programas y actividades de interés público acordes con los planes nacional y seccionales de desarrollo, de manera que se asegure una cierta reciprocidad a favor del Estado; (ii) obedecer a la facultad de intervención del Estado en la economía y, en consecuencia, orientarse al estímulo de una determinada actividad económica; asignación que por mandato expreso del artículo 334 superior debe comportar una contraprestación, es decir, debe implicar un retorno o beneficio para la sociedad en su conjunto, sin el cual la subvención carece de equidad y de toda justificación; y (iii) derivarse de un precepto constitucional que lo autorice expresamente, en orden a garantizar los derechos fundamentales vía acceso a bienes y servicios por parte de quienes tienen mayores necesidades y menores ingresos, con lo cual se garantiza una contraprestación o beneficio social.

1. La restitución de aportes de los que trata el artículo 2, no se encuentran en la prohibición de que trata el inciso primero del artículo 355 de la Carta. Lo cual, ha sido reconocido por la jurisprudencia cuando se registre, al menos uno, de los siguientes eventos: (i) se omita dar aplicación al principio presupuestal de legalidad del gasto; (ii) la ley que crea la subvención o auxilio en desarrollo de los artículos 334 y siguientes de la Constitución o desarrolla las subvenciones autorizadas directamente por la misma, omita determinar de manera concreta y explícita su finalidad, destinatarios, alcances materiales y temporales, condiciones y criterios de asignación, publicidad e impugnación, así como los límites a la libertad económica; (iii) la asignación obedezca a criterios de mera liberalidad, es decir, no se encuadre en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes seccionales de desarrollo; (iv) cuando el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el

beneficio social que se obtiene a partir de su implementación o cuando el auxilio o subsidio sólo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o contribuya a ampliar las diferencias sociales; (v) cuando la asignación de recursos públicos no contribuya a fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales, en la medida en que se entreguen a quienes menos los necesita o menos los merecen; (vi) cuando el subsidio tenga vocación de permanencia convirtiéndose en una carga al presupuesto público, en la medida que el subsidio o auxilio está llamado a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica, de manera que una vocación de permanencia indica que la situación o sector al cual se dirige requiere de otras y más profundas medidas estructurales; y (vii) cuando el subsidio entrañe la figura de la desviación de poder, esto es, cuando el incentivo se cree con un propósito distinto de aquel para el cual aparentemente fue creado.

1. En todo caso, en la medida que se analiza es claro (i) el retorno para la sociedad o el beneficio social, dado el objetivo de restablecer el ingreso mínimo a personas asociadas al sector transporte; (ii) como parte de la política social de choque, de carácter transitorio, e implementada por el legislador de emergencia; (iii) para garantizar la prestación de un servicio público esencial; y (iv) sin desconocer el artículo 355 de la Constitución Política.

1. En relación con el artículo 6, es preciso advertir que la eliminación de la ‘vía gubernativa’ no afecta el debido proceso administrativo (artículo 29 CP) pues además de que, en todo caso, este tipo de medidas, relacionadas con procedimientos, se enmarcan en asuntos en los que la Constitución reconoce una amplia facultad de configuración para el legislador de excepción, por lo que es posible entender la compatibilidad de dicho artículo con normas superiores. En todo caso, en el juicio de proporcionalidad se analizará la razonabilidad de la medida.

1. Por otra parte, la destinación de recursos para verificar el cumplimiento de las medidas adoptadas para prevenir y evitar el contagio y/o propagación de la enfermedad por COVID-19

(artículo 8), no contradice específicamente la Constitución. Por el contrario, dicha disposición busca garantizar los derechos a la vida y a la salud de la población (art. 11 CP) y al ser dispositiva, como la misma norma lo indica, no contradice la autonomía territorial en el manejo de recursos.

1. Finalmente, la Sala advierte que los demás artículos del DL 575 no contrarían la Constitución ni el bloque de constitucionalidad, ni desconocen el marco de referencia de la actuación del ejecutivo en el estado de emergencia económica, social y ecológica. Particularmente, no hay disposición constitucional que prohíba la generación de mecanismos de apoyo a la operación de los sistemas de transporte público masivo (artículos 5 y 7) y a la industria de transporte aéreo (artículos 11, 12, y 13). Por el contrario, se busca garantizar tanto la continuidad de un servicio inherente a la finalidad social del Estado, como reactivar un sector económico gravemente afectado por las medidas de aislamiento físico.

i. Juicio de incompatibilidad

1. Mediante los artículos 1 y 2 del DL 575, se modifica la legislación ordinaria relativa a (i) el programa de Reposición del Parque Automotor (Ley 105 de 1993); y (ii) los retiros del Fondo Nacional de Reposición del Parque Automotor (Ley 688 de 2001), en tanto dichas disposiciones no permitían la devolución de recursos a los dueños de los vehículos, con el fin de garantizarles un ingreso mínimo. En cuanto a la posibilidad de asunción por parte de la Nación de los costos de operación de las empresas de transporte o de financiar dichos costos, también se presenta una modificación entre lo dispuesto en la Ley 1955 de 2019 y los artículos 3 y 4 del Decreto Legislativo.

1. En las medidas indicadas anteriormente se trata de una suspensión transitoria de la legislación ordinaria, pues las mismas solo estarán vigentes mientras dure la emergencia sanitaria 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. Conforma a ello, el Gobierno nacional expresó debidamente las razones por las que dichas disposiciones resultaban irreconciliables con el estado de excepción.

1. En efecto, los artículos 3 y 4 modifican los artículos 98 y 100 del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” (Ley 1955 de 2019), sobre las reglas de sostenibilidad financiera de los sistemas de transporte masivo, a raíz de la pandemia del COVID-19, en particular, respecto de los respectivos costos de operación. Es decir, la Ley 1955 de 2019 no incluía la posibilidad de que se realizaran inversiones financiables por parte de la Nación y de las entidades territoriales (bajo un esquema de cofinanciación), en relación con los costos de operación de sistemas de transporte público colectivo o masivo. Sin embargo, como el Gobierno nacional lo motivo en los considerandos del DL 575 “(...) es necesaria una disposición transitoria que así lo permita [cofinanciar los costos de operación por parte de la Nación] durante el tiempo de la emergencia sanitaria, y un año adicional, en la medida en que por las disposiciones de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social es necesario disminuir el número de pasajeros que se transportan en cada vehículo para mantener el aislamiento social que la pandemia requiere, lo que de suyo implica la disposición de la totalidad de su flota para cumplir con la prestación del servicio público de transporte”.

1. Así pues, lo relacionado con el aparte del artículo 4 que señala que “[L]as disposiciones de este artículo tendrán vocación de permanencia en el tiempo”, corresponde a una previsión ya contenida en la Ley 1955 de 2019 pues, se insiste, lo único que modificó la medida de excepción -o el elemento normativo adicional- fue la posibilidad transitoria y temporal a la Nación y a las entidades territoriales de cofinanciar, durante el tiempo señalado en la medida de excepción, los costos de operación de los sistemas de transporte público colectivo o masivo.

1. De esa manera, para este tribunal, la medida de excepción dispuesta en el artículo 4, que

tiene fundamento en la necesidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, no tiene vocación de permanencia en el tiempo y por ende, tampoco altera de manera indefinida las reglas de cofinanciación de los sistemas de transporte previstas en la Ley 1955. En primer lugar, porque el Gobierno así lo concibió en los considerandos del DL 575. En segundo lugar, porque el contenido normativo y, por lo tanto vinculante, del decreto legislativo dispuso expresamente la modificación transitoria en los siguientes términos “[d]urante 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 en tercer lugar, porque la transitoriedad de la medida es coherente con el propósito de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

1. Respecto del artículo 5 no se evidencia una “contraposición normativa”. Como ya se indicó, esta medida crea dos fuentes de financiamiento para los sistemas de transporte masivos. Por lo tanto, no es necesario adelantar un análisis profundo de la medida adoptada para concluir su conformidad con el juicio de incompatibilidad. Por su parte, el artículo 8 y los artículos 11, 12 y 13 adicionaron normas a la legislación ordinaria para destinar recursos del recaudo de multas y sanciones de tránsito para verificar las medidas sanitarias, y para mitigar los efectos económicos de la pandemia en el sector de transporte. En el DL 575 se expusieron las razones que sustentaban la modificación o adición normativa en los términos allí previstos y en aras de superar la crisis y mitigar la extensión de sus efectos.

1. Por lo tanto, la Sala Plena encuentra acreditado el juicio de motivación de la incompatibilidad.

i. Juicio de necesidad

1. La Corte encuentra que las medidas del DL 575 de 2020 también cumplen con el juicio de

necesidad en cuanto se refiere a los elementos fácticos que la sustentan, pues (i) asegurar un ingreso mínimo a los propietarios de vehículos de transporte público, (ii) crear mecanismos de financiación, y (iii) otorgar beneficios tributarios a la industria del transporte aéreo, obedece a las graves consecuencias que ha producido la pandemia en dicho sector económico, y la afectación para la industria el comercio y el empleo, según lo indica el Decreto 417 de 2020.

1. Igualmente, constata que el Gobierno nacional no contaba con medios ordinarios, por un lado, para establecer las medias tributarias que prevé el decreto legislativo, pues la competencia para establecer los beneficios tributarios allí previstos corresponde al legislador de conformidad con el principio de legalidad del tributo; y por otro lado, para la determinación de fuentes de financiación del servicio público de transporte, por lo que el requisito de necesidad jurídica se encuentra igualmente acreditado. Esto, aunado al hecho que las medidas contempladas en el decreto legislativo bajo examen, en su mayoría, precisan de una modificación o adición a una norma de rango legal, lo que permite a la Corte ratificar que el Gobierno necesitaba acudir al ejercicio de facultades legislativas extraordinarias.

1. Frente a la necesidad fáctica o idoneidad de las medidas contenidas en el título I “medidas económicas para el transporte”, esto es, las relacionadas con los Programas de Reposición y el Fondo de Reposición (artículos 1 y 2), son necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Esto, porque a raíz de la pandemia y de las medidas adoptadas para su contención, se ha reducido en grandes proporciones el movimiento de pasajeros¹⁴³, y la disposición de dichos recursos ofrece a los propietarios de los vehículos un ingreso mínimo y garantizar -con esta alternativa económica- la operación del servicio público de transporte. En lo referente a la necesidad jurídica de lo dispuesto en los artículos 1 y 2, ella se sustenta en que la ley no permitía la destinación de dichos recursos para dicha finalidad, por lo que las previsiones ordinarias se mostraban insuficientes para dicho propósito.

1. Sin perjuicio de expuesto y con el fin de profundizar el análisis efectuado, a continuación, la Corte se detendrá en algunas medidas sobre las cuales estima pertinente un mayor análisis en punto al juicio de necesidad. En primer lugar, en lo que se refiere a las disposiciones de apoyo financiero a los sistemas de transporte masivo (artículos 3, 4 y 5), que consisten en permitir que los recursos de los convenios de cofinanciación se destinen transitoriamente a financiar los gastos de operación de dichos sistemas (artículos 3 y 4), y la creación de dos fuentes de crédito para mitigar el déficit de operación de los sistemas de transporte masivo (artículo 5), radican su necesidad fáctica en la drástica disminución de la demanda en los sistemas de transporte masivo¹⁴⁴, en las medidas sanitarias, siguiendo las recomendaciones de la OMS, señaladas por los Ministerios de Salud y Protección Social, de Transporte y de Trabajo¹⁴⁵, que reducen la capacidad operativa, y en el hecho de que, dadas “las tipologías de los vehículos de transporte público en el país, en promedio se considera como máximo una ocupación del 35% para mantener el distanciamiento social y evitar aglomeraciones, lo que implica para los sistemas de transporte masivo incurrir en costos fijos por oferta de servicios muy superior a los ingresos por venta de pasajes”¹⁴⁶. Al respecto, la Corte encuentra que, como lo sostuvo el Gobierno, dichos mecanismos “facilitan la posibilidad a los sistemas de contar con liquidez necesaria para mantener la operación”¹⁴⁷. Respecto de la necesidad jurídica de los artículos 3, 4 y 5 mencionados, ella radica en que el ordenamiento no prevé mecanismos adecuados y suficientes para financiar los sistemas masivos de transporte de cara a los objetivos de esta medida explicados con suficiencia. Por ello y, en particular por la naturaleza de estas medidas, se hacía necesario reformar transitoriamente normas de rango legal.

1. En cuanto a la necesidad fáctica o idoneidad del artículo 6, la Corte constata que habilitar de manera transitoria y expedita el otorgamiento del permiso para la prestación del servicio público de transporte es un adecuado mecanismo para cubrir los déficits que representa el actual contexto, con el fin de garantizar dicho servicio público esencial, así como el derecho a la movilidad de quienes tienen autorización para ello, conforme a las medidas de aislamiento preventivo para contener la expansión del virus. De esta manera, se observa que el Presidente de la República, respecto de la utilidad de la medida, no incurrió en errores de apreciación manifiestos. Sobre la necesidad jurídica del artículo 6, como lo señaló el Gobierno nacional, la medida adoptada en dicha norma implicaba la reforma de una disposición de

rango legal (art. 19 de la Ley 336 de 1996)¹⁴⁸.

1. Ahora bien, uno de los intervinientes¹⁴⁹ afirmó que respecto del artículo 6 del DL no se cumplía el requisito de necesidad jurídica o subsidiariedad, ya que “se puede recurrir a los permisos especiales y transitorios”¹⁵⁰, previstos en el artículo 20 de la citada ley¹⁵¹. Al respecto, cabe anotar que los referidos “permisos especiales y transitorios” no cumplen la misma finalidad de la medida señalada en el artículo 6 del Decreto Legislativo, porque este no pretende crear u otorgar un permiso transitorio, sino modificar el procedimiento para otorgar los permisos de ruta que se adjudican mediante concurso, de manera que sea posible agilizar dicho procedimiento. En otras palabras, el DL introduce una modificación transitoria al trámite de otorgamiento de los permisos ordinarios. Esta medida no crea una modalidad de permiso especial, ni se relaciona con la posibilidad con la que cuenta el Gobierno para otorgar permisos especiales en épocas de normalidad o durante el estado de excepción. En consecuencia, el artículo 6 cumple el requisito de necesidad jurídica.

1. El artículo 7, que destina por una única vez, hasta un monto de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000) de los recursos asignados del presupuesto general de la Nación de la presente vigencia fiscal al Fondo Nacional de Modernización del Parque Automotor de Carga - FOMPACARGA-, para que el Ministerio de Transporte suscriba convenios con Bancoldex para promover el acceso a créditos de personas naturales y jurídicas asociadas a la prestación del servicio público de transporte, con el fin de mitigar los efectos económicos del COVID-19, es una solución de crédito preferencial que corresponde a la necesidad fáctica de proveer de liquidez¹⁵² personas naturales y jurídicas asociadas a la prestación del servicio público de transporte, con el fin de mitigar los efectos económicos del COVID-19, sector que como se acredita en las pruebas aportadas al proceso, ha visto altamente disminuida esa liquidez, debido a la drástica reducción de la demanda del servicio de transporte a causa de la pandemia. La necesidad jurídica del mencionado artículo 7 radica en que, como se trata de una medida relacionada con la destinación de los recursos del Presupuesto General de la Nación de la presente vigencia fiscal destinados al FOMPACARGA, en virtud de lo dispuesto en el artículo 346 de la Carta Política, aquella debe contemplarse mediante una norma con

fuerza de ley.

1. El artículo 8 sobre la destinación de los recursos provenientes de multas y sanciones por infracciones de tránsito, para el control operativo y regulación del tránsito relacionado con las medidas sanitarias, obedece a la necesidad fáctica de evitar la propagación del virus, y se opta por destinar parte de aquellos recursos a dicho fin debido a la alta necesidad de recursos que trae consigo la atención de la pandemia, por cual se constata la idoneidad de la medida para superar la crisis. Esta medida también cumple el requisito de necesidad jurídica, porque para el propósito enunciado, esto es, la facultad de destinar recursos para la ejecución, en acciones y medidas que permitan realizar labores de control operativo y regulación del tránsito en el territorio nacional, “para verificar el cumplimiento de las medidas adoptadas para prevenir y evitar el contagio y/o propagación de la enfermedad por Coronavirus” para lo cual se precisaba de la adición del artículo 160 del Código Nacional de Tránsito Terrestre.

1. En cuanto a las “medidas económicas para la industria del transporte aéreo” (título III, artículos 11, 12 y 13), sobre beneficios tributarios, se tiene que cumplen el requisito de necesidad fáctica, puesto que reducir los montos mínimos de capital establecidos para realizar mega inversiones en la industria aérea, así como la disminución de la tarifa del IVA en la compra de combustible -lo que, según el Gobierno, constituye aproximadamente un 27% de los costos operativos de las aerolíneas-, hace a la industria “más competitiva -nacional e internacionalmente-, y eventualmente permitirá que los precios de los tiquetes se estabilicen, pues se estima un alza durante el proceso de recuperación de la operación”¹⁵³; y permitirá la generación de “condiciones favorables para la reactivación del transporte aéreo una vez sean levantadas las restricciones a su prestación doméstica e internacional, y evitar una reducción drástica tanto de la demanda como de la oferta en este servicio público esencial”. Asimismo, la reducción de la tarifa del IVA para el servicio de transporte aéreo de pasajeros; son medios idóneos para impulsar la inversión y la inyección directa de capital en dicho sector, disminuir los costos de operación, e incentivar una demanda de transporte que se ha reducido de manera drástica¹⁵⁴. Y la necesidad jurídica o subsidiariedad también se

encuentra satisfecha en relación con los citados artículos pues, como se advirtió, en virtud del principio de legalidad en materia contributiva, la modificación a dicho régimen, contemplado en el Estatuto Tributario, debe hacerse a través de una norma con fuerza de ley.

1. En conclusión, las medidas adoptadas en el DL 575 cumplen con el requisito de necesidad.

i. Juicio de proporcionalidad

1. En este juicio la Corte examinará si las medidas adoptadas en desarrollo del estado de excepción son respuestas equilibradas frente a la gravedad de los hechos que causaron la crisis. Las restricciones a derechos y garantías constitucionales deberán constatarse en el grado absolutamente necesario para el retorno a la normalidad.

1. A partir de esto, la Sala encuentra que, en general, las medidas previstas en el DL 575, agrupadas en los tres títulos en los que dicho decreto se estructura, constituyen respuestas razonables y proporcionadas frente a los hechos que generaron el estado de emergencia económica, ecológica y social. Esto, por cuanto respecto del primer grupo de medidas (título I), el esquema de reposición del parque automotor del artículo 1 y el relativo al Fondo de Reposición al que se refiere el artículo 2, no corresponden a diseños que estén previstos expresamente en un mandato constitucional, de manera que el legislador goza de una amplia potestad de configuración normativa al diseñar este tipo de medidas.

1. Al respecto la Corte considera que la devolución de recursos a los dueños de los vehículos relacionadas con los programas de reposición de las empresas o con los del Fondo de Reposición, si bien pueden comprometer la protección del ambiente sano, dichas medidas no resultan irrazonables ni desproporcionadas, en cuanto persiguen finalidades

constitucionalmente legítimas, como lo es proteger a un grupo poblacional de un sector que se ha visto particularmente afectado con las medidas de aislamiento, y garantizar el servicio público de transporte.

1. La devolución de los recursos aportados es una medida adecuada, porque contribuye razonablemente a que esta población pueda tener una alternativa económica o ingreso mínimo durante la emergencia sanitaria; y aunque podría estar de por medio la protección al medio ambiente sano, dicha afectación no se muestra desproporcionada en cuanto (i) la mencionada devolución no se refiere al 100% de los recursos de los Programas de Reposición o del Fondo de Reposición, sino que se habilita un retiro de hasta un máximo del 85% de lo que han aportado los propietarios de los vehículos, previsión que permite que, dicho porcentaje de recursos pueda ser menor y (ii) subsiste la obligación de llevar a cabo la reposición gradual del parque automotor.

1. En cuanto a las medidas previstas en los artículos 3, 4, 5 y 7 del DL 575 sobre financiación de los sistemas de transporte, como ya lo advirtió la Sala, esencialmente buscan aliviar las cargas financieras y otorgar liquidez a dicho sector, finalidades constitucionalmente legítimas; que responden de manera adecuada a la gravedad de los hechos que motivaron el estado de excepción, en particular, la necesidad de mitigar los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus COVID-19.

1. Adicionalmente, corresponde destacar que las medidas previstas en los artículos señalados, en particular, la dispuesta en el artículo 4 del DL 575, satisfacen el criterio de proporcionalidad. La jurisprudencia de este tribunal ha destacado que la vigencia del principio de temporalidad que rige los estados de excepción 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 vigencia al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las adopte como legislación ordinaria. De esta forma, la Corte 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.

1. En el presente caso, las medidas rigen durante el término de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de pandemia derivada del COVID-19, o durante el tiempo de cualquier emergencia sanitaria declarada por ese Ministerio con ocasión de la citada pandemia, vigencia que se muestra razonable si se tiene en cuenta la existencia de disposiciones tendientes a evitar el contagio de las personas con el COVID-19, la restricción de la oferta de servicios en un nivel de ocupación no superior al 35% de cada vehículo de servicio de transporte masivo, que implica a los sistemas incurrir en costos fijos por oferta de servicios muy superior a los ingresos por venta de pasajes, tal como las que se adoptan en los artículos bajo estudio, en particular, el artículo 4 del DL 575 de 2020.

1. El artículo 6 cumple con el juicio de proporcionalidad. En efecto, la medida persigue un fin constitucionalmente legítimo, al buscar agilizar el procedimiento para otorgar los permisos de rutas, de forma que se garantice la prestación continua del servicio de transporte. La medida se muestra razonable toda vez que, además de la amplia facultad de configuración que le asiste al legislador, quienes participen en el concurso contarán con las demás garantías previstas para el concurso, en todo caso, la decisión de adjudicación podrá ser controvertida ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; y, además, es temporal. Así, la medida aquí prevista responde de manera proporcionada a la gravedad de los hechos que generaron la declaratoria de emergencia. Por último, el artículo 8, sobre el control de tránsito para verificar las medidas sanitarias, constituye un mecanismo que busca proteger la vida y la salud de las personas, pues evita la propagación de la pandemia y de esta manera garantiza un servicio público en condiciones de seguridad, y no impone cargas ni afecta derechos ni principios constitucionales.

1. De esta manera, concluye la Sala que el primer grupo de medidas (título I) del DL 575, no afectan de manera desproporcionada ningún principio constitucional y, por lo tanto, satisfacen el requisito de proporcionalidad.

1. Finalmente, en lo relacionado con el tercer grupo de medidas, esto es, las contenidas en el título III (artículos 11, 12 y 13), se trata de beneficios tributarios que buscan disminuir la afectación de un sector vital para desarrollo económico del país¹⁵⁵ que presta un servicio público esencial y “promover las industrias y comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber fuerza laboral afectada por esta pandemia”¹⁵⁶, “aliviar las cargas impositivas del sector para que las empresas y los usuarios se vean beneficiados y se impulse notoriamente la industria”¹⁵⁷. Esto, dada la drástica reducción de la demanda del transporte aéreo por las medidas de contención de la pandemia. Los mecanismos previstos en este grupo, resultan idóneos por el impacto económico positivo que traen en dicha industria y porque promueven “condiciones favorables para la reactivación del transporte aéreo una vez sean levantadas las restricciones a su prestación doméstica e internacional”¹⁵⁸. Asimismo, son acordes con la gravedad de la crisis y están restringidos al límite temporal señalado en el artículo 215 CP.

1. Estas medidas, (esto es, las contempladas en el título III, artículos 11, 12 y 13) tienen una temporalidad precisa, esto es, están limitadas expresamente al tiempo estrictamente necesario para cumplir con la finalidad de su adopción, la cual está asociada a la emergencia. Así, las medidas contenidas en los artículos 11, 12 y 13 (i) se ajustan al límite temporal del art. 215 de la Constitución y (ii) se muestran proporcionales respecto de la gravedad de la crisis, pues además de que no está comprometida la realización de derechos fundamentales por virtud de las mismas, la finalidad que se busca satisfacer y los instrumentos que se implementaron para responder a las circunstancias mencionadas y los fines, resultan equilibrados. En consecuencia, respecto de las medidas correspondientes al tercer grupo (título III) del DL 575 concluye la Sala que las mismas satisfacen el requisito de proporcionalidad.

1. Finalmente, cabe reiterar que, en cuanto a la vigencia de las disposiciones contenidas en el DL 575, atada al “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, -salvo el artículo 7, cuya medida se ejecuta por una única vez-, la misma se ajusta a la Constitución dado que se trata de un término si bien, no determinado, determinable en circunstancias objetivas y susceptible del control judicial.

i. Juicio de no discriminación

1. Finalmente, respecto del juicio de no discriminación la Corte no advierte que las medidas adoptadas en el DL 575 impongan trato discriminatorio alguno y menos aún, fundado en criterios sospechosos. Adicionalmente, se verifica que el decreto legislativo en revisión no impone tratos diferenciados injustificados por cuanto, las medidas económicas para la industria de transporte aéreo versan sobre justificaciones razonables, respecto de las cuales el Gobierno manifestó una detallada explicación de su necesidad para generar condiciones favorables una vez se levanten las restricciones a su prestación. Es importante destacar que, aunque el transporte terrestre y aéreo son servicios públicos esenciales, no son plenamente equiparables en el aspecto económico, en vista de las específicas dinámicas de cada mercado (tanto nacional como internacional) en el que desarrollan su respectiva actividad.

El artículo 14 del DL 575 de 2020

1. La Sala estima que el artículo 14, que señala que rige a partir de su publicación, debe entenderse sin perjuicio de las referidas fórmulas de vigencia que contempla el Decreto acerca de la duración de las medidas. De esta manera su único objeto es precisar el término a partir del cual entra en vigor el mencionado DL, esto es, a partir de la fecha de publicación

en el Diario Oficial. En estos términos, la Sala declarará la exequibilidad del artículo 14.

A. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. La Corte Constitucional, al ejercer el control automático, integral y definitivo de la constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo 575 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”, verificó que este cumplió con los requisitos formales de validez, en la medida en que: (i) fue suscrito por el Presidente de la República y todos sus ministros; (ii) fue expedido en desarrollo y durante el término de vigencia del estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 de 2020; (iii) se encuentra motivado; y (iv) su ámbito de aplicación comprende todo el territorial nacional.

1. De esta forma, respecto del control material de validez de las demás medidas adoptadas en el DL 575 de 2020, señaló este tribunal lo siguiente:

Juicio

Cumplimiento

Consideraciones de Sala Plena

SÍ

NO

Finalidad

X

Cumple el requisito de finalidad, puesto que las medidas están dirigidas a conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción y a impedir la extensión de sus efectos.

Conexidad material

X

Existe conexidad material tanto interna -las medidas son coherentes con los motivos invocados en el decreto objeto de revisión-, como externa -hay una relación directa con los hechos que dieron lugar a la declaración de emergencia económica, social y ecológica-, salvo en cuanto atañe a las medidas señaladas en los artículos 9 y 10 (relativas al precio de las mejoras en predios baldíos y a la inclusión de una conducta que atenta contra la libre competencia, respectivamente). En estos dos casos, la Corte encontró que no existe una relación directa y específica, conforme lo dispone el artículo 215 CP, entre dichos artículos y las causas que sustentaron la declaratoria del estado de excepción, por lo que los artículos 9 y 10 se declararán inexecutable.

Motivación suficiente

X

Se encontró que el Decreto Legislativo se encuentra suficientemente motivado.

Ausencia de arbitrariedad e intangibilidad

X

Tampoco desconoce la prohibición de arbitrariedad durante los estados de excepción. No afecta ninguno de los derechos fundamentales o intangibles.

No contradicción específica

X

Su contenido no contradice norma constitucional alguna. Por el contrario, las modificaciones y adiciones que realiza el DL 575 respetaron la autonomía de la voluntad, son mecanismos

transitorios que establecen alternativas y apoyos económicos y garantiza la continuidad operación y continuidad del servicio público de transporte. Tampoco se halló contradicción específica con el artículo 29 de la Constitución.

Incompatibilidad

X

Se fundamenta en debida forma la incompatibilidad con las normas legales que suspende transitoriamente. Particularmente, en cuanto a la posibilidad de asunción por parte de la Nación de los costos de operación de las empresas de transporte masivo, el Gobierno nacional expresó debidamente las razones por las cuales la Ley 1955 resultaban irreconciliables con el estado de excepción. Así, se encontró que el artículo 4 no altera de manera indefinida las disposiciones de dicha Ley, en primer lugar, porque el Gobierno así lo concibió desde los considerandos del DL 575. En segundo lugar, porque el contenido normativo y, por lo tanto vinculante, del decreto legislativo dispuso expresamente la modificación transitoria en los siguientes términos “[d]urante 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”. En tercer lugar, porque la “vocación de permanencia en el tiempo que viene desde la Ley 1955, no se predica de los costos de operación, objeto de la medida excepción, sino de la disposición ordinaria temporalmente suspendida. En cuarto lugar, porque la transitoriedad de la medida es coherente con el propósito de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Necesidad

X

Cumple con el requisito de necesidad, tanto fáctica como jurídica. Lo primero, en tanto las medidas son conducentes para superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos. Y lo segundo, porque dada la naturaleza de las mismas, se requiere la expedición de normas con fuerza de ley.

Proporcionalidad

X

Las medidas son proporcionales frente a la crisis que se pretende conjurar, están limitadas por esta finalidad, y su vigencia se circunscribe al tiempo que dure la emergencia sanitaria.

No discriminación

X

Las normas del Decreto Legislativo 575 de 2020 no desconocen la prohibición de no discriminación, pues no disponen tratamientos diferenciados injustificados o basados en categorías sospechosas. Se destacó que, aunque el transporte terrestre y aéreo son servicios públicos esenciales, no son plenamente equiparables en el aspecto económico, en vista de las específicas dinámicas de cada mercado (tanto nacional como internacional) en el que

desarrollan la respectiva actividad.

1. Finalmente, en cuanto a la petición de la Procuraduría General de la Nación acerca del condicionamiento del artículo 1 en el sentido de que lo previsto en dicha norma, se entendiera en los mismos términos señalados en el artículo 2, esto es, que el retiro de los recursos por parte de los propietarios de los vehículos fuera posible solo para aquellos que “se han visto afectados en el ejercicio de su actividad a causa del Coronavirus COVID-19”, la Corte encontró que dichos artículos regulan objetos diferentes y que, en todo caso, el condicionamiento solicitado no era necesario en el marco del contexto normativo en el cual la norma se encuentra inserta.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. – Declarar EXEQUIBLES los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13 y 14 del Decreto Legislativo 575 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLES los artículos 9 y 10 del Decreto Legislativo 575 de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

con salvamento parcial de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

con salvamento parcial de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

con salvamento parcial de voto

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Fecha en la que entró en vigencia el Decreto 417 de 2020.

2 Se dispuso oficiar a las siguientes entidades y organismos para que rindieran informe sobre varios aspectos del decreto legislativo bajo examen: DAPRE, Instituto Nacional de Vías, Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, Fondo de Adaptación, Ministerio de Transporte, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación. También se ordenó oficiar a la Superintendencia de Industria y Comercio para que expresara su criterio técnico sobre el artículo 10 del DL 575 de 2020. Mediante auto del 18 de mayo de 2020 se requirió al DAPRE para que enviara el informe solicitado.

3 Mediante escritos presentados el 22 de mayo y el 16 de junio de 2020. En respuesta a las siguientes preguntas formuladas mediante autos del 27 de abril y 18 de mayo de 2020: “(i) qué conexidad tiene la expresión “cualquier otra emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social”, según lo dispuesto en varios artículos del Decreto 575 de 2020, con el Decreto 417 de 2020; (ii) qué relación directa y específica, necesidad y proporcionalidad guardan cada una de las medidas adoptadas (por ejemplo, en relación con los retiros, la sostenibilidad de los sistemas de transporte y su cofinanciación, el déficit de operación de los sistemas de transporte masivo, los permisos de operación, el pago de mejoras, la libre competencia y las exenciones tributarias) en el Decreto 575 de 2020 frente al Estado de Emergencia; y (iii) vigencia en el tiempo del Decreto Legislativo”.

4 Intervención de la Secretaría Jurídica del DAPRE del 22 de mayo de 2020, pág. 4.

5 Ibídem, pág. 5.

6 Ibídem, pág. 14.

7 Intervención de la Secretaría Jurídica del DAPRE del 16 de junio de 2020, pág. 25.

8 Ibídem, pág. 26.

9 Ibídem, pág. 27.

10 Ibídem.

11 Ibídem, pág. 28.

12 Ibídem, pág. 40.

13 Ibídem, pág. 51.

14 Ibídem, pág. 55.

15 Ibídem.

16 Ibídem, pág. 56.

17 Mediante escrito remitido a la Corte Constitucional el 5 de mayo de 2020. En el auto de pruebas, el Magistrado sustanciador había solicitado a dicho organismo que expresara “su criterio técnico sobre lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 575 de 2020”, y que explicara si es o no necesaria esta medida para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y cuál es su opinión sobre su vigencia en el tiempo de la misma.

18 Informe de la SIC, pág. 9.

19 En el auto de pruebas, el Magistrado dispuso oficiar a esas entidades para que informaran de qué manera lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1882 de 2018, relativo al reconocimiento del valor de las mejoras en predios baldíos, según se señala en los considerandos del Decreto 575 de 2020, ha obstruido o dificultado “imprimir trámite a aproximadamente 1000 predios, los cuales están afectando alrededor de 15 proyectos carreteros de primera, segunda, tercera y cuarta generación de concesiones y otras obras de infraestructura pública” a cargo de dichas entidades. Y por qué era necesaria y proporcional la medida adoptada en el artículo 9 del Decreto 575 de 2020, en el sentido de cambiar la regla de adquisición de mejoras realizadas por los ocupantes de bienes baldíos, según la cual el precio no podía exceder el monto establecido para una vivienda de interés prioritario, a prever ahora que aquel debe corresponder al “avalúo comercial corporativo”.

20 Informe remitido el 4 de mayo de 2020, por el Director Jurídico de esa entidad.

21 Informe suscrito por los directores de ambas entidades y remitido a la Corte el 8 de mayo de 2020.

22 Informe presentado por el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Hacienda y el DNP.

23 Informe presentado el Director de dicho Fondo el 6 de mayo de 2020.

24 Mediante escrito del 5 de mayo de 2020, remitido a la Corte Constitucional el 6 de mayo de 2020, en respuesta al auto mediante el cual el Magistrado sustanciador solicitó a dichos organismos que explicaran: “(i) qué relación directa y específica, necesidad y proporcionalidad guardan cada una de las medidas adoptadas (por ejemplo, en relación con los retiros, la sostenibilidad de los sistemas de transporte y su cofinanciación, el déficit de operación de los sistemas de transporte masivo, los permisos de operación, el pago de mejoras, la libre competencia y las exenciones tributarias) en el Decreto 575 de 2020 frente al Estado de Emergencia; (ii) vigencia en el tiempo del Decreto Legislativo; (iii) cómo serían los controles a los movimientos de los recursos de los fondos de reposición, del Fondo Nacional de Modernización y a las inversiones de la Nación y sus entidades descentralizadas; y (iv) cómo se mediría en nivel de afectación de los propietarios de vehículos para efectos de retirar recursos del fondo de reposición”.

25 El término de fijación en lista corrió desde el 11 de junio de 2020 hasta el 18 de junio del mismo año.

26 De manera extemporánea, el señor Jorge Enrique Lancheros Delgadillo solicitó la declaratoria de inexequibilidad de la expresión: “[e]l acto de adjudicación del permiso por concurso no tendrá recursos en la vía gubernativa”, del artículo 6 del decreto bajo examen.

27 (i) La Universidad de los Andes, mediante escrito presentado por una docente y varios estudiantes, (ii) el Centro de Estudios de Derecho de los Mercados, por intermedio de su representante, (iii) el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, por medio de su Presidente (iv) la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales -ASOCAPITALES-, mediante escrito presentado por su Director Jurídico (v) la Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá D.C., por intermedio de la Directora de Gestión Judicial, (vi) la Directora del

Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública de la Alcaldía de Cali, (vii) el DNP, mediante escrito presentado por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, (viii) el Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios y (ix) el Banco de Comercio de Colombia S.A., por medio de su representante legal.

- 28 (i) Pueblo Indígena Yupka y (ii) Fabio Enrique Buitrago.
- 29 La Facultad de Economía de la Universidad de los Andes por medio de algunos docentes.
- 30 El Consejo Superior del Transporte, mediante escrito presentado por su Director Ejecutivo.
- 31 (i) Julio Cesar Castañeda y (ii) el Centro de Estudios de Derecho de la Competencia, mediante escrito presentado por su Director y por un docente de la Pontificia Universidad Javeriana y (iii) la Asociación Colombiana de Derecho de la Competencia, por medio de su presidente.
- 32 El ciudadano Alberto Enrique Marín Zamora.
- 33 Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública de la Alcaldía de Cali, pág. 4.
- 34 Ibídem, pág. 6.
- 35 Secretaría Jurídica Distrital de Bogotá D.C, pág. 25.
- 36 Ibídem, pág. 26.
- 37 Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública de la Alcaldía de Cali, pág. 18.
- 38 Ibídem.
- 39 Ibídem.
- 40 La Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes, pág. 3.
- 41 Ibídem.
- 43 Ibídem.
- 44 Ibídem, pág. 5.
- 45 Centro de Estudios de Derecho de la Competencia, pág. 34.

46 Ibídem, pág. 14.

47 Ibídem, pág. 22.

48 Ibídem, pág. 26.

49 Ibídem, pág. 27. Ver, también, Asociación Colombiana de Derecho de la Competencia, pág. 21.

50 Ibídem, pág. 28.

51 Ibídem, pág. 29.

52 Ibídem.

53 Wilson Castro, pág. 12.

54 Ibídem, pág. 33.

55 Ibídem.

56 Ibídem, pág. 34.

57 Ibídem, pág. 35.

58 Ibídem, pág. 37.

59 Ibídem, pág. 39.

60 Ibídem, pág. 43.

61 Ibídem.

62 Ibídem, pág. 46.

63 Ibídem, pág. 28.

64 Ibídem, pág. 38.

65 Ibídem, pág. 41.

66 Ibídem, pág. 43.

67 Ibídem, pág. 44.

68 Ibídem, pág. 46.

69 Ibídem, pág. 31.

70 Ibídem, pág. 34.

71 Ibídem, pág. 38.

72 Ibídem, pág. 43.

73 Ibídem, pág. 45.

74 Ibídem, pág. 46.

75 Ibídem, pág. 36.

76 Ibídem, pág. 37.

77 Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las sentencias C-136, C-145, C- 146, C-224, C-225 y C-226 de 2009, C-884, C-911 y C-912 de 2010; C-193, C-218, C-222, C-223 y C-241 de 2011; C-671 y C-701 de 2015; C-465 de 2017 y C-466 de 2017. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de algunas de dichas sentencias.

78 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).

79 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”.

80 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.

81 Decreto 333 de 1992.

83 Decreto 1178 de 1994, Decreto 195 de 1999, Decreto 4580 de 2010 y Decreto 601 de 2017.

84 Decreto 80 de 1997.

85 Decreto 2330 de 1998.

86 Decreto 4333 de 2008 y 4704 de 2008.

87 Decreto 4975 de 2009.

88 Decreto 2963 de 2010 y Decreto 1170 de 2011.

89 Este capítulo se ha apoyado en las consideraciones contenidas entre otras, en las

sentencias C-465, C-466 y C-467 de 2017. Varios de los párrafos corresponden a transcripciones literales de dichas sentencias.

90 Sobre el juicio de finalidad se ha pronunciado la Corte Constitucional en las sentencias C-146 de 2009, C-172 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-226 de 2009, C-218 de 2011, C-223 de 2011, C-224 de 2011, C-225 de 2011, C-227 de 2011, C-240 de 2011, C-241 de 2011, C-672 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-465 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

91 Al respecto, es posible consultar las sentencias C-145 de 2009, C-172 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-884 de 2010, C-911 de 2010 y C-912 de 2010, C-193 de 2011, C-218 de 2011, C-222 de 2011, C-223 de 2011, C-224 de 2011, C-225 de 2011, C-227 de 2011, C-240 de 2011, C-241 de 2011, C-242 de 2011, C-672 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-465 de 2017, C-466 de 2017, C-467 de 2017, C-468 de 2017 y C-517 de 2017.

92 Sobre este tema es posible consultar las providencias C-225 de 2009, C-223 de 2011, C-224 de 2011, C-227 de 2011, C-241 de 2011, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

93 Ver sentencias C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-224 de 2011, C-227 de 2011, C-241 de 2011, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

94 El juicio de intangibilidad ha sido desarrollado por este tribunal en las sentencias C-136 de 2009, C-145 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-884 de 2010, C-911 de 2010, C-912 de 2010, C-219 de 2011, C-224 de 2011, C-226 de 2011, C-227 de 2011, C-240 de 2011, C-241 de 2011, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

95 Ver sentencias C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-224 de 2011, C-227 de 2011, C-241 de 2011, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

96 Esta Corporación se ha referido a la necesidad de motivar las incompatibilidades en las sentencias C-136 de 2009, C-146 de 2009, C-225 de 2009, C-218 de 2011, C-223 de 2011, C-224 de 2011, C-225 de 2011, C-227 de 2011, C-671 de 2015, C-672 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

97 Al respecto se ha referido este tribunal en las sentencias C-146 de 2009, C-172 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-226 de 2009, C-884 de 2010, C-911 de 2010, C - 912 de 2010, C-193 de 2011, C-218 de 2011, C-224 de 2011, C-225 de 2011, C-226 de 2011, C-227 de 2011, C-240 de 2011, C-241 de 2011, C-671 de 2015, C-672 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-465 de 2017, C-466 de 2017 y C- 467 de 2017.

98 Sobre el juicio de proporcionalidad es posible consultar las sentencias C-136 de 2009, C-145 de 2009, C-146 de 2009, C-172 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-226 de 2009, C-884 de 2010, C-911 de 2010, C-912 de 2010, C-193 de 2011, C-218 de 2011, C-219 de 2011, C-222 de 2011, C-223 de 2011, C-224 de 2011, C-225 de 2011, C-226 de 2011, C-227 de 2011, C-240 de 2011, C-241 de 2011, C-671 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

99 Al respecto se pueden consultar las sentencias C-136 de 2009, C-146 de 2009, C-224 de 2009, C-225 de 2009, C-224 de 2011, C-227 de 2011, C-241 de 2011, C-671 de 2015, C-672 de 2015, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-437 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

100 De conformidad con lo previsto por el artículo 23 de la Ley 688 de 2001, quienes hayan contribuido a un fondo de reposición, podrán trasladarse al Fondo Nacional si así lo desean.

101 Artículo 1 de la Ley 105 de 1993.

102 Parágrafo del artículo 1 de la Ley 688 de 2001.

103 Artículo 1 de la Ley 688 de 2001.

104 Artículo 2 de la Ley 688 de 2001.

105 Ibídem.

106 Artículo 8 de la Ley 688 de 2001. De conformidad con el artículo 8 de la misma ley, le entregará al propietario los recursos de los que disponga en su cuenta individual, luego de que efectúe el proceso de desintegración física que será reglamentado y controlado por las autoridades competentes.

107 Se refiere al artículo 6 que dispone lo siguiente: “ARTÍCULO 6o. REPOSICIÓN DEL PARQUE

AUTOMOTOR DEL SERVICIO DE PASAJEROS Y/O MIXTO.<Inciso adicionado por el artículo 2o. de la Ley 276 de 1996. El texto adicionado es el siguiente:> Reposición del Parque Automotor del Servicio Público de Pasajeros y/o Mixto. La vida útil máxima de los vehículos terrestres de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto será de veinte (20) años. Se excluyen de esta reposición el parque automotor de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto (camperos, chivas) de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto del sector rural, siempre y cuando reúnan los requisitos técnicos de seguridad exigidos por las normas y con la certificación establecida por ellas. La vida útil máxima de los vehículos terrestres de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto será de veinte (20) años. El Ministerio de Transporte exigirá la reposición del parque automotor, garantizando que se sustituyan por nuevos los vehículos que hayan cumplido su ciclo de vida útil. Las autoridades competentes del orden metropolitano, distrital y municipal podrán incentivar la reposición de los vehículos, mediante el establecimiento de los niveles de servicio diferentes al corriente, que serán prestados con vehículos provenientes de la reposición. Así mismo podrán suspender transitoriamente el ingreso de vehículos nuevos al servicio público de transporte de pasajeros, de acuerdo con las necesidades de su localidad, supeditando la entrada de un vehículo nuevo al retiro del servicio público de uno que deba ser transformado o haya cumplido el máximo de su vida útil. Para la fijación de tarifas calcularán los costos del transporte metropolitano y/o urbano incluyendo el rubro de “recuperación de capital”, de acuerdo con los parámetros que establezca el Ministerio de Transporte.

PARÁGRAFO 1. Se establecen las siguientes fechas límites, para que los vehículos no transformados, destinados al servicio público de pasajeros y/o mixto, con radio de acción metropolitano y/o urbano, sean retirados del servicio: – 30 de junio de 1.995, modelos 1.968 y anteriores.

– 31 de diciembre de 1.996, modelos 1.974 y anteriores.

– 30 de junio de 1.999, modelos 1.978 y anteriores.

– 31 de diciembre de 2.001, vehículos con 20 años de edad.

– A partir del año 2.002, deberán salir anualmente del servicio, los vehículos que lleguen a los veinte (20) años de vida.

PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Transporte definirá, reglamentará y fijará los requisitos para la transformación de los vehículos terrestres que vienen operando en el servicio público de pasajeros y/o mixto, de tal forma que se les prolongue su vida útil hasta por diez (10) años y por una sola vez, a partir de la fecha en que realicen la transformación.

PARÁGRAFO 3. El Ministerio de Transporte establecerá los plazos y condiciones para reponer los vehículos de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto con radio de acción distinto al urbano y conjuntamente con las autoridades competentes de cada sector señalará las condiciones de operatividad de los equipos de transporte aéreo, férreo y marítimo”.

108 Considerandos DL 575.

109 Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

110 Al respecto cabe anotar que el art. 16 de la Ley 336 de 1996 (Estatuto General de Transporte), señala que conforme a lo establecido por el art. 3º, numeral 7, de la Ley 105 de 1993, “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”, “(...) la prestación del servicio público de transporte estará sujeta a la habilitación y a la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación, según que se trate de rutas, horarios o frecuencias de despacho, o áreas de operación, servicios especiales de transporte, tales como: escolar, de asalariados, de turismo y ocasional”.

111 “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”.

112 Intervención presentada por la Secretaria Jurídica del DAPRE el 22 de mayo de 2020, página 7.

113 “Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la Contratación Pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones”.

114 La SIC llama la atención sobre esta incongruencia entre el título y el contenido de la norma, no solo en cuanto a la necesaria y conveniente claridad de las reglas jurídicas frente

a sus destinatarios, sino en lo que dicha claridad implica cuando se trata del ejercicio de la potestad sancionadora del Estado.

115 DL 575 de 2020, hoja 9.

116 DL 575 de 2020, hoja 9.

117 DL 575 de 2020, hoja 10.

118 Ibídem.

119 Ibídem.

120 DL 575.

122 La SIC señala que la situación de emergencia podría, en este caso, generar “un riesgo sistémico que se materialice e imposibilite el pago de varios agentes económicos en distintos eslabones de la cadena de valor”, el cual “podría incluso hacer insolvente e ilíquido al contratista del que trata el Artículo 10 del Decreto 575 de 2020”. Informe presentado por dicho organismo, pág. 8.

123 Título III ibidem.

124 Ver, Decreto 417 de 2020.

125 Ver, informe de la Secretaría Jurídica del DAPRE.

126 En los considerandos del Decreto 417 de 2020 se señala que “Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis”.

128 Intervención de la Secretaría Jurídica del DAPRE del 16 de junio de 2020, página 24.

132 Situación similar halló esta Sala con ocasión del control automático de constitucionalidad del Decreto Legislativo 513 de 2020 -sentencia C-254 de 2020.

133 Ver, sentencia C-274 de 2011.

134 DL 575 de 2020, hoja 10.

135 Ibídem.

136 Ibídem

137 Ibídem.

138 DL 575.

139 Sobre este tema es posible consultar las providencias C-225 de 2009, C-223 de 2011, C-224 de 2011, C-227 de 2011, C-241 de 2011, C-409 de 2017, C-434 de 2017, C-466 de 2017 y C-467 de 2017.

140 Corte Constitucional, sentencias C-724 de 2015 y C-178 de 2016.

142 Ver en el mismo sentido la sentencia C-324 de 2009, la cual, en un esfuerzo por sistematizar la materia, delimitó tres grupos de prestaciones o subvenciones estatales constitucionalmente posibles: (i) las que tienen como propósito “alentar actividades o programas de interés público acordes con el plan de desarrollo y los planes seccionales de desarrollo, a través de entidades sin ánimo de lucro” (inciso 2 del artículo 355); (ii) las que son manifestación “de la facultad de intervención del Estado en la economía” y se orientan a estimular “una determinada actividad económica” con fundamento en el artículo 334; y (iii) las que desarrollan una norma constitucional que las autoriza expresamente “en orden a garantizar los derechos fundamentales vía acceso a bienes y servicios por parte de quienes tienen mayores necesidades y menores ingresos” (arts. 43, 46, 48, 50, 51, 52, 64, 69, 70, 71,

300.2 305.6, 310, 368 y 373).

143 Al momento de la expedición del Decreto Legislativo, “el movimiento de pasajeros intermunicipal había disminuido en un noventa y cuatro (94%) y el despacho de vehículos en un ochenta y nueve (89%)”. Informe de la Superintendencia de Transporte. Informe del Centro de Logística y Transporte. Equipo de Usuarios de Transporte Intermunicipal y Terminales de Transporte, anexo y citado en el informe del DAPRE, págs 27, 28 y 29.

144 Según reporte antes citado de la Superintendencia de Transporte, el 7 de abril se evidenció una disminución de demanda entre el 83% y 85% en el transporte masivo.

145 Circular Conjunta 004 del 9 de abril de 2020, mediante la cual se estableció el distanciamiento físico de al menos un metro en los vehículos de transporte público. Informe del DAPRE, pág. 31.

146 Informe de la Secretaría Jurídica del DAPRE, págs 31 y 32.

147 Informe de la Secretaría Jurídica del DAPRE, págs 32 y 33.

148 Informe de la Secretaría Jurídica del DAPRE, pág. 34.

149 Así lo puso de presente el Consejo Superior del Transporte, pág. 4.

150 *Ibidem*, pág. 5.

151 Estatuto General de Transporte. “ARTÍCULO 20. La autoridad competente de transporte podrá expedir permisos especiales y transitorios para superar precisas situaciones de alteración del servicio público ocasionadas por una empresa de transporte en cualquiera de sus Modos, que afecten la prestación del servicio, o para satisfacer el surgimiento de ocasionales demandas de transporte.

Superadas las situaciones mencionadas, los permisos transitorios cesarán en su vigencia y la prestación del servicio quedará sujeta a las condiciones normalmente establecidas o autorizadas, según el caso”.

152 Explica Bancoldex en su informe que la línea de crédito “Transporte Responde”, está destinada “al capital de trabajo, el cual incluye pago de nómina, arriendos, costos y/o gastos

operativos de funcionamiento, excluyendo la sustitución de pasivos (...) de tal forma que las empresas puedan sobrevivir durante el tiempo que se encuentre vigente el aislamiento preventivo obligatorio y se conserve el empleo de los trabajadores que prestan sus servicios a estas empresas” (pág. 20).

153 Informe de la Secretaría Jurídica del DAPRE, pág. 36.

154 El Gobierno, además de los datos sobre la disminución en la contribución directa e indirecta al PIB, a los que hace referencia el DL 575, muestra las gráficas de la Organización Civil Internacional (OACI), sobre la caída del número de pasajeros, y de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA) sobre la reducción de vuelos domésticos. Ambas muestran un descenso vertiginoso que comienza desde febrero y marzo de este año y que va hasta casi la parálisis de la actividad en el mes de abril. Afirmo el Gobierno que se ha presentado “un decrecimiento de más del 300% en las reservas de vuelos internacionales y cerca de una disminución del 150% para el mercado interno”.

Ver Informe de la Secretaría Jurídica del DAPRE, págs. 40 y 41.

156 Considerandos del DL 417.

157 Considerandos del DL 575.

158 Ibidem.

{p}