

Sentencia C-419/20

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA QUE DICTA MEDIDAS AL SERVICIO DE TRANSPORTE-Exequibilidad

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Definición

PRESTACION DE SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Regulación corresponde al legislador

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE-Reglamentación por acto administrativo

TRANSPORTE PUBLICO-Regulación, vigilancia y control por el Estado

MEDIDAS DE REACTIVACION EMPRESARIAL-Se fundamentan en la competencia constitucional del Estado para intervenir en la economía

ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Vigencia de las medidas adoptadas

DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE EMERGENCIA SOCIAL-Medidas encaminadas a conjurar causas de perturbación e impedir extensión de efectos

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

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEGISLATIVO DE DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Cumplimiento de requisitos formales y materiales

DECRETOS LEGISLATIVOS SOBRE ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLOGICA-Reactivación del servicio público de transporte

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE Y SU INFRAESTRUCTURA-Contenido y alcance

PEAJE-Cobro

TASA DE PEAJE-Infraestructura del transporte

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE Y AUTONOMIA TERRITORIAL-Competencia para regulación con fundamento constitucional

DECRETO LEGISLATIVO EN DESARROLLO DE ESTADO DE EMERGENCIA PARA LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE Y SU INFRAESTRUCTURA-Medida de emergencia no vulnera el principio de autonomía territorial

(...) respecto de las tres medidas legislativas adoptadas basta con señalar que (i) no limitan o vulneran el núcleo esencial de derechos fundamentales, tampoco interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y no suprimen o modifican los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento; (ii) no comprometen derechos de alcance intangibles; (iii) no suspenden leyes, además que tal levantamiento de medidas responde válidamente a la segunda declaratoria del estado de emergencia (grave crisis económica), al pretender repotenciar la economía y el empleo respecto del sector transporte; y (iv) no generan trato diferencial injustificado alguno. De esta forma, los juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, incompatibilidad y no discriminación se tienen por superados.

ESTADO DE EMERGENCIA-Disposiciones en contratos de concesión e infraestructura

Referencia: expediente RE-316

Revisión constitucional del Decreto Legislativo 768 de 30 de mayo de 2020, “[p]or el cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, en el marco del estado de emergencia, económica, social y ecológica”.

Magistrado ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil veinte (2020).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus competencias constitucionales, en especial las establecidas en los arts. 215 y 241 num. 7 de la Constitución, y de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley 137 de 1994 y en el Decreto ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte¹ en desarrollo del estado de excepción el Decreto Legislativo 768 de 30 de mayo de 2020. Por auto de 9 de junio se dispuso asumir el conocimiento del asunto, comunicar el inicio del mismo, decretar algunas pruebas², fijar el trámite en lista, invitar a algunas organizaciones, autoridades y universidades³ a rendir sus opiniones y, finalmente, correr traslado al procurador general de la nación.

1. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios, procede la Corte a decidir de fondo el asunto de la referencia.

I. DECRETO LEGISLATIVO OBJETO DE REVISIÓN

3. El texto del decreto legislativo bajo examen es el siguiente⁴:

(30 de mayo)

Por el cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su 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 en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, 'Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional', y

CONSIDERANDO

[...]

DECRETA:

Artículo 1º. Transporte de pasajeros individual tipo taxi. El servicio público de transporte de pasajeros individual tipo taxi podrá ofrecerse por cualquier medio a partir de las cero horas (00:00) del 1 de junio de 2020. Servicio que habrá de ofrecerse en cumplimiento de los protocolos de bioseguridad establecidos para el efecto por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 2º. Actividades de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito. Permitir la actividad de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito, a partir de las cero

horas (00:00) del 1 de junio de 2020, siempre y cuando cumplan con: (i) las condiciones y protocolos de bioseguridad establecidos para el efecto por el Ministerio de Salud y Protección Social y (ii) las indicaciones que para el efecto determinen las autoridades departamentales, distritales o municipales del respectivo territorio donde cada uno de éstos operen, en concordancia con el principio de autonomía territorial.

Parágrafo. En los términos del presente artículo, los documentos de tránsito, incluyendo la licencia de conducción y el certificado de revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes, cuya vigencia expire, se entenderán prorrogados automáticamente durante el tiempo que duren suspendidos los referidos Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito, y hasta un mes (1) después de finalizada esta medida. Los tiempos que estén corriendo para la reducción de multa prevista en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, se suspenderán durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio.

Artículo 3º. Cobro de peajes. Activar el cobro de peajes a vehículos que transiten por el territorio nacional a partir de las cero horas (00:00) del 1 de junio de 2020.

Artículo 4º. Medidas en contratos de concesión. En los contratos de concesión de los que trata el Estatuto General de la Contratación Pública y en los esquemas de asociación publico privada de que trata la Ley 1508 de 2012, celebrados antes de la expedición de este Decreto Legislativo, las partes podrán acordar una prórroga en tiempo que sumada supere los límites previstos en la normatividad vigente, prórroga que se fundamentará exclusivamente en las medidas de no cobro de tasas y peajes adoptadas por parte del gobierno nacional.

Artículo 5º. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de las cero horas (00:00) del 1 de junio de 2020.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Fdo. presidente de la república

Fdos. Ministra(o)s del Interior; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Justicia y del Derecho; Defensa Nacional; Agricultura y Desarrollo Rural; Salud y Protección Social; Trabajo; Minas y Energía; Comercio, Industria y Turismo; Educación Nacional; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Vivienda, Ciudad y Territorio; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Transporte; Cultura; Ciencia, Tecnología e Innovación; y Deporte”.

I. PRUEBAS

4. De la prueba recaudada puede extraerse como conclusión lo siguiente⁵:

Presidencia de la República, Ministerio del Transporte, Instituto Nacional de Vías -Invías- y Agencia Nacional de Infraestructura -ANI-

-Ante la reapertura gradual de diversas actividades del sector transporte era necesario levantar la suspensión del servicio de transporte de pasajeros individual tipo taxi (tomado en la vía pública), del funcionamiento de los OAAT y del cobro de los peajes⁶, para contribuir a la reactivación del empleo y de la economía, actividades que se deben desarrollar ahora bajo condiciones de bioseguridad. Así mismo, el recaudo de los peajes garantiza la construcción, el mantenimiento y la rehabilitación de las vías, además constituye la fuente principal de financiación de la infraestructura.

-Sobre la nueva prórroga de los contratos de concesión⁷ que se establece ahora bajo condiciones adicionales, se busca compensar los efectos económicos adversos por la

suspensión del cobro de tasas y peajes, así como generar una gestión fiscal eficiente y evitar demandas futuras por desequilibrios contractuales. No halla una libertad total de decisión ante la facultad otorgada al limitarse al efecto adverso generado por el no cobro de tasas y peajes.

I. INTERVENCIONES

1. Durante el término de fijación en lista se presentaron las siguientes intervenciones⁸:

Interviniente

Solicitud

Presidencia de la República

-Cumple requisitos formales y materiales. Dado el levantamiento de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio para ciertos sectores se dispuso la reactivación del transporte de pasajeros individual tipo taxi (cualquier medio), de las actividades de los OAAT, del cobro de peajes y una nueva prórroga en los contratos de concesión. Se busca garantizar el servicio público (movilidad) en condiciones adecuadas y seguras, dados los efectos económicos y sociales del COVID-19 consistentes en la grave crisis laboral, insostenibilidad de empresas y recesión económica.

-Existe una relación directa entre el recaudo de los peajes y la capacidad del Estado para dar continuidad a los proyectos de infraestructura que se encontraban en ejecución, y entre esta y la recuperación de la actividad productiva en el sector de la construcción. La nueva prórroga en los contratos de concesión permite garantizar condiciones de equilibrio, sostenibilidad, eficiencia y seguridad, dada la suspensión del cobro de tasas y peajes.

Exeq.

INVÍAS

-Con la incorporación paulatina de excepciones al aislamiento se evidenció el aumento considerable en el tráfico vehicular con el consecuente desgaste de la malla vial, haciendo necesario que se cuente con el ingreso por concepto de peajes. Además, la suspensión del cobro afectó las inversiones previstas en las vías del territorio⁹, que con la reanudación favorecerá el recaudo nacional y el empleo, particularmente la atención de la infraestructura vial.

-Respecto al esquema de concesión a cargo del Invías no se contemplan cláusulas de reajuste, y las demás previstas no son suficientes al no reconocer situaciones imprevistas como la actual crisis sanitaria, por lo que ante el impacto financiero se buscan acuerdos mancomunados para mantener el equilibrio económico, bajo estrictas medidas de bioseguridad.

Exeq.

Cámara Colombiana de la Infraestructura

-La disposición sobre los contratos de concesión es exequible bajo el entendido que la compensación reconozca los efectos de las medidas adoptadas por el Gobierno que hubieren causado la disminución del tráfico de pasajeros o usuarios de las infraestructuras, la suspensión del recaudo de las tasas y peajes y la disminución de los rendimientos por la implementación de los protocolos de bioseguridad.

-Si bien encuentra cumplido los requisitos materiales para la exequibilidad y destaca la importancia de la medida gubernamental, estima que la medida compensatoria debe ser de alcance integral (insuficiencia) para restablecer las condiciones contractuales.

Exeq.cond. art. 4º

Federación Nacional de Departamentos

-El articulado busca reactivar el empleo y la economía dados los efectos económicos y sociales que ha originado la emergencia. Sin embargo, el art. 1º lo supeditó únicamente a los protocolos de bioseguridad del Ministerio de Salud, que podría limitar las competencias de las

entidades territoriales, por lo que debería tenerse en cuenta el art. 2º del decreto legislativo al señalar que también deben observarse las indicaciones de las autoridades departamentales, distritales o municipales. Conforme a los principios de coordinación y de concurrencia solicita que se puedan adaptar los protocolos de bioseguridad del orden nacional a las capacidades y necesidades de cada región¹⁰.

-Encuentra adecuada la reactivación del pago de peajes, así como la puesta en marcha de las obras de infraestructura, asociadas a los proyectos viales para lo cual se necesitan los ingresos que permiten financiar las obras.

Exeq. dcto. salvo art. 1º cond.

Federación Colombiana de Municipios

El objetivo es reactivar el sector transporte en todo el territorio nacional, que se paralizó por la emergencia. Dicho sector constituye un servicio público esencial por lo cual debe garantizarse por el Estado (art. 1º). Con el art. 2º se garantiza la vigilancia sobre el cumplimiento de las normas de tránsito, la prevención de accidentes y el mejoramiento de la seguridad vial. En cuanto a la reanudación del cobro de peajes es una medida necesaria para la garantía del equilibrio económico de las concesiones viales del país, que llevaban más de dos meses sin generar ingresos por este concepto.

Exeq.

U. Externado

Dpto. Transporte e Infraestructura

-Satisface requisitos formales y materiales. La normatividad se expide para volver a la normalidad, reactivando el transporte de pasajeros individual tipo taxi, los OAAT, el cobro de peajes, y adoptando medidas en contratos de concesión. Mientras tres medidas levantan suspensiones, otra busca proteger los intereses de los contratistas del Estado en materia de infraestructura, para proteger el trabajo y la economía nacional. Aunque el juicio sea menos exigente no significa que se deba prescindir de él.

- El art. 1º no está vigente, ya que el art. 6º del Dcto. Leg. 482/20 que supeditó la suspensión

de la medida (taxi tomado en la vía pública) al estado de emergencia y el aislamiento preventivo obligatorio, dejó de regir el 17 de abril al finalizar la primera declaratoria. Evidenció los dptos. legislativos (482 y 569/20) relacionados con este asunto, así como la importancia de reactivar el servicio de transporte y la provisión de infraestructura vial para el retorno a la normalidad.

Exeq. dpto. salvo art. 1º ineq.

U. Externado-Dpto. D. Constituc.

Instituto Estudios Constituc. Carlos Restrepo Piedrahita

Cumple requisitos formales y materiales. Se pretende reactivar las actividades económicas del sector transporte e infraestructura, encaminadas a promover el trabajo, la generación de ingresos y la circulación de los ciudadanos, así mismo, repotenciar la economía reactivando la ejecución de obras de infraestructura, para lo cual se requieren los ingresos del cobro de peajes y la flexibilización de las prórrogas respecto de los contratos de concesión. También se prevé la estricta observancia de los protocolos e indicaciones de bioseguridad emitidas, dada la grave crisis que atraviesa la globalidad.

Exeq.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. Encuentra exequible el decreto formal y materialmente¹¹. En primer lugar, evidencia que reúne los requisitos procedimentales al haber sido firmado por el presidente de la república y los ministros, expedido dentro del término de vigencia y contener las razones que justifican su adopción.

1. Luego de realizar el estudio individual de cada uno de los criterios del test material, concluye lo siguiente: i) los decretos legislativos 482 y 569 de 2020 dispusieron la suspensión

de ciertas actividades económicas producto de la grave calamidad sanitaria; ii) ello trajo consigo efectos negativos en la economía y el empleo, dado principalmente el aislamiento preventivo obligatorio; iii) las medidas tienen por finalidad el restablecimiento gradual de la actividad económica y el empleo en el país, siguiendo protocolos de bioseguridad del Ministerio de Salud y las indicaciones de las autoridades territoriales; iv) resultan necesarias para garantizar el servicio público esencial de transporte, reactivar la economía y fomentar el trabajo, además de la protección de la salud y el mínimo vital; v) guardan relación con la emergencia al pretender reactivar los sectores de transporte e infraestructura de manera paralela a la flexibilidad del aislamiento preventivo obligatorio; vi) no implican en principio limitaciones a los derechos y libertades fundamentales; y finalmente, vii) resulta proporcional la prórroga de los contratos de concesión teniendo en cuenta las consecuencias nocivas generadas por el no cobro de tasas y peajes.

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para juzgar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 768 de 30 de mayo de 2020, en virtud de lo dispuesto en los artículos 215 y 241.7 de la Constitución Política.

Materia de análisis y estructura de la decisión

1. Corresponde a la Sala Plena establecer si el Decreto Legislativo 768 de 2020 “[p]or el cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, en el marco del estado de emergencia, económica, social y ecológica”, cumple las exigencias formales y materiales establecidas en la Constitución y en la Ley 137 de 1994¹².

3. Para tal efecto, la decisión por adoptar se habrá de estructurar a partir: i) del contexto general del decreto bajo revisión; luego ii) se abordará el estudio formal, para así, finalmente, iii) evaluar el articulado, comenzando por su transcripción, alcance y criterios materiales de evaluación.

Contexto general del decreto bajo revisión

4. El decreto legislativo sub examine¹³ adopta cuatro medidas dirigidas esencialmente a reactivar algunas actividades de los sectores de transporte e infraestructura, a saber: (i) el transporte de pasajeros individual tipo taxi, por cualquier medio¹⁴, bajo protocolos de bioseguridad, a partir del 01 de junio; (ii) la actividad de los OAAT¹⁵ a partir del 01 de junio, siempre que cumplan condiciones y protocolos de bioseguridad, y las indicaciones de las autoridades territoriales, además de la prórroga de documentos de tránsito cuya vigencia expire y suspende los términos que corran para la reducción de multa; (iii) el cobro de peajes a partir del 01 de junio; y (iv) por último, autoriza la prórroga de los contratos de concesión, sujeta a varias condiciones.

5. De este modo, la reactivación progresiva y segura está encaminada a estimular el empleo y fomentar la actividad económica, en procura de una recuperación oportuna, equilibrada y sostenida, acompañada de condiciones de bioseguridad, y que garanticen el ejercicio y armonización de los derechos y libertades fundamentales como la salud, la locomoción, el trabajo y el mínimo vital, entre otros¹⁶.

6. El transporte como servicio público está sujeto en su prestación a la expedición de una ley¹⁷, pero además corresponde al Congreso de la República expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones¹⁸. De ahí que la Corte haya

sostenido¹⁹ que en un Estado unitario lo concerniente a la regulación de la prestación del servicio, los modos y medios, las condiciones generales, los requisitos mínimos de seguridad para los usuarios, determinar quiénes deben ejercer la autoridad de transporte, entre otros, corresponde al legislador, sin perjuicio de que el Gobierno nacional en el ámbito de su competencia y para la cumplida ejecución de la ley, ejerza la potestad reglamentaria²⁰.

7. Así mismo²¹, el Estado puede intervenir por mandato de la ley²² en los servicios públicos con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades, dar pleno empleo a las personas y asegurar, de manera progresiva, en particular a las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos²³. También toma importancia para la resolución de este asunto los principios de la función administrativa insertos en el art 209 de la Constitución.

1. Debe anotarse que en el Decreto Legislativo 637 de 2020 se refirió a la agravación de la situación económica del país producto de la pandemia del COVID-19, particularmente se hizo expreso que con el objeto de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos sería necesario medidas para hacerla más eficiente y garantizar la sostenibilidad de los procedimientos, costos y tarifas asociados, así como establecer mecanismos de priorización, ajuste y racionalización de trámites y procesos, mitigando los impactos de la emergencia en la prestación del servicio y en la ejecución de proyectos de este sector²⁴. De este modo, el articulado del decreto legislativo en estudio busca contribuir a reactivar la economía y a promover el trabajo, para contrarrestar los efectos económicos y sociales derivados del coronavirus y, especialmente, de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio²⁵.

9. El artículo 56 de la Ley 137 de 1994 establece que “en cualquier momento, y antes del vencimiento del término establecido, el Gobierno podrá derogar las medidas de excepción adoptadas si considera que las graves causas de perturbación han desaparecido o

han sido conjuradas”. En la sentencia C-179 de 1994, que examinó su constitucionalidad, la Corte manifestó que se trata de una medida lógica de los estados de excepción, pues, si los periodos son de carácter transitorio y las medidas que se expiden están destinadas única y exclusivamente a conjurar las situaciones de crisis que dieron lugar a la declaratoria, es factible sostener que “si dichas circunstancias han cesado porque se ha cumplido el objetivo para el cual se decretaron, esto es, el restablecimiento del orden, es preciso que dejen de regir en forma inmediata, pues además de innecesarias ya no existe razón válida alguna para continuar aplicándolas, motivo por el cual el Gobierno deberá proceder a su derogación (...)”.

10. Aunque en el asunto sub judice la normativa expedida tuvo como fundamento la suspensión presentada de las actividades respectivas a través de decretos legislativos proferidos en virtud de la primera declaratoria del estado de emergencia, debe anotarse que finalmente encuentra justificación en el mantenimiento del estado de excepción (ahora producto de la segunda declaratoria, agravación de la situación económica), lo cual además resulta compatible con la naturaleza temporal de las medidas extraordinarias y con la interpretación que conduzca a normalizar la función legislativa. Adicionalmente, las disposiciones expedidas que levantan esencialmente algunas medidas²⁶ responden particularmente a la segunda declaratoria del estado de excepción (grave crisis económica generada)²⁷, lo cual resulta válido a la luz de la Constitución, al pretenderse repotenciar la economía y el empleo en el país respecto del sector transporte, lo cual implica el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad ya establecidos por el Ministerio de Salud que son de obligatorio cumplimiento para prevenir el contagio del virus²⁸.

11. De esta manera, ante decretos legislativos que tienen por objeto levantar ciertas medidas o derogarlas, la Corte inicialmente debe verificar que hayan cesado o cambiado las causas que le dieron lugar, esto es, que desaparezca la perturbación o amenaza al cumplirse el objetivo por el cual se decretaron, o que hubiere disminuido a un nivel tal que pueda ser controlado por los medios ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico. Es claro que el juicio de constitucionalidad a aplicar expone en principio una menor intensidad, sin embargo,

esta regla general también dependerá de las circunstancias que rodeen la emergencia, el impacto en los derechos y la manera o forma en que se produzca el levantamiento de las medidas, para así garantizar un retorno responsable a la normalidad institucional²⁹.

1. El Decreto Legislativo 768 de 2020 busca garantizar la prestación del servicio público esencial de transporte y la provisión de infraestructura vial. Aunque la normativa bajo revisión está dirigida principalmente a levantar la suspensión de medidas, la Corte halla necesario realizar el estudio a partir de dos grupos de situaciones para facilitar el análisis de constitucionalidad según el mayor grado de afinidad normativa, veamos:

i. Aquellas disposiciones que tienen por finalidad el levantamiento inmediato de las medidas previamente adoptadas (arts. 1º, 2º salvo el párrafo y 3º) y que se acompañan de condiciones de bioseguridad, además de las indicaciones de las autoridades territoriales. Reactivan el servicio de transporte individual tipo taxi (tomado en la vía pública), el funcionamiento de los OAAT y el cobro de los peajes.

ii. Aquellas disposiciones que dan continuidad temporal a algunas medidas, aunque finalmente tengan por objeto su levantamiento (arts. 2º párrafo y 4º) y que se acompañan ahora de nuevos tiempos y condiciones. Mantiene la prórroga de la vigencia de documentos de tránsito cuya vigencia hubiere expirado, así como la suspensión temporal de los términos que corren para la reducción de la multa; y mantiene la facultad de concertar una prórroga de los contratos de concesión, sujetos a nuevos tiempos y condiciones.

1. Adicionalmente, tal metodología de análisis permite aplicar de manera ordenada y diferenciada la jurisprudencia de la Corte³⁰ sobre la materia, sentada en las sentencias C-18531 y C-23932 de 2020. La Corte también se referirá a la sentencia C-205 de 2020³³, que declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 539 de 2020 y adopta medidas de bioseguridad por la pandemia del COVID-19.

1. Finalmente, la Sala Plena como metodología para realizar el estudio del test material³⁴

acudirá a ejes articuladores de análisis según la incidencia en los grupos de situaciones identificables³⁵. Respecto al primero (levantamiento inmediato) se congregarían en dos: uno, por los juicios de finalidad, conexidad, motivación suficiente y necesidad y, el otro, por la proporcionalidad, no contradicción específica, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, motivación de incompatibilidad y no discriminación. Sobre el segundo grupo (continuidad temporal de medidas) se agruparían también en dos: el primero, por los juicios de finalidad, conexidad, motivación suficiente, necesidad y proporcionalidad y, el segundo, por la no contradicción específica, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, motivación de incompatibilidad y no discriminación.

Análisis formal

1. La Corte encuentra que el Decreto Legislativo 768 de 30 de mayo de 2020 cumple las condiciones formales previstas en la Constitución³⁶ y la LEEE³⁷, como se explica a continuación.

1. Suscripción. Fue firmado por el presidente de la república y cada uno de los ministros del gabinete³⁸.

1. Expedición. Se profirió al amparo de la declaratoria del estado de excepción (6 de mayo, Decreto 637/20)³⁹ y dentro del término de vigencia (30 de mayo, Decreto Legislativo 768/20). Además, teniendo en cuenta que la declaratoria del estado de emergencia se extiende a todo el territorio nacional, las medidas adoptadas en el decreto en estudio tienen el mismo ámbito de aplicación y alcance, como se verifica con el artículo 1º.

1. Motivación. En el acápite del “considerando” del decreto expedido se enuncian las razones

fácticas y jurídicas que llevaron a la adopción de medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, específicamente a: i) reactivar el servicio de transporte individual tipo taxi (tomado en la vía pública), el funcionamiento de los OAAT y el cobro de peajes, y ii) dar continuidad temporal a algunas medidas (prórroga de documentos de tránsito y mantenimiento de suspensión de términos para reducción de la multa), además de la facultad de prorrogar los contratos de concesión, conforme a las condiciones que se establecen.

Análisis material

Primer grupo: medidas de levantamiento inmediato, bajo condiciones de bioseguridad e indicaciones de autoridades territoriales (arts. 1º, 2º -salvo párrafo- y 3º)

1. En el marco de la segunda declaratoria del estado de emergencia⁴⁰, se expidió el Decreto Legislativo 768 de 2020 que ordenó la reactivación del servicio público de transporte de pasajeros individual tipo taxi (tomado en la vía pública), del funcionamiento de los OAAT, y del cobro de peajes, bajo medidas de bioseguridad y las indicaciones de las autoridades territoriales; actividades cuya operación se encontraba restringida desde el inicio de la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19, así:

Decreto 482 de 2020⁴¹

Decreto 569 de 2020⁴²

Decreto 768 de 2020⁴³

Artículo 6. Transporte de pasajeros individual tipo taxi. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio preventivo, se permite operar el servicio público de transporte de pasajeros individual tipo taxi que solo podrá

ofrecerse por vía telefónica o a través de plataformas tecnológicas.

No se establece ninguna medida respecto del transporte público de pasajeros individual tipo taxi.

Artículo 1. Transporte de pasajeros individual tipo taxi. El servicio público de transporte de pasajeros individual tipo taxi podrá ofrecerse por cualquier medio a partir de las cero horas (00:00) del 1 de junio de 2020. Servicio que habrá de ofrecerse en cumplimiento de los protocolos de bioseguridad establecidos para el efecto por el Ministerio de Salud y Protección Social.

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

Artículo 2. Actividades de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito. Permitir la actividad de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito, a partir de las cero horas (00:00) del 1 de junio de 2020, siempre y cuando cumplan con: (i) las condiciones y protocolos de bioseguridad establecidos para el efecto por el Ministerio de Salud y Protección Social y (ii) las indicaciones que para el efecto determinen las autoridades departamentales, distritales o municipales del respectivo territorio donde cada uno de éstos operen, en concordancia con el principio de autonomía territorial. (...)

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

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

Artículo 3. Cobro de peajes. Activar el cobro de peajes a vehículos que transiten por el territorio nacional a partir de las cero horas (00:00) del 1 de junio de 2020.

1. Como se observa del cuadro comparativo, a partir del Decreto Legislativo 482 de 20 de marzo⁴⁴ el Gobierno condicionó la oferta del transporte de pasajeros individual tipo taxi a la vía telefónica o al aplicativo, así mismo, suspendió las actividades y trámites adelantados por los OAAT y el cobro de peajes para vehículos que transiten por el territorio nacional. Estas disposiciones tendrían aplicación mientras perdurara la declaratoria de emergencia⁴⁵ y el aislamiento preventivo obligatorio⁴⁶. Posteriormente, el Decreto Legislativo 569 de 15 de abril⁴⁷ reprodujo en lo sustancial los contenidos jurídicos de la suspensión de las actividades de los OAAT y el cobro de peajes⁴⁸, cuya vigencia quedó supeditada solo al aislamiento preventivo obligatorio.

1. Ahora bien, a pesar de la continuidad de las normas de aislamiento, el decreto objeto de control estableció tres medidas que levantan de forma inmediata las suspensiones previstas en los decretos 482 y 569 de 2020⁴⁹, y velan por el retorno paulatino y responsable a la normalidad institucional del sector transporte e infraestructura del transporte, a saber:

(i) La habilitación de la oferta vehicular de taxi por cualquier medio a partir del 1° de junio de 2020 (art. 1º). Se destaca que esta modalidad de transporte nunca estuvo suspendida en un todo, solo se restringió temporalmente su prestación a la vía telefónica y a las plataformas tecnológicas, excluyendo, por lo tanto, los servicios de taxi tomados en la vía pública. Así mismo, se determinó que la habilitación de la oferta de taxi está sujeta al cumplimiento de los protocolos de bioseguridad adoptados por el Ministerio de Salud, en virtud de la competencia otorgada por el Decreto 539 de 13 de abril de 2020⁵⁰ y que dio lugar a la expedición de las resoluciones 666 de 24 de abril⁵¹, 677 de 24 de abril⁵² y 679 de 24 de abril⁵³ de 2020.

(ii) La reactivación de los OAAT desde el 1° de junio de 2020 (art. 2º, inc. 1). Según el Código Nacional de Tránsito Terrestre⁵⁴, tales organismos constituyen entidades públicas o privadas que por delegación o convenio se les asignan determinadas funciones de tránsito, como a los Centros de Diagnóstico Automotor, de Enseñanza Automovilística y de Reconocimiento y Evaluación de Conductores, los cuales intervienen en la obtención del certificado de revisión técnico mecánica, la expedición de licencias de conducción y de tránsito, y la realización de los cursos para la reducción de la multa. De esta forma, el reinicio de las actividades del sector transporte implica reanudar gradualmente los trámites y servicios ofrecidos por dichos organismos al constituir requisitos para el ejercicio de la actividad de transporte y la conducción de vehículos en condiciones de calidad y seguridad. En todo caso se deben llevar a cabo en cumplimiento de condiciones estrictas de bioseguridad del Ministerio de Salud y las indicaciones de las autoridades departamentales, distritales o municipales del territorio donde operen.

(iii) La reanudación del cobro de peajes a partir del 1° de junio de 2020 (art. 3º). De acuerdo con el artículo 21 de la Ley 105 de 1993⁵⁵, para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación esta contará con los recursos que se apropien en el presupuesto nacional y cobrará el uso de las obras a los usuarios para garantizar el adecuado mantenimiento, operación y desarrollo. De ahí que se establezcan peajes, tarifas y tasas, y los recursos provenientes de su cobro se usarán exclusivamente para ese modo de transporte. Los peajes constituyen una tasa o retribución que el usuario de una vía pública paga por su uso y cuyo cobro constituye un derecho del concesionario⁵⁶; por lo tanto, la suspensión establecida en los decretos legislativos 482 y 569 de 2020 corresponde a un beneficio tributario ligado a la vigencia del aislamiento preventivo obligatorio⁵⁷, que vino a ser derogada por el decreto bajo estudio con anterioridad al cumplimiento del término inicialmente definido⁵⁸. Adicionalmente, el considerando 56 del presente decreto articuló la reactivación del cobro de peajes al cumplimiento de condiciones estrictas de bioseguridad para sus trabajadores y los habitantes del país.

1. Tras el anterior contexto normativo, la Corte emprende el examen material del primer

grupo de disposiciones, de acuerdo con los ejes articuladores mencionados en el anterior acápite.

Juicios de finalidad⁵⁹, conexidad material⁶⁰, motivación suficiente⁶¹ y necesidad⁶²

1. Los artículos 1º, 2º (inc. 1) y 3º son expedidos con el objetivo de regresar a la normalidad institucional, al reactivar servicios como el transporte de pasajeros individual tipo taxi (tomado en la vía pública), el de los OAAT y el cobro de peajes. Como medidas de restablecimiento, para la Corte tienen por finalidad mitigar y evitar la expansión de los efectos económicos y sociales negativos⁶³ generados por la propagación del COVID-19 en la prestación de los servicios de transporte e infraestructura, que habían sido suspendidos atendiendo el aislamiento preventivo obligatorio⁶⁴. De esta manera, se pretende garantizar el servicio público esencial de transporte, así como brindar oportunidades para la recuperación económica y la generación de empleo. Como el artículo 365 del Decreto 749 de 2020⁶⁶ había permitido el reinicio de algunas actividades, era indispensable garantizar el servicio público de transporte en todo el territorio nacional, permitiendo el transporte de pasajeros individual tipo taxi tomado en la vía pública, reanudando paulatinamente los trámites y servicios ofrecidos por los OAAT y reactivando el cobro de la tasa de peaje, al ampliarse, como se ha explicado, la actividad del sector transporte en el territorio nacional.

1. Las disposiciones adoptadas van acompañadas de condiciones de bioseguridad y las indicaciones de las respectivas autoridades territoriales, dado que la declaratoria de emergencia sanitaria continúa en el país⁶⁷, además de mantenerse el aislamiento preventivo obligatorio⁶⁸. Con ello se persigue un retorno a la normalidad jurídica constitucional en los sectores de transporte e infraestructura de manera responsable y gradual, esto es, una reanudación de las actividades mencionadas sin afectar las medidas sanitarias adoptadas que propenden por la mitigación del virus, que como es de conocimiento público se mantiene al no disponerse aun de una vacuna. Conforme a lo indicado el juicio de finalidad se encuentra

superado.

1. De otro lado, las medidas proferidas tienen relación directa y específica con el estado de emergencia. En primer lugar, este Tribunal encuentra que guardan conexidad con la parte motiva del Decreto 768 de 2020 (nivel interno) al exponer los cimientos sobre los que recaen las medidas adoptadas. Frente a la reactivación del servicio de taxi por cualquier medio los considerandos 27 a 33 indican que el objetivo del mecanismo es promover el trabajo de los conductores, facilitar la movilización de los usuarios e impulsar la economía, al generar ingresos y gastos para quienes dependen de la actividad. Igualmente, en correspondencia a la movilización de un mayor número de personas exceptuadas del aislamiento preventivo obligatorio, se indica que existe un incremento en la demanda del transporte individual de pasajeros tipo taxi, por lo que se torna indispensable garantizar la prestación del servicio público de transporte al 100% de su capacidad. Además, se alude a mantener condiciones de bioseguridad que resultan obligatorias para prevenir el contagio del virus.

1. En cuanto a la reanudación de los OAAT se incluyó en los considerandos 34 a 39 una serie de razonamientos que sustentan la medida. Explican que el Decreto 749 de 2020 permitió el reinicio de diferentes actividades relacionadas con el sector transporte, por lo que era necesario restablecer de forma paulatina los trámites y servicios ofrecidos por tales organismos. Así mismo, señalan que contribuye a reactivar la economía y el empleo a nivel nacional. Adicionalmente, destacan la importancia de mantener medidas de bioseguridad así como atender las indicaciones de las autoridades territoriales.

1. En lo atinente a la recuperación del recaudo por el uso de la infraestructura (peajes) los considerandos 40 a 58 del decreto informan la disposición de los recursos necesarios para el adecuado mantenimiento, operación y desarrollo de la malla vial a cargo de la Nación. Exponen que la medida garantiza el servicio público de transporte y su infraestructura, así como la recuperación de empleos. Explican que los proyectos del sector de infraestructura de transporte permiten hacer frente a la disminución del PIB y a la necesidad de generar un mayor gasto para dinamizar la economía nacional en momentos de desaceleración. Indican que se pretende recuperar el recaudo por el uso de la infraestructura para invertir esos

recursos en el desarrollo de los 896 proyectos que se encuentran en ejecución. Además, expresan la importancia de la ejecución de esta actividad en cumplimiento de condiciones estrictas de bioseguridad para sus trabajadores y los habitantes del país, en aras de garantizar la salud, la movilidad y la seguridad de quienes circulan por las vías nacionales.

1. En segundo lugar, la Corte observa que las medidas de desarrollo tienen un nexo directo y específico con la segunda declaratoria del estado de emergencia (nivel externo)⁶⁹, esto es, la necesidad de contener la grave crisis económica y social derivada de la pandemia del COVID-19⁷⁰. La relación directa y específica está dada en que con el decreto legislativo se busca mitigar y evitar la expansión de los efectos negativos en la economía y el empleo respecto de los sectores de transporte e infraestructura con ocasión de la emergencia producida por la pandemia⁷¹, para así garantizar la prestación continua y efectiva del servicio de transporte y la sostenibilidad de los procedimientos, costos y tarifas⁷². De acuerdo con lo expuesto, los artículos 1º, 2º (inc. 1) y 3º satisfacen los requerimientos del examen de conexidad externo.

1. De lo expuesto también es factible concluir por esta Corporación que el presidente de la república ofreció razones suficientes para justificar las medidas adoptadas, además de que el juicio resulta menos exigente al no presentarse limitación alguna de derechos constitucionales. Las medidas están dirigidas fundamentalmente a restablecer unas actividades específicas de los sectores de transporte e infraestructura y, con ello, más bien garantizar derechos como el trabajo, la libre circulación y la actividad económica, todo bajo condiciones de salubridad. Ciertamente el Gobierno presentó en detalle las motivaciones que respaldan el levantamiento de las restricciones, pues manifestó que: (i) las medidas están encaminadas a reactivar el sistema productivo nacional, permitiendo el dinamismo y el crecimiento económico afectado por el choque entre oferta y demanda por el COVID-19; (ii) en atención a la incorporación paulatina de excepciones al aislamiento preventivo obligatorio se torna trascendente garantizar la oferta del transporte público de taxi por cualquier medio, los trámites y servicios a cargo de los OAAT y contar con los ingresos para el financiamiento de la infraestructura vial; y (iii) la calamidad pública sanitaria derivada de la pandemia no se

ha superado, de manera que la reactivación debe responder a condiciones estrictas de bioseguridad.

1. De otra parte, la Corte encuentra que se superan los juicios de necesidad fáctico y jurídico atendiendo a que las tres medidas adoptadas se limitan a levantar las suspensiones del ejercicio de ciertas actividades establecidas mediante los decretos legislativos 482 y 569 de 2020 y, con ello, velar por el retorno a la normalidad en las condiciones de salubridad indispensables.

1. La necesidad fáctica para los sectores de transporte e infraestructura deriva de la incidencia en la economía y la generación de empleo en el país, especialmente de la importancia de adoptar medidas respecto de aquellas actividades que se puedan realizar disminuyendo los riesgos de contagio y permitiendo que la actividad económica se reinicie gradualmente, coadyuvando a garantizar la prestación futura y cierta del servicio. Además, con la incorporación paulatina de las excepciones al aislamiento preventivo obligatorio múltiples sectores productivos retomaron sus actividades, lo que ocasionó un aumento considerable del flujo de personas en las calles, del tráfico vehicular y del uso de las vías nacionales.

1. En primer lugar, respecto a la reactivación de la oferta del servicio de taxi en un 100% de su capacidad y bajo condiciones de seguridad sanitaria, este Tribunal encuentra indispensable la medida al responder a la mayor demanda de quienes pueden movilizarse en virtud de las excepciones señaladas y salvaguardando la salubridad pública⁷³, en virtud del principio de prevención en salud⁷⁴. De este modo, la reanudación de la oferta del transporte individual por cualquier medio⁷⁵ es necesaria al posibilitar el tránsito sin restricciones de los vehículos registrados en el territorio nacional para desarrollar la actividad⁷⁶. Bajo ese contexto, la medida coadyuva a que las empresas, propietarios y conductores asociados a esta modalidad de transporte cuenten con ingresos, y a su vez generen gastos, lo que favorece la reducción de los efectos económicos negativos sobre dicho componente de la

economía nacional⁷⁷, así como en aquellos afines o complementarios (v.gr. combustible, hidrocarburos).

1. De acuerdo con la información disponible en el expediente, un importante número de personas en Colombia se dedica a la conducción de vehículos de transporte público⁷⁸; así mismo, entre las ocupaciones no compatibles con el teletrabajo y con mayor número de trabajadores se encuentra la conducción de “automóviles, taxis y camionetas”⁷⁹, de manera que la habilitación del transporte público tipo taxi sin restricción de funcionamiento resulta una medida necesaria en la promoción del empleo y en la reactivación económica.

1. En segundo lugar, la reanudación del funcionamiento de los OAAT⁸⁰ es necesaria para garantizar la idoneidad en la prestación del servicio de transporte por los conductores, las condiciones de seguridad de los vehículos y los requisitos ambientales para su circulación. Lo anterior, teniendo en cuenta que al aumentar el tránsito vehicular los riesgos propios de la conducción ascienden, por lo que es indispensable dar continuidad a la operatividad de los organismos, protegiendo los empleos y sin exponer la seguridad en su prestación, y garantizando que más vehículos usen las vías del país bajo las condiciones requeridas.

1. La entrada en funcionamiento de los Centros de Diagnóstico Automotor, Enseñanza Automovilística y Reconocimiento, y Evaluación de Conductores⁸¹ preserva la ejecución de las actividades económicas, resguarda el presupuesto nacional y evita una pérdida significativa de los empleos asociados a dichas entidades⁸². En ese orden, halla este Tribunal que la medida beneficia el dinamismo de la actividad económica que ha resultado gravemente afectada por la crisis desencadenada por el COVID-19⁸³.

1. En tercer lugar, la suspensión del cobro de peajes⁸⁴ pretendió incidir directamente en la reducción de costos de transporte y evitar el alza de bienes de primera necesidad e insumos médicos en el marco de la primera declaratoria del estado de emergencia. Con todo, dado

que el recaudo de este tributo constituye la fuente de pago principal para la ejecución de los proyectos de infraestructura del transporte, es claro que necesariamente desencadenó un efecto negativo financiero para el Estado consistente en la disminución de los ingresos proyectados y presupuestados para la construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura vial del país⁸⁵. Esta situación podría afectar sus finanzas, en el evento de prorrogarse indefinidamente la suspensión del cobro del peaje, incidiendo en un sector básico de la economía⁸⁶.

1. Lo anterior hacía indispensable recuperar el recaudo a los usuarios de las vías, pues de no hacerlo, se afectaban los recursos necesarios para el adecuado mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte, y para garantía de la competitividad y conectividad del país. Aunado a ello, la medida representa un efecto positivo en la reactivación económica, ya que la operación y administración en las estaciones de peaje y pesaje, centros de control de operaciones y áreas de servicio, generan un importante número de empleos directos⁸⁷.

1. La Corte encuentra que la mayor circulación por las vías nacionales trae consigo el desgaste de la infraestructura, de ahí que la medida asegura la transitabilidad y seguridad de la población, y el abastecimiento de bienes y mercancías⁸⁸. Así mismo, la continuidad de los proyectos de infraestructura (i) articula a proveedores, contratistas, interventores, entre otros actores de la cadena productiva, (ii) conserva los puestos de trabajo vinculados⁸⁹ y (iii) evita afectaciones a las inversiones que se tenían previstas para las vías del territorio nacional⁹⁰.

1. Ahora bien, la reactivación de las medidas (arts. 1º, 2º inc. 1 y 3º del Decreto Legislativo 768 de 2020) que se desarrolla de manera gradual debe cumplirse en condiciones de salubridad, para un retorno seguro a la normalidad institucional. En efecto, si bien el Decreto 637 de 2020 pretende conjurar los efectos económicos y sociales derivados de la pandemia del COVID-19, haciendo especial énfasis en la reactivación económica y la promoción del

empleo, no se debe perder de vista que la causa de la primera declaratoria del estado de emergencia⁹¹ todavía persiste o se extiende en el tiempo⁹², por lo que es preciso que las medidas relacionadas con el dinamismo de la economía y la garantía del empleo atiendan estrictos criterios de seguridad y sanidad. Así pues, la Corte observa que la norma objeto de control pretende la reactivación progresiva y segura del servicio de taxi tomado en la vía pública, de la labor de los OAAT y de las estaciones de peaje, en tanto establece como condición ineludible el cumplimiento estricto de los protocolos de bioseguridad⁹³ del Ministerio de Salud y las indicaciones que al respecto establezcan las autoridades territoriales.

1. Justamente en torno a los protocolos de bioseguridad adoptados por el Gobierno nacional, recientemente la sentencia C-205 de 2020⁹⁴ encontró válido a la luz de la Constitución implementar protocolos de bioseguridad en todos los sectores económicos, con la finalidad de “garantizar la salud de la población, impedir la propagación masiva del virus y habilitar el reinicio de labores productivas suspendidas con ocasión de las medidas de aislamiento proferidas en el marco de la pandemia”. El establecimiento de dichas directrices de salubridad constituye una pauta de aplicación ineludible para autorizar la reapertura de las actividades económicas restringidas, por lo que las reglas que en materia de contención del COVID-19 imparte el Ministerio de Salud resultan de interés nacional y deben guiar la actuación de todas las autoridades. De lo contrario, no se podría dar el retorno a la normalidad bajo condiciones adecuadas de seguridad al comprometer seriamente la salud, vida e integridad de las personas.

1. Por último, sobre el juicio de necesidad jurídica o subsidiariedad esta Corporación encuentra justificado que el presidente de la república hubiere acudido a un decreto legislativo para levantar las suspensiones sobre el servicio público de transporte de pasajeros tipo taxi, el funcionamiento de los OAAT y el cobro de peajes, toda vez que fueron impuestas a través de una normatividad de rango legal, es decir, por medio de los decretos legislativos 482 y 569 de 2020⁹⁵, avalados en su constitucionalidad por las sentencias C-185 y C-239 de 2020, como se ha explicado.

1. Contrario a lo sostenido por el Departamento de Derecho del Transporte e Infraestructura de la Universidad Externado, la Sala Plena considera que la restricción de tomar el servicio de taxi en la vía pública mantiene su vigencia, pues el artículo 6º del Decreto Legislativo 482 de 26 de marzo de 2020 no solo habilitó la suspensión de la medida al escenario de la duración del estado de emergencia económica y social⁹⁶, sino también a la permanencia del aislamiento preventivo obligatorio, el cual se ha extendido desde el 25 de marzo de 2020⁹⁷ y hoy con el Decreto 1168 de 2020⁹⁸ que dispone el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable. De este modo, la suspensión del servicio de taxi en la vía pública fijado a través del Decreto Legislativo 482 permanecía vigente al momento de la expedición del decreto sub examine (30 de mayo), por lo que se justifica la expedición de una norma con rango de ley para su levantamiento.

en virtud del Decreto 1168 de 2020, la fase de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable, entró a regir a partir de la mencionada fecha

Juicios de proporcionalidad⁹⁹, no contradicción específica¹⁰⁰, ausencia de arbitrariedad¹⁰¹, intangibilidad¹⁰², incompatibilidad¹⁰³ y no discriminación¹⁰⁴

1. Los presentes juicios revisten una menor intensidad en su análisis al no resultar altamente comprometidos tratándose de medidas legislativas cuya teleología según se ha verificado y expuesto es el levantamiento de restricciones impuestas mediante los decretos legislativos 482 y 569 de 2020, para el retorno a la normalidad institucional.

1. Pues bien, en cuanto a la proporcionalidad las determinaciones proferidas por el Decreto Legislativo 768 de 2020 en sus artículos 1º, 2º (inc. 1) y 3º, resultan razonables. Como se ha expuesto, están dirigidas a reactivar algunas actividades económicas para fomentar el

desarrollo de los sectores de transporte e infraestructura, dadas las restricciones que se habían impuesto mediante los decretos legislativos 482 y 569 de 2020. De esta forma, se pretende regresar gradualmente y de manera segura a la normalidad institucional, por lo que no implican limitaciones o restricciones a los derechos y libertades constitucionales.

1. El objetivo de las medidas legislativas adoptadas, por el contrario, es garantizar el libre ejercicio de varias actividades, contribuyendo a la efectividad de las medidas de aislamiento social vigentes y, en correspondencia, permitiendo la reactivación progresiva y en condiciones de salubridad de los sectores de transporte e infraestructura¹⁰⁵, lo cual redundará en beneficio de la reactivación económica y del empleo (arts. 25, 49, 333 y 334 C. Pol.). De esta manera, las medidas adoptadas resultan proporcionales al perseguir un fin constitucionalmente legítimo de garantizar el transporte público en el país, el abastecimiento de bienes y mercancías en todo el territorio nacional y la necesidad de proteger la seguridad e integridad de los actores viales que hacen parte del régimen de tránsito en el país. Por lo tanto, se considera superado el examen de proporcionalidad.

1. Tampoco los artículos bajo estudio contrarían mandato constitucional alguno o de los tratados internacionales de derechos humanos, ni infringen las medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Al contrario, persiguen favorecer el servicio público de transporte, así como su infraestructura, además de materializar la obligación del Estado de preservar el derecho a la salud, el derecho al trabajo, la libertad económica, la protección de la economía nacional, entre otros.

1. Contrario a lo sostenido por uno de los intervinientes ciudadanos¹⁰⁶, las medidas no infringen el principio de autonomía territorial, ya que como se manifestó en la sentencia C-205 de 2020¹⁰⁷, donde se debatió la inquietud presentada, la Corte sostuvo que la obligación de gobernadores y alcaldes de sujetarse a los protocolos de bioseguridad del Ministerio de Salud, comporta el establecimiento de un interés nacional de superior entidad y la supervisión de su cumplimiento por las secretarías municipales o distritales del sector

correspondiente genera a su vez una responsabilidad social, al implicar un control adecuado de los sectores económicos y de la administración pública a los que se autorice su apertura, para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo del COVID-19 (principio de coordinación, art. 288 C. Pol.). Así concluyó que la estandarización de procedimientos cuando se trata de dar apertura gradual a los sectores económicos y de la administración pública, no genera afectación alguna del principio de autonomía territorial¹⁰⁸. En ese orden, no hay lugar a condicionamiento alguno y, por lo tanto, se cumple el juicio de no contradicción específica.

1. Finalmente, respecto de las tres medidas legislativas adoptadas basta con señalar que (i) no limitan o vulneran el núcleo esencial de derechos fundamentales, tampoco interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público y no suprimen o modifican los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento; (ii) no comprometen derechos de alcance intangibles; (iii) no suspenden leyes, además que tal levantamiento de medidas responde válidamente a la segunda declaratoria del estado de emergencia (grave crisis económica), al pretender repotenciar la economía y el empleo respecto del sector transporte; y (iv) no generan trato diferencial injustificado alguno. De esta forma, los juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, incompatibilidad y no discriminación se tienen por superados.

Segundo grupo: medidas que dan continuidad temporal con objetivo de levantamiento a decisiones en materia de transporte e infraestructura (parágrafo del artículo 2 y artículo 4)

1. A través de los decretos legislativos 482 de 26 de marzo y 569 de 15 de abril de 2020 también se establecieron medidas relacionadas con la prórroga de la vigencia de los documentos de tránsito y la suspensión de los términos para la reducción de la multa, así como la facultad de prorrogar la duración de los contratos de concesión del Estatuto General de la Contratación Pública -EGCP-y en los esquemas de asociación público-privada -EAPP-. El Decreto Legislativo 768 de 30 de mayo, que estudia la Corte, da continuidad a estas decisiones e incorpora unas modificaciones, tal como se expone a continuación:

Decreto 482 de 2020

Decreto 569 de 2020

Decreto 768 de 2020

Artículo 9. Parágrafo. En los términos del presente artículo, los documentos de tránsito, incluyendo la licencia de conducción y el certificado de revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes, cuya vigencia expire, no serán exigibles. Los tiempos que estén corriendo para la reducción de multa prevista en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, se suspenderán durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio.

Artículo 7. Parágrafo. En los términos del presente artículo, los documentos de tránsito, incluyendo la licencia de conducción y el certificado de revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes, cuya vigencia expire, se entenderán prorrogados automáticamente durante el tiempo que dure el aislamiento preventivo obligatorio, y hasta un mes (1) después de finalizada esta medida. Los tiempos que estén corriendo para la reducción de multa prevista en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, se suspenderán durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio.

Artículo 2. Parágrafo. En los términos del presente artículo, los documentos de tránsito, incluyendo la licencia de conducción y el certificado de revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes, cuya vigencia expire, se entenderán prorrogados automáticamente durante el tiempo que duren suspendidos los referidos Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito, y hasta un mes (1) después de finalizada esta medida. Los tiempos que estén corriendo para la reducción de multa prevista en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, se suspenderán durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio.

Artículo 25. Medidas en contratos de concesión. En los esquemas de asociación público privada que trata la Ley 1508 de 2012 debido a la adopción de medidas por parte del

Gobierno nacional que conlleven la disminución en el recaudo de los proyectos, podrán efectuarse prórrogas en tiempo que, sumadas, superen el veinte por ciento (20%) del valor del contrato inicialmente pactado. Cuando se trate de proyectos de iniciativa privada los contratos podrán ser prorrogados por encima del veinte por ciento (20%) del plazo inicial.

Artículo 15. Medidas de contratos de concesión. En los esquemas de concesiones previstos en la Ley 80 de 1993, y de asociación público privada que trata la Ley 1508 de 2012, debido a la adopción de medidas por parte del Gobierno nacional que conlleven la disminución en el recaudo de los proyectos, se prorrogará en tiempo que, sumado, puede superar los límites previstos en la normatividad vigente y sólo para prorrogar por el mismo tiempo en el que se generó el aislamiento preventivo obligatorio con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

Artículo 4. En los contratos de concesión de los que trata el Estatuto General de la Contratación Pública y en los esquemas de asociación público privada de que trata la Ley 1508 de 2012, celebrados antes de la expedición de este Decreto Legislativo, las partes podrán acordar una prórroga en tiempo que sumada supere los límites previstos en la normatividad vigente, prórroga que se fundamentará exclusivamente en las medidas de no cobro de tasas y peajes adoptadas por parte del Gobierno nacional.

1. La información que se presenta en el cuadro comparativo permite corroborar que las medidas contenidas en el parágrafo del artículo 2º y en el artículo 4º no son nuevas, pues reproducen en buena parte contenidos normativos que habían sido expedidos por el Gobierno, no obstante, se presenten algunas modificaciones. Ello es relevante para el estudio de constitucionalidad en tanto implica que las sentencias C-185 de 2020 y C-239 de 2020, que revisaron la constitucionalidad de los decretos legislativos 482 y 569 de 2020, constituyen un insumo para la solución del asunto que ahora ocupa a la Sala.

1. Las dos disposiciones sujetas a examen respecto de sus antecesoras guardan en gran medida una relación, sin embargo, resulta aún más cercana con la que le antecede, por lo

que en principio se seguirá en lo que guarde consonancia la decisión sobre el Decreto Legislativo 569 de 2020. También debe tenerse en cuenta, como se ha explicado, que los decretos legislativos que preceden al sub examine fueron expedidos durante la primera declaratoria del estado de emergencia.

1. Ahora bien, debe señalarse que la nueva prórroga de la vigencia de los documentos de tránsito y la suspensión de los términos para la reducción de la sanción del artículo 136 de la Ley 769 de 2002¹⁰⁹, solo se distingue de la anterior medida prevista en el Decreto Legislativo 569 de 2020 en cuanto a que la vigencia ahora se supedita al tiempo que duren suspendidos los OAAT¹¹⁰ y no al aislamiento preventivo obligatorio. Y en relación con el artículo 4º que establece una nueva prórroga de los contratos de concesión¹¹¹ se distingue esencialmente que se supedita a los contratos celebrados antes de la expedición del decreto y que se fundamenta exclusivamente en el no cobro de tasas y peajes¹¹².

1. A continuación, se llevará a cabo el examen material de constitucionalidad y para facilitar su realización se procederá a agrupar los juicios, como se ha procedido por la Corte en anteriores ocasiones¹¹³.

Juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, necesidad y proporcionalidad

1. El párrafo del artículo 2º busca garantizar un retorno gradual de los servicios ofrecidos por los OAAT en el proceso de reactivación económica en el que se enmarcan las medidas. Entonces, cumplen con la finalidad de impedir que se extiendan las consecuencias económicas y sociales negativas que ha ocasionado la expansión del COVID-19, disminuyendo los eventuales contagios y con vocación al restablecimiento de la normalidad institucional de manera segura. Con la nueva prórroga de la vigencia de los documentos de tránsito y la suspensión de los tiempos para la reducción de la multa bajo los plazos establecidos, se garantiza un tiempo adicional y prudencial para responder a la grave crisis

económica y social, evitando temporalmente cargas excesivas para los usuarios del servicio de transporte.

1. De igual forma, el artículo 4º está encaminado a contrarrestar los efectos nocivos generados en el recaudo de los respectivos proyectos de infraestructura, dadas las exenciones de tasas y peajes decretadas durante el aislamiento preventivo obligatorio, que tenían como pretensión asegurar el abastecimiento de bienes y mercancías en el territorio nacional. Ciertamente, se trata de una medida que persigue resguardar el equilibrio económico contractual que pudiera presentarse en cada una de las concesiones celebradas en el país y en los EAPP, garantizando así la continuidad de los proyectos. Con ello se evita la extensión de los efectos negativos de la crisis sanitaria al protegerse los recursos del Estado en perspectiva del levantamiento de las medidas -reactivación de economía y el empleo-. De esta manera, se cumple el juicio de finalidad.

1. En cuanto a la conexidad material desde el punto de vista interno, la Corte evidencia que lo establecido en las normas examinadas tiene relación directa y específica con lo expuesto en la parte motiva del Decreto Legislativo 768 de 2020. Al respecto, en los considerandos 34 y ss., se expone la importancia de reanudar paulatinamente los trámites y servicios ofrecidos por los OAAT, en tanto constituyen requisitos para el ejercicio de la actividad del transporte y la conducción de vehículos en condiciones de calidad y seguridad. De igual modo, se menciona en el considerando 59 que con ocasión de la suspensión del cobro de tasas y de peajes durante el aislamiento preventivo obligatorio, era necesario adoptar medidas que permitan que en los contratos de concesión de los que trata el EGCP- y en los EAPP, se pueda acordar una prórroga en tiempo que sumada supere los límites previstos en la normatividad vigente.

1. Sobre la nueva prórroga de la vigencia de los documentos de tránsito y la suspensión de los términos para la reducción de la multa, así como la posibilidad de ampliar el plazo de los contratos de concesión del EGCP y en los EAPP, esta Corporación halla que guardan una

relación directa y específica con los motivos que originaron la segunda declaratoria del estado de emergencia¹¹⁴, al pretender contener la grave crisis económica y social por la grave calamidad sanitaria¹¹⁵, con medidas paulatinas que persiguen salvaguardar la salud, la vida y la integridad (prevención de la propagación), y mitigar y evitar la expansión de los efectos negativos en la economía y el empleo en el país, respecto de los sectores del transporte e infraestructura. Por lo tanto, se cumple con la conexidad externa.

1. De lo señalado sobre la conexidad es factible concluir que se ofreció una motivación suficiente para adoptar las medidas legislativas. El Gobierno nacional presentó en detalle las razones que respaldan la continuidad temporal de algunas medidas legislativas -con ciertas modificaciones- en la búsqueda de retornar a la normalidad institucional. En esa medida, además de propender por la garantía de los derechos y libertades fundamentales (parág. del art. 2º), persigue contar con los ingresos necesarios -mecanismo de compensación- para favorecer la reactivación de la economía nacional y el empleo (art. 4º). Además, este juicio resulta menos exigente atendiendo a que el decreto legislativo no contiene en concreto medidas que limiten derechos y libertades constitucionales; por el contrario, pretenden garantizarse de forma adecuada.

1. En cuanto a la necesidad fáctica es posible concluir que las medidas contenidas en el párrafo del artículo 2º superan este juicio debido a que se trata de una norma que permite reducir la cantidad de actividades que requieren contacto físico, garantizando un regreso escalonado y en condiciones de mayor salubridad. La Corte estima que la nueva prórroga automática de los documentos de tránsito y la suspensión de los términos para la reducción de las sanciones resultan adecuadas para el cumplimiento de esa finalidad, debido a que aseguran un periodo de gracia que les permitirá a los ciudadanos renovar sus documentos de tránsito y disponer del tiempo indispensable para el pago de la sanción, evitando el contacto innecesario y con ello disminuyendo los contagios, dada la entrada en funcionamiento de los OAAT, como se sostuvo en las sentencias C-185 y C-239 de 2020¹¹⁶.

1. Frente al artículo 4º esta Corporación evidencia que la suspensión del cobro de tasas y peajes que decretó el Gobierno perturbó el normal desarrollo de los contratos de concesión de los que trata el EGCP y en los EAPP117.

1. Así lo explicó el Gobierno en este asunto118, en correspondencia con la jurisprudencia de esta Corporación que sobre el alcance de las concesiones ha indicado que: “son por naturaleza contratos incompletos, debido a la incapacidad que existe de prever y redactar una consecuencia contractual para todas y cada uno de las posibles variables y contingencias que pueden surgir en el desarrollo del objeto, lo que impone un límite a las cláusulas contractuales efectivamente redactadas”119.

1. Respecto al juicio de necesidad jurídica la Corte encuentra que ambas medidas superan esta exigencia. Frente a la primera se evidencia que el Gobierno estaba en la necesidad de acudir a un decreto legislativo para prorrogar nuevamente la vigencia de los documentos de tránsito y suspender los términos de la reducción de las sanciones, debido a que como se recabó en las sentencias C-185 y C-239 de 2020 que examinaron los decretos legislativos 482 y 569 de 2020, a través de esta disposición se modifican los preceptos contenidos en el Código Nacional de Tránsito Terrestre que regulan de ordinario la materia. En cuanto a la segunda medida esta Corporación encuentra que supone la modificación de las leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y 1508 de 2012, por lo cual los mecanismos ordinarios con los que contaba el presidente de la república carecían de idoneidad jurídica para responder a la situación de crisis presentada.

1. Como se expuso en la sentencia C-239 de 2020, al examinarse el Decreto Legislativo 569 de 2020 (art. 15), la necesidad jurídica de las medidas que se analizan se satisface porque “los medios jurídicos ordinarios no resultan idóneos para tomar este tipo de decisiones, pues implican la suspensión o modificaciones de normas legales, como la Ley 1508 de 2012 y la Ley 80 de 1993, en el caso del artículo 15, (...). Por esta razón el Gobierno debía acudir a una norma de rango legal para adoptar tales decisiones”. Además, el decreto legislativo

examinado expuso en el aparte final considerativo que con ocasión de la orden de suspender el cobro de tasas y de peajes durante el aislamiento preventivo obligatorio, era menester adoptar medidas que permitieran que en los contratos de concesión del Estatuto General de Contratación Pública y en los esquemas de asociación público-privada de la Ley 1508 de 2012, se pudiera acordar una prórroga en tiempo que sumada, superen los límites previstos en la normatividad vigente.

1. Ahora bien, en lo que respecta al requisito de proporcionalidad, siguiendo lo señalado en la sentencia C-239 de 2020, esta Corporación encuentra que en esta oportunidad respecto del asunto sub judice se debe llevar a cabo un escrutinio leve de las dos medidas en estudio al no comprometer derecho o libertad fundamental alguna. Particularmente, en cuanto a la prórroga de los documentos de tránsito y a la suspensión de los términos para reducir las sanciones, se advierte que el fin perseguido es legítimo en tanto se busca garantizar un retorno paulatino y en condiciones de salubridad. Asimismo, se evidencia que el medio empleado es adecuado para lograr ese fin, debido a que a través de las medidas adoptadas se reduce la probabilidad de que en la reactivación de las entidades de tránsito exista algún tipo de aglomeración de personas, con lo cual resulta posible garantizar el funcionamiento de las medidas de bioseguridad que además se establecen para el efecto. Por último, la temporalidad de la medida no se muestra irrazonable al mantener la garantía indispensable de salvaguarda de bienes jurídico como la vida, el ambiente sano, entre otros.

1. A la misma conclusión llega esta Corporación sobre el artículo 4º, debido a que apunta al fin legítimo de evitar desequilibrios económicos en determinados contratos públicos que pudieran presentarse, siendo el medio empleado adecuado para la consecución de ese fin. De un modo semejante y siguiendo la sentencia C-239 de 2020¹²⁰, se sostuvo que:

“protege los derechos de los contratistas y evita que, a causa de las medidas adoptadas en la emergencia sanitaria, se cause un desequilibrio económico del contrato que afecte gravemente los intereses de una de las partes. En todo caso, la aplicación de esta norma dependerá de que se compruebe la realidad económica y financiera del contrato, así como las perturbaciones que se produjeron en éste, relacionadas con la disminución en el recaudo

ocasionado por las medidas adoptadas por el Gobierno nacional en el marco del estado de emergencia. (...). No se trata entonces de un beneficio indeterminado y desprovisto de límites, sino circunscrito al hecho que genera la afectación en el contrato, por lo que resulta razonable y ajustado a los principios que rigen la actividad contractual del Estado que solo por dicho término pueda autorizarse las respectivas prórrogas, lo que a su vez salvaguarda los intereses del Estado”¹²¹.

1. La facultad de concertar una prórroga en los contratos de concesión no es absoluta como quiera que los fundamentos que llevan a las partes a emplear la medida adicional deben ser respecto de los contratos celebrados antes de la expedición del Decreto Legislativo 768 de 2020 y los efectos adversos generados por el no cobro de tasas y peajes¹²² adoptado por el Gobierno en los distintos decretos legislativos en el marco del estado de emergencia, lo cual supone que la posibilidad -común acuerdo en proporción a los perjuicios sufridos en el marco de la emergencia- de ampliar el plazo de ejecución contractual no puede ser el resultado de cualquier escenario desfavorable que impacte el desarrollo del proyecto, por lo que la prórroga no emerge indeterminada sino sujeta a criterios objetivos, según se ha explicado, en línea con la jurisprudencia constitucional mencionada.

1. Por lo tanto, estas consideraciones responden a la inquietud formulada por uno de los intervinientes¹²³, además porque en la sentencia C-205 de 2020, que declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 539 de 2020¹²⁴, se sostuvo que “aun cuando la financiación de los elementos requeridos para la ejecución de los protocolos no fue fijado en el decreto objeto de pronunciamiento, se verifica que la misma corresponde a los empleadores en atención de lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo, el Decreto Ley 1295 de 1994, la Ley 1562 de 2012 y el Decreto 1072 de 2015¹²⁵, quienes a su vez pueden pedir apoyo a las ARL¹²⁶”.

Juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, incompatibilidad, no contradicción específica y no discriminación

1. Dado que los cambios presentados en las dos medidas revisadas no tienen una incidencia mayor en el análisis de los juicios mencionados, resulta suficiente con señalar que la Corte encuentra que las normas en estudio (i) no afectan el núcleo esencial de algún derecho fundamental, ni interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público, tampoco suprimen o modifican los órganos y funciones básicas de acusación y juzgamiento; (ii) no desconocen derechos que se consideran intangibles; (iii) si bien pudieran repercutir, de un lado, en la aplicación del Capítulo 8, Título 2, de la Ley 769 de 2002 (arts. 51 y ss.) y del artículo 136 de la misma ley y, del otro, en el artículo 18 de la Ley 1508 de 2012, y los artículos 27 de la Ley 1150 de 2007 y 6º de la Ley 1369 de 2009, finalmente, como se sostuvo en la C-239 de 2020, la normatividad ordinaria suspendida resulta incompatible con el actual estado de emergencia, porque el funcionamiento de los organismos de apoyo y la realización de trámites y procedimientos representan un riesgo para la población usuaria del servicio, así mismo, los efectos nocivos de la pandemia pudieron impedir el normal desarrollo de los contratos de concesión, haciendo necesario fijar unos nuevos parámetros que respondieran adecuadamente a las posibles consecuencias; (iv) no contrarían mandato constitucional alguno o de los tratados internacionales de derechos humanos, ni infringen los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE; y (v) no generan un trato diferencial injustificado alguno.

1. Por último, respecto al artículo 5º del Decreto Legislativo 768 de 2020 la Corte no encuentra reparo constitucional alguno al limitarse a establecer la vigencia del mismo a partir del 01 de junio de 2020, máxime cuando según se ha explicado se trata de una normativa que busca retornar a la normalidad institucional.

Síntesis de la decisión

1. El Decreto Legislativo 768 de 2020 adopta cuatro medidas dirigidas esencialmente a reactivar algunas actividades de los sectores de transporte e infraestructura, a saber: el

transporte de pasajeros individual tipo taxi por cualquier medio, el funcionamiento de los Organismos de apoyo a las Autoridades de Tránsito, el cobro de peajes y la prórroga de los contratos de concesión; acompañadas en principio de medidas de bioseguridad e indicaciones de las autoridades territoriales. A efecto de facilitar el examen de constitucionalidad la Sala agrupó dos situaciones que se acompañaron también de ejes articuladores de análisis.

1. La Corte encontró que la aprobación del decreto legislativo se ajustó a las condiciones formales, toda vez que fue firmado por el presidente de la república y los ministros del gabinete, se profirió al amparo de la declaración del estado de excepción y dentro del término de vigencia, y contó con la enunciación de las razones fácticas y jurídicas que llevaron a la adopción de las medidas.

1. Sobre el primer grupo de medidas que dispone el levantamiento inmediato de las suspensiones de actividades previstas en los decretos legislativos 482 y 569 de 2020, bajo condiciones de bioseguridad e indicación de autoridades territoriales (arts. 1º, 2º inciso primero y 3º), se sostuvo que buscan el retorno responsable a la normalidad institucional, dado que aún no se ha superado la emergencia sanitaria al no disponerse de una vacuna. De esta forma, i) el reinicio de actividades del sector transporte (oferta vehicular de taxi en la vía pública), lleva a ii) la reanudación de los trámites y servicios ofrecidos por los OAAT para la prestación del servicio de transporte en condiciones de calidad y seguridad, y iii) la habilitación del cobro de peajes para disponer de los recursos para la construcción, mantenimiento y ejecución de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación. En esa medida, se dispuso reducir los efectos económicos y sociales negativos ocasionados por el COVID-19, que llevó al aislamiento preventivo obligatorio, y de ahí que las medidas tengan por objeto estimular el empleo y proteger la economía bajo condiciones de salubridad pública, para la garantía de la prestación del servicio público de transporte y en procura de una recuperación económica progresiva y segura, que armonice los derechos a la salud -en su carácter primordial- y a la subsistencia.

1. Respecto al segundo grupo que concierne a la continuidad temporal de algunas medidas con vocación de levantamiento (arts. 2 párrafo y 4º), alusivas a: i) mantener la prórroga de documentos de tránsito cuya vigencia expire y la suspensión de términos que corran para la reducción de la multa, y ii) la facultad de conservar la prórroga de los contratos de concesión, se concluyó que buscan impedir la extensión de las consecuencias nocivas de la pandemia disminuyendo los eventuales contagios al evitar el contacto físico, así como contrarrestar los posibles efectos adversos por la suspensión del recaudo de tasas y peajes, que pudieran haber llevado a potenciales desequilibrios económicos y, por lo tanto, se sujeta a la comprobación de la realidad económica y financiera del contrato, y a las posibles perturbaciones que se hayan producido en éste por la disminución del recaudo; todo ello en la pretensión de retornar a la normalidad de manera gradual y segura.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Levantar la suspensión de términos que se había ordenado por auto 281 de 06 de agosto de 2020.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 768 de 30 de mayo de 2020.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

Con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS JAVIER MORENO ORTIZ

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

RICHARD STEVE RAMÍREZ GRISALES

Magistrado (e.)

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Anexo 1 - Decreto legislativo objeto de revisión

“DECRETO LEGISLATIVO 768 DE 2020

(30 de mayo)

Por el cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su 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 en el Decreto 637 del 6

de mayo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”, y

CONSIDERANDO

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 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 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud – OMS declaró el actual brote de enfermedad por Coronavirus – COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en trece (13) veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes.

Que mediante la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la, República Popular China, Francia, Italia y España.

Que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de esta, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que mediante Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, prorrogó el listado de Emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020 y, en virtud de esta, modificó el artículo 2 de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por la Resolución 407 y 450 de 2020, adoptando una serie de medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.

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 de 2020, 196 personas contagiadas al día 21 de marzo de 2020, 235 personas contagiadas al 22 de marzo de 2020, 306 personas contagiadas al 23 de marzo de 2020; 378 personas contagiadas al día 24 de marzo de 2020;

470 personas contagiadas al día 25 de marzo de 2020, 491 personas contagiadas al día 26 de marzo de 2020, 539 personas contagiadas al día 27 de marzo de 2020, 608 personas contagiadas al 28 de marzo de 2020, 702 personas contagiadas al 29 de marzo de 2020; 798 personas contagiadas al día 30 de marzo de 2020; 906 personas contagiadas al día 31 de marzo de 2020, 1.065 personas contagiadas al día 1 de abril de 2020, 1.161 personas contagiadas al día 2 de abril de 2020, 1.267 personas contagiadas al día 3 de abril de 2020, 1.406 personas contagiadas al día 4 de abril de 2020, 1.485 personas contagiadas al día 5 de abril de 2020, 1.579 personas contagiadas al día 6 de abril de 2020, 1.780 personas contagiadas al 7 de abril de 2020, 2.054 personas contagiadas al 8 de abril de 2020, 2.223 personas contagiadas al 9 de abril de 2020, 2.473 personas contagiadas al día 10 de abril de 2020, 2.709 personas contagiadas al 11 de abril de 2020, 2.776 personas contagiadas al 12 de abril de 2020, 2.852 personas contagiadas al 13 de abril de 2020, 2.979 personas contagiadas al 14 de abril de 2020, 3.105 personas contagiadas al 15 de abril de 2020, 3.233 personas contagiadas al 16 de abril de 2020, 3.439 personas contagiadas al 17 de abril de 2020, 3.621 personas contagiadas al 18 de abril de 2020, 3.792 personas contagiadas al 19 de abril de 2020, 3.977 personas contagiadas al 20 de abril de 2020, 4.149 personas contagiadas al 21 de abril de 2020, 4.356 personas contagiadas al 22 de abril de 2020, 4.561 personas contagiadas al 23 de abril de 2020, 4.881 personas contagiadas al 24 de abril de 2020, 5.142 personas contagiadas al 25 de abril de 2020, 5.379 personas contagiadas al 26 de abril de 2020, 5.597 personas contagiadas al 27 de abril de 2020, 5.949 personas contagiadas al 28 de abril de 2020, 6.211 personas contagiadas al 29 de abril de 2020, 6.507 personas contagiadas al 30 de abril de 2020, 7.006 personas contagiadas al 1 de mayo de 2020, 7.285 personas contagiadas al 2 de mayo de 2020, 7.668 personas contagiadas al 3 de mayo de 2020, 7.973 personas contagiadas al 4 de mayo de 2020, 8.613 personas contagiadas al 5 de mayo de 2020, 8.959 personas contagiadas al 6 de mayo de 2020, 9.456 personas contagiadas al 7 de mayo de 2020, 10.051 personas contagiadas al 8 de mayo de 2020, 10.495 personas contagiadas al 9 de mayo de 2020, 11.063 personas contagiadas al 10 de mayo de 2020, 11.613 personas contagiadas al 11 de mayo de 2020, 12.272 personas contagiadas al 12 de mayo de 2020, 12.930 personas contagiadas al 13 de mayo de 2020, 13.610 personas contagiadas al 14 de mayo de 2020, 14.216 personas contagiadas al 15 de mayo de 2020, 14.939 personas contagiadas al 16 de mayo de 2020, 15.574 personas contagiadas al 17 de mayo de 2020, 16.295 personas contagiadas al 18 de mayo de 2020, 16.935 personas contagiadas al 19 de mayo de 2020, 17.687 personas contagiadas al 20 de

mayo de 2020, 18.330 personas contagiadas al 21 de mayo de 2020, , 19.131 personas contagiadas al 22 de mayo de 2020, 20.177 personas contagiadas al 23 de mayo de 2020, 21.175 personas contagiadas al 24 de mayo de 2020, 21.981 personas contagiadas al 25 de mayo de 2020, 23.003 personas contagiadas al 26 de mayo de 2020, 24.104 al 27 de mayo de 2020, 25.366 personas contagiadas al 28 de mayo de 2020, 26.688 personas contagiadas al 29 de mayo de 2020 y ochocientos cincuenta y tres (853) fallecidos.

Que pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social (i) reportó el 10 de mayo de 2020 463 muertes y 11.063 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (4.155), Cundinamarca (283), Antioquia (468), Valle del Cauca (1.331), Bolívar (679), Atlántico (970), Magdalena (271), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (47), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (67), Huila (178), Tolima (130), Meta (923), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (296), Boyacá (67), Córdoba (39), Sucre (4), La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16) y Amazonas (527); (ii) reportó el 11 de mayo de 2020 479 muertes y 11.613 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (4.305), Cundinamarca (289), Antioquia (474), Valle del Cauca (1.367), Bolívar (742), Atlántico (1.022), Magdalena (284), Cesar (72), Norte de Santander (99), Santander (42), Cauca (51), Caldas (100), Risaralda (216), Quindío (71), Huila (179), Tolima (130), Meta (927), Casanare (21), San Andrés y Providencia (6), Nariño (306), Boyacá (77), Córdoba (39), Sucre (4) La Guajira (27), Chocó (28), Caquetá (16), Amazonas (718), Putumayo (1); y (iii) reportó el 29 de mayo de 2020 853 muertes y 26.688 casos confirmados en Colombia, distribuidos así: Bogotá D.C. (9.162), Cundinamarca (765), Antioquia (1.024), Valle del Cauca (3.083), Bolívar (2.845), Atlántico (3.424), Magdalena (568), Cesar (163), Norte de Santander (128), Santander (59), Cauca (91), Caldas (135), Risaralda (251), Quindío (107), Huila (247), Tolima (247), Meta (974), Casanare (34), San Andrés y Providencia (17), Nariño (946), Boyacá (190), Córdoba (110), Sucre (15), La Guajira (57), Chocó (196), Caquetá (24), Amazonas (1.799), Putumayo (8), Vaupés (11), Arauca (1), Guainía (6) y Vichada (1).

Que según la Organización Mundial de la Salud – OMS, se ha reportado la siguiente información: (i) en reporte número 57 de fecha 17 de marzo de 2020 a las 10:00 a.m. CET

[Central European Time Zone] 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 IPOVID-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 86 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 POVID-19 y 123.010 fallecidos, (xii) en el reporte número 87 del 16 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST [Central European Summer Time] señaló que se encuentran confirmados 1.991.562 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 130.885 fallecidos, (xiii) en el reporte número 88 del ff7 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.074.529 casos del nuevo coronavirus COVID~19 y 139.378 fallecidos, (xiv) en el reporte número 89 del 18 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.160.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 146.088 fallecidos, (xv) en el reporte número 90 del 19 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.241.778 casos del nuevo coronavirus CQVID-19 y 152.551 fallecidos, (xvi) en el reporte número 91 del 20 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.314.621 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 157.847 fallecidos y (xvii) en el reporte número 92 del 21 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST

señaló que se encuentran confirmados 2.397.217 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 162.956 fallecidos, (xviii) en el reporte número 93 del 22 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.471.136 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 169.006 fallecidos, (xix) en el reporte número 94 del 23 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.544.792 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 175.694 fallecidos, (xx) en el reporte número 95 del 24 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.626.321 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 181.938 fallecidos, (xxi) en el reporte número 96 del 25 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.719.896 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 187.705 fallecidos, (xxii) en el reporte número 97 del 26 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.804.796 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 193.710 fallecidos, (xxiii) en el reporte número 98 del 27 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentren confirmados 2.878.196 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 198.668 fallecidos, (xxiv) en el reporte número 99 del 28 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 2.954.222 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 202.597 fallecidos, (xxv) en el reporte número 100 del 29 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.018.952 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 207.973 fallecidos, (xxvi) en el reporte número 101 del 30 de abril de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.090.445 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 217.769 fallecidos, (xxvii) en el reporte número 102 del 1 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.175.207 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 224.172 fallecidos, (xxviii) en el reporte número 103 del 2 de mayo de 2020 a las 3.267.184 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 229.971 fallecidos, (xxix) en el reporte número 104 del 3 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.349.786 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 238.628 fallecidas, (xxx) en el reporte número 105 del 4 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.435.894 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 239.604 fallecidos, (xxxi) en el reporte número 106 del 5 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.517.345 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 243.401 fallecidos, (xxxii) en el reporte número 107 del 6 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.588.773 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 247.503 fallecidos, (xxxiii) en el reporte número 108 del 7 de mayo de 2020 a las

10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.672.238 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 254.045 fallecidos, (xxxiv) en el reporte número 109 del 8 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.759.967 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 259.474 fallecidos, (xxxv) en el reporte número 110 del 9 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.855.788 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 265.862 fallecidos, (xxxvi) en el reporte número 111 del 10 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 3.917.366 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 274.361 fallecidos, (xxxvii) en el reporte número 112 del 11 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.006.257 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 278.892 fallecidos, (xxxviii) en el reporte número 113 del 12 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.088.848 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 283.153 fallecidos, (xxxix) en el reporte número 114 del 13 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.170.424 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 287.399 fallecidos, (xl) en el reporte número 115 del 14 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.248.389 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 294.046 fallecidos, (xli) en el reporte número 116 del 15 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.338.658 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 297.119 fallecidos, (xlii) en el reporte número 117 del 16 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.425.485 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 302.059 fallecidos, (xliii) en el reporte número 118 del 17 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.525.497 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 307.395 fallecidos, (xliv) en el reporte número 119 del 18 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.618.821 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 311.847 fallecidos, (xlv) en el reporte número 120 del 19 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.731.458 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 316.169 fallecidos, (xlvi) en el reporte número 121 del 20 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.789.205 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 318.789 fallecidos, (xlvii) en el reporte número 122 del 21 de mayo de 2020 a las 10:00 a.m. CEST señaló que se encuentran confirmados 4.893.186 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 323.256 fallecidos, (xlviii) en el reporte número 123 del 22 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 1.993.470 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 327.738 fallecidos, (xlix) en el reporte

número 124 del 23 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.103.006 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 333.401 fallecidos, (I) en el reporte número 125 del 24 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.204.508 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 337.687 fallecidos, (II) en el reporte número 126 del 25 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmadas 5.304.772 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 342.029 fallecidos, (III) en el reporte número 127 del 26 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.404.512 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 343.514 fallecidos, (IV) en el reporte número 128 del 27 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.488.825 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 349.095 fallecidos, (V) en el reporte número 129 del 28 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.593.631 casos del nuevo coronavirus COVID-19 y 353.334 fallecidos, (VI) en el reporte número 130 del 29 de mayo de 2020 señaló que se encuentran confirmados 5.701.337 casos del nuevo coronavirus COVID-19 1357.688 fallecidos.

Que según la Organización Mundial de la Salud – OMS (i) en reporte de fecha 10 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, – hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.006.257 casos, 278.892 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; (ii) en reporte de fecha 11 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, – hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 4.088.848 casos, 283.153 fallecidos y 215 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19; y (iii) en reporte de fecha 28 de mayo de 2020 a las 19:00 GMT-5, -hora del Meridiano de Greenwich-, se encuentran confirmados 5.701.337 casos, 357.688 fallecidos y 216 países, áreas o territorios con casos del nuevo coronavirus COVID-19.

Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo 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 nuevo Coronavirus COVID-19.

Que dentro de las medidas generales tenidas en cuenta en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 para la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. se incluyeron las siguientes:

“Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o 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;

[...]

Que con el objeto de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos será necesario adoptar medidas para hacerla más eficiente y garantizar la sostenibilidad de los procedimientos, costos y tarifas asociados, así como establecer mecanismos de priorización, ajuste y racionalización de los trámites y procesos, mitigando los impactos de la emergencia en la prestación del servicio y en la ejecución de proyectos de este sector.”

Que el artículo 3 del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 resolvió adoptar “[...] mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”.

Que a pesar de que en virtud del Decreto 417 de 2020 se tomaron medidas para atender los efectos adversos generados a la actividad productiva, procurando el mantenimiento del empleo la economía, a la fecha se han presentado nuevas circunstancias, como es la necesidad de mantener el aislamiento social obligatorio y la imposibilidad de las empresas de continuar con su actividad comercial e industrial, y por tanto continuar cumpliendo con las obligaciones y compromisos adquiridos con sus empleados y otras causas, lo que ha generado una disminución significativa en la actividad económica del país.

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 la Organización Internacional del Trabajo en el comunicado de fecha de 18 de marzo de 2020 sobre el “El COVID-19 y el mundo del trabajo: Repercusiones y respuestas”, afirma que “[...]El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y el acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral [...]”.

Que así mismo la Organización Internacional del Trabajo en el referido comunicado estima “[...] un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. A tenor de varios casos hipotéticos sobre los efectos del Covid-19 en el aumento del PIS a escala mundial [...], en varias estimaciones preliminares de la OIT se señala un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso “más favorable”) y 24,7 millones de personas (caso “más desfavorable”), con respecto a un valor de referencia de

188 millones de desempleados en 2019. Con arreglo al caso hipotético de incidencia “media”, podrá 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 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. [...]

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

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

Dado el confinamiento para contener la propagación del COVID-19, la actividad productiva se ha estancado en algunos sectores, afectando principalmente a las actividades asociadas al comercio de bienes y servicios, el turismo y las industrias. El confinamiento obligatorio y la pérdida de empleos, especialmente en el sector informal, se traduce además en un choque de demanda, en donde los hogares reducen sus niveles de consumo. Este choque de demanda se agrava con la reducción en el ingreso disponible del país derivada de la caída en los precios internacionales del crudo, que profundiza la reducción del consumo público y privado. Esto último se vería reflejado en un menor dinamismo en sectores como el comercio, transporte, alojamiento y servicios de comida, actividades financieras, actividades de entrenamiento y la industria manufacturera.

[...] Estas medidas son necesarias en cuanto tienen como propósito proteger la mayor parte de la población colombiana durante las próximas semanas al atacar directamente el ritmo de

propagación del virus y así aplanar la curva de contagio. No obstante, el cese de las actividades diarias trae consigo costos económicos no despreciables que afectan principalmente la generación de valor agregado del sector servicios e impulsan la destrucción de empleo (en especial comercio y transporte -17,7% de la economía colombiana- y otros sectores como el de actividades artísticas y de entretenimiento.”

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

Que mediante el Decreto 749 de 28 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde las cero horas (00:00) del 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (0:00) del 1 de julio de 2020.

Que de conformidad con lo señalado en el artículo 3 del Decreto 749 de 28 de mayo de 2020, como excepción a la restricción a la libre circulación y para garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permite el derecho de circulación a las personas para la realización de las siguientes actividades en las cuales el sector transporte e infraestructura tiene incidencia directa:

“[...]

6. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.

El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.

7. Las actividades relacionadas con los servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.

[...]

9. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) alimentos, medicinas y demás productos para mascotas, así como los elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.

10. La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y , productos agrícolas, pesqueros, acuícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades. Así mismo, las actividades de mantenimiento de embarcaciones y maquinaria agrícola o pesquera.

[...]

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

18. Las actividades del sector de la construcción, ejecución de obras civiles y la remodelación en inmuebles, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a

la ejecución de las mismas.

[...]

25. El servicio de limpieza y aseo, incluido el doméstico y servicio de lavandería.

26. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios) y recuperación de materiales; (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, así como la operación y mantenimiento de minas, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

[...]

29. El abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad – alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.

31. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte y distribución de las industrias manufactureras.

32. Comercio al por mayor y al por menor, incluido el funcionamiento de centros comerciales y actividades inmobiliarias.

[...]

37. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de (i) productos textiles, (ii) prendas de vestir, (iii) cueros y calzado, (iv) transformación de madera; (v) fabricación de papel, cartón y sus productos; y (vi) sustancias y productos químicos, (vii) metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse

mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.

[...]

42. Actividades profesionales, técnicas y de servicios en general:

Que de conformidad con lo consagrado en el artículo 1 del Decreto 539 de 13 de abril de 2020 “,por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica”, “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, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus COVID-19.”

Que a la fecha debe tenerse en cuenta que mediante Resolución 0666 de 2020 expedida por el ministro de Salud y Protección Social se adoptó el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, y específicamente, mediante la Resolución 0677 de 2020, expedida por ese mismo Ministerio, se adoptó el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector transporte, para prevenir, reducir la exposición y mitigar el riesgo de exposición y contagio por infección respiratoria aguda por el Coronavirus COVID-19; así como la Resolución 679 de 2020 expedida por el mismo Ministerio, por la cual se adoptó el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector de infraestructura de transporte.

Que el Decreto 749 de 28 de mayo de 2020 permitió el derecho de circulación de las personas y de las actividades consagradas en su artículo 3, por lo que es indispensable

garantizar el servicio público de transporte terrestre en todas sus modalidades, por lo cual es necesario permitir que el servicio público de transporte de pasajeros individual tipo taxi sea ofrecido por cualquier medio, sin que sea restringido éste al ofrecimiento vía telefónica o plataformas tecnológicas.

Que permitir el servicio público de transporte de pasajeros individual tipo taxi por cualquier medio constituye una medida que promueve el trabajo. dado que la oferta del servicio público de transporte de pasajeros individual tipo taxi por cualquier medio contribuye a aumentar la movilización de 220.705 vehículos registrados para la prestación de este servicio en el territorio nacional, conforme las cifras que figuran en el Registro Nacional Automotor – RNA del Registro Único Nacional de Tránsito – RUNT, y. por tanto, a la actividad de los conductores de los mismos que dependen económicamente de esta actividad.

Que a diciembre 2019, según el Centro de Investigaciones Económica y Social de FEDESARROLLO, 1.197.663 personas en Colombia se dedican a la actividad de conducción de vehículos de transporte, incluyendo el servicio público de transporte de pasajeros individual tipo taxi. Razón por la cual facilitar su oferta a través de cualquier medio, contribuye a que las mismas dispongan de diferentes medios para la puesta a disposición de su servicio.

Que mediante estudio de abril de 2020 realizado por el Programa Colombia Científica del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, junto con la Alianza para la Economía Formal e Inclusiva -EFI-. se advirtió que los conductores de taxi, automóviles y camionetas representan un 4,0% de la población con mayor número de trabajadores en ocupaciones que se realizan sin un alto grado de interacción física – proximidad para realizar la ocupación.

Que permitir la oferta del servicio público de transporte de pasajeros individual tipo taxi por cualquier medio facilita la oferta a la población en un cien por ciento (100%), ofreciéndose

por completo el servicio público referido.

Que al permitir el ofrecimiento de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros individual tipo taxi por cualquier medio, se generan ingresos y gastos para quienes dependen de esta actividad y, por ende, se impulsa dicho componente de la economía.

Que reactivada la prestación del servicio público de transporte de pasajeros individual tipo taxi con ofrecimiento a través de cualquier medio, implica el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social vigentes para la fecha, los cuales son de obligatorio cumplimiento para prevenir el contagio del virus.

Que los numerales 26, 31, 32, 37 y 42 del artículo 3 del Decreto 749 de 28 de mayo de 2020 permiten el reinicio de diferentes actividades relacionadas con el sector transporte, por lo que es necesario reanudar paulatinamente los trámites y servicios ofrecidos por los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito; en tanto estos trámites y servicios constituyen requisitos para el ejercicio de la actividad del transporte y la conducción de vehículos en condiciones de calidad y seguridad, actividades que en todo caso deberán llevarse a cabo en cumplimiento de condiciones estrictas de bioseguridad para sus trabajadores y para terceros, de conformidad con los protocolos de bioseguridad que para el efecto establezcan el Ministerio de Salud y protección Social.

Que el parágrafo 1 del artículo 3 de la Ley 769 de 2002 establece que los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito son aquellas entidades públicas o privadas a las que mediante delegación o convenio les sean asignadas determinadas funciones de tránsito.

Que el artículo 20 de la Ley 1702 de 2013 identifica entre tales Organismos de Apoyo a las

Autoridades de Tránsito los Centros de Enseñanza Automovilística, los de Reconocimiento y Evaluación de Conductores, y los de Diagnóstico Automotor.

Que permitir la actividad de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito contribuye a reactivar la economía y el empleo significativamente en el territorio nacional, en la medida que, según la Superintendencia de Transporte -con corte a 20 de mayo de 2020- entre los Centros de Enseñanza Automovilística, los de Reconocimiento y Evaluación de Conductores, y los de Diagnóstico Automotor, existen 1.621 organismos reportados como activos en el país, y generan 27.030 empleos.

Que teniendo en cuenta lo anterior, para contrarrestar los efectos económicos y sociales derivados de la pandemia del Coronavirus COVID-19, contribuir a la economía, y generación de empleo del país; es necesario permitir las actividades de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito siempre y cuando cumplan (i) con las condiciones y protocolos de bioseguridad establecidos para el efecto y (ii) las indicaciones que para el efecto determinen las autoridades departamentales, distritales o municipales del respectivo territorio donde cada uno de éstos operen, en concordancia con el principio de autonomía territorial.

Que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 17 del artículo 3 del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, las actividades de ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, incluyendo la cadena de suministros de materiales e insumos se encuentran dentro del grupo de situaciones excluidas del aislamiento obligatorio ordenado por el Gobierno nacional, lo cual implica que se han adelantado las acciones tendientes a reactivar de una manera gradual y segura los proyectos de infraestructura de transporte.

Que la reactivación de la infraestructura permite garantizar el servicio público de transporte

y su infraestructura, en tanto resultan esenciales para la movilidad de quienes se encuentran exceptuados de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, especialmente para el abastecimiento de bienes de primera necesidad en el territorio nacional, y el desplazamiento de personas para la atención de las necesidades básicas de la población en materia de salud y alimentación.

Que la puesta en marcha de las obras de infraestructura permite repotenciar la economía en este sector y el encadenamiento productivo al permitir nuevamente la realización de los trabajos asociados a los proyectos; para lo cual se requiere contar con ingresos que permitan financiar dichas obras.

Que el artículo 21 de la Ley 105 de 1993 dispone que los recursos para la construcción y conservación de la infraestructura a cargo de la Nación son: (i) los que se apropien en el Presupuesto Nacional y (ii) los que se cobren por uso de la infraestructura a los usuarios. De modo que se hace necesario contar con el recaudo de peajes con el fin de garantizar el adecuado mantenimiento, operación y desarrollo de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación.

Que el sector de la infraestructura es relevante para el crecimiento económico y la productividad y que los peajes son un componente importante para la infraestructura vial, ya que son uno de los instrumentos de financiación para la construcción y mantenimiento de las carreteras, estando así relacionado con los sectores de construcción y uso de vías.

Que los proyectos del sector de la infraestructura de transporte permiten hacer frente a la disminución del Producto Interno Bruto – PIB y la necesidad de generar un mayor gasto. para dinamizar la economía nacional en momentos de desaceleración; y por tanto, se hace necesario tomar medidas que permitan la recuperación del recaudo por el uso de la infraestructura, entre las que se encuentran el recaudo de peajes, para así lograr invertir

esos recursos en el desarrollo de los 896 proyectos de infraestructura que se encuentran en ejecución, según cifras del Ministerio de Transporte a 26 de mayo de 2020.

Que el 15 de mayo de 2020, el Departamento Administrativo Nacional -DANE- presentó las cuentas nacionales de primer trimestre de 2020 y las cuentas revisadas de 2019, en las que los resultados del crecimiento del país y de los sectores evidenciaron el potencial crecimiento, importancia y participación en el crecimiento del país durante 2019, advirtiendo que el sector comercio y transporte crecieron un 4,8%.

Que las cuentas nacionales del DANE reportan que las actividades del subsector de transporte y almacenamiento se expandieron en 2019 a un ritmo de 4,2% anual, crecimiento que se explicó por un mejor comportamiento en todos sus subsectores, entre éstos, transporte terrestre (3,2%), almacenamiento y actividades complementarias al transporte (6,8%), y actividades de correo y de servicios de mensajería (7%), todo lo cual, da cuenta del encadenamiento productivo que representa el uso de la infraestructura.

Que las cuentas nacionales del DANE reportan un crecimiento de 10,7% en el subsector de construcción de carreteras, vías de ferrocarril, de proyectos de servicio público y otras obras de ingeniería civil obras civiles que pertenecen al sector construcción en el año 2019.

Que según los indicadores relacionados con infraestructura presentados por el DANE en mayo de 2020, los empleados del sector de construcción representaron el 6,8% del total de los empleados en Colombia en 2019.

Que el Banco de la República proyectó una tasa de crecimiento para 2020 de 3,3%, la cual, cayó a -4,5%, como consecuencia de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 y las

medidas para prevenir, mitigarlo y hacer frente a ésta.

Que debido a la reapertura gradual del sector infraestructura, asociada a la reactivación de obras de infraestructura de transporte y su cadena de suministro e insumos, autorizada por el Gobierno nacional mediante los Decretos 531, 593, 636, 689 y 749 de 2020, se generó un impacto positivo a nivel laboral al reactivar con corte a 22 de mayo de 2020 alrededor de 56.000 empleos relacionados con el sector de infraestructura de transporte a nivel nacional, según cifras del Ministerio de Transporte a 26 de mayo de 2020.

Que, para el caso de las vías no concesionadas, el Instituto Nacional de Vías -INVIAS- realiza la administración, operación y recaudo de 43 peajes ubicados en 13 Departamentos del territorio nacional de acuerdo con la siguiente distribución: Antioquia (4), Boyacá (4), Cauca (3), <Caldas (1), Cesar (7), Córdoba (1), Cundinamarca (2), Guajira (1), Nariño (2), Risaralda (1), Santander (7), Tolima (1), y Valle Del Cauca (10).

Que con la reanudación del cobro de la tasa de peaje hasta el 31 de diciembre de 2020, la suma que se estima recibir por parte del INVIAS es de \$813.678 millones, recursos que resultan indispensables para garantizar la construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura vial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 105 de 1993, así como, la operación de los peajes.

Que el INVIAS realiza las actividades requeridas para la operación y administración de peajes, estaciones de pesaje, centros de control de operaciones y áreas de servicio; actividades que generan aproximadamente 1.934 empleos directos.

Que en las 46 concesiones viales de la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI- se operan

101 peajes, cuyo recaudo diario estimado para la vigencia 2020, asciende a la suma de \$3.430 millones, recursos que resultan necesarios para la debida ejecución y eficiente desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte.

Que el Decreto 749 de 28 de mayo de 2020 permitió el derecho de circulación de las personas y actividades consagradas en su artículo 3, precepto que en los numerales 26, 31, 32, 37 y 42 amplía la actividad del sector transporte en el territorio nacional, y dada la necesidad de reactivar la economía y generar empleo en el país, es indispensable reactivar el cobro de peajes a los vehículos que transiten por el territorio nacional, así como la ejecución de esta actividad en cumplimiento de condiciones estrictas de bioseguridad para sus trabajadores y para los habitantes del país, de conformidad con los parámetros establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, en aras de garantizar la salud, la movilidad y seguridad de quienes deban circular por las vías nacionales; al igual que lograr el mantenimiento y correcto estado de la infraestructura de transporte.

Que en virtud de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social se declaró el aislamiento preventivo obligatorio, el cual restringe las actividades económicas, productivas y sociales con el objeto de contener y mitigar el nuevo coronavirus COVID-19.

Que el artículo 13 del Decreto Legislativo 482 del 26 de marzo de 2020 “Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro de Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica” y el artículo 9 del Decreto Legislativo 69 del 15 de abril de 2020 “Por el cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”, el Gobierno nacional ordenó suspender las operaciones aéreas y el cobro de peajes durante el aislamiento preventivo obligatorio, con el objeto de (i) proteger la salud de los colombianos y , ii) y no afectar los costos de la cadena logística requerida para asegurar el abastecimiento de bienes, especialmente los alimentos de primera necesidad y medicamentos, cadena que

se ve afectada por el desequilibrio en los volúmenes tradicionales de la oferta y demanda de carga derivada de las medidas de aislamiento.

Que con ocasión de la orden de suspender el cobro de tasas y de peajes durante el aislamiento preventivo obligatorio, es necesario adoptar medidas que permitan que en los contratos de concesión de los que trata el Estatuto General de Contratación Pública y en los esquemas de asociación público-privada de que trata la Ley 1508 de 2012, se pueda acordar una prórroga en tiempo que sumada, superen los límites previstos en la normatividad vigente.

En mérito lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Transporte de pasajeros individual tipo taxi. El servicio público de transporte de pasajeros individual tipo taxi podrá ofrecerse por cualquier medio a partir de las cero horas (00:00) del 1 de junio de 2020. Servicio que habrá de ofrecerse en cumplimiento de los protocolos de bioseguridad establecidos para el efecto por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Artículo 2. Actividades de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito. Permitir la actividad de los Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito, a partir de las cero horas (00:00) del 1 de junio de 2020, siempre y cuando cumplan con: (i) las condiciones y protocolos de bioseguridad establecidos para el efecto por el Ministerio de Salud y Protección Social y (ii) las indicaciones que para el efecto determinen las autoridades departamentales, distritales o municipales del respectivo territorio donde cada uno de éstos operen, en concordancia con el principio de autonomía territorial.

Parágrafo. En los términos del presente artículo, los documentos de tránsito, incluyendo la licencia de conducción y el certificado de revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes, cuya vigencia expire, se entenderán prorrogados automáticamente durante el tiempo que duren suspendidos los referidos Organismos de Apoyo a las Autoridades de Tránsito, y hasta un mes (1) después de finalizada esta medida. Los tiempos que estén corriendo para la reducción de multa prevista en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, se suspenderán durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio.

Artículo 3. Cobro de peajes. Activar el cobro de peajes a vehículos que transiten por el territorio nacional a partir de las cero horas (00:00) del 1 de junio de 2020.

Artículo 4. Medidas en contratos de concesión. En los contratos de concesión de los que trata el Estatuto General de la Contratación Pública y en los esquemas de asociación publico privada de que trata la Ley 1508 de 2012, celebrados antes de la expedición de este Decreto Legislativo, las partes podrán acordar una prórroga en tiempo que sumada supere los límites previstos en la normatividad vigente, prórroga que se fundamentará exclusivamente en las medidas de no cobro de tasas y peajes adoptadas por parte del gobierno nacional.

Artículo 5. Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de las cero horas (00:00) del 1 de junio de 2020.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Fdo. presidente de la república

Fdos. Ministra(o)s del Interior; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Justicia y del

Derecho; Defensa Nacional; Agricultura y Desarrollo Rural; Salud y Protección Social; Trabajo; Minas y Energía; Comercio, Industria y Turismo; Educación Nacional; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Vivienda, Ciudad y Territorio; Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; Transporte; Cultura; Ciencia, Tecnología e Innovación; y Deporte”.

Anexo 2 – Pruebas

Presidencia de la República, Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías y Agencia Nacional de Infraestructura

1. Suscribieron un informe conjunto a través del cual respondieron las preguntas planteadas por la Corte en el auto de 9 de junio de 2020. En relación con la pregunta sobre reactivación de las medidas y específicamente del transporte de pasajeros individual tipo taxi señalaron que se tuvo en cuenta el estudio realizado por el Programa Colombia Científica del Ministerio de Educación, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, junto con la Alianza Formal e Inclusiva, en el que se encontró que los conductores de taxi ejercen una de las ocupaciones con menor grado de interacción física.

2. Informaron que los conductores de taxi representan el 4,0% de la población con mayor número de trabajadores que realizan sus labores sin un alto grado de interacción física, con lo cual la reactivación de este sector contribuye al sostenimiento de las personas que dependen de esta actividad económica. Asimismo, sostuvieron que al permitir la oferta del servicio por cualquier medio se reactiva el 100% de este mecanismo de transporte, además que el Decreto 749 de 28 de mayo de 2020 reanudó una serie de actividades que genera un amplio movimiento de personas, por lo cual se requiere reforzar la oferta en materia de transporte público. Agregaron que con esta medida se contribuye al proceso de recuperación económica del país.

3. En cuanto a la reactivación de los organismos de apoyo a las autoridades de tránsito manifestaron que en el proceso de estimulación económica se requiere acceder a los servicios ofrecidos por estas entidades en tanto constituyen requisitos para garantizar la movilidad en condiciones de calidad y seguridad. Igualmente, añadieron que con la reactivación de este sector se contribuye a la recuperación de la economía, pues en el país se encuentran 1.621 organismos activos, lo que genera 27.030 empleos.

4. Sobre el cobro de peajes expusieron que se tuvo en cuenta la necesidad de sostener el empleo, dado el impacto que en esta materia tiene los sectores de la infraestructura y el de operación de los peajes. Mencionaron que la apertura gradual de más actividades económicas implicó un aumento en el tránsito de vehículos, lo que hizo necesario la rehabilitación, mantenimiento y mejoramiento de las carreteras del país y, por lo tanto, el cobro de peajes que constituye además la fuente principal de pago para la ejecución de proyectos de infraestructura.

5. Refirieron que para el 05 de junio la habilitación del sector de infraestructura había permitido la reactivación de 47.087 empleos directos. En este mismo sentido, indicaron que entre el 25 de marzo y el 31 de mayo el INVÍAS dejó de percibir \$3.252 millones diarios por concepto de cobro de peajes y que el impacto total en el recaudo ascendería a cerca de \$221.134 millones en el 2020. Precisaron que con la reanudación en el cobro de los peajes a cargo de esa entidad se proyecta recibir \$813.678 millones hasta el 31 de diciembre de este año, dinero que, en su criterio, resulta esencial para el mantenimiento de la infraestructura vial. En relación con los peajes a cargo de la ANI explicaron que el recaudo estimado para la presente vigencia asciende a \$2,217 billones.

6. Al resolver la pregunta relacionada con los protocolos de bioseguridad establecidos para el transporte de pasajeros tipo taxi y para los OAAT hicieron referencia a

las resoluciones 666, 677 y 899 de 2020. Asimismo, afirmaron que los mecanismos de verificación del cumplimiento de los protocolos están a cargo de la secretaría o entidad municipal o distrital que corresponda a la actividad económica relacionada del lugar en donde se realiza la operación de transporte público o donde se utilizan los vehículos automotores o no automotores de servicio particular. En cualquier caso expresaron que ello se realiza sin perjuicio de la vigilancia que sobre el cumplimiento de las obligaciones de los empleadores realice el Ministerio de Trabajo, ni de la que ejerza la Superintendencia de Transporte y demás autoridades de tránsito y transporte en cada jurisdicción o de las competencias de otras autoridades.

7. Seguidamente, reseñaron los 02 contratos de concesión que están a cargo del INVÍAS y los 48 que están a cargo de la ANI. Con base en esa información, argumentaron que la medida contenida en el artículo 4º del decreto es necesaria en tanto existen proyectos que no tienen esquemas robustos de compensaciones por riesgos, tales como los de primera generación, y que a pesar de que algunos sí tienen estos mecanismos de compensación, podrían resultar insuficientes debido a que fueron estructurados para circunstancias distintas a las que actualmente vive el país. En este sentido, señalaron que requieren especial atención los proyectos de concesión aeroportuaria por cuanto están próximos a terminar su ejecución y a la fecha los ingresos percibidos son muy bajos como consecuencia de las limitaciones a las operaciones aéreas, los cierres de los locales comerciales y la suspensión de servicios, entre otros.

8. Adicionalmente, advirtieron que a pesar de que los contratos de concesión suscritos antes de la Ley 1508 de 2012 contemplan mecanismos para restablecer la ecuación contractual, están en su etapa final por lo cual esta herramienta se encuentra cerca de los límites que establece la ley. En relación con los esquemas de asociación público privada mencionaron que la posibilidad de prorrogar estos convenios por un plazo máximo del 20% podría resultar insuficiente si se tiene en cuenta que se encuentran en las fases de pre construcción y construcción, y que también abarca la compensación por riesgo comercial, que al estar ligado al tráfico depende de las proyecciones del mismo, las cuales con un

horizonte de ejecución del proyecto a 30 años presentan incertidumbre frente a las diferentes variables que afectan su comportamiento.

9. De otro lado, expusieron que en los contratos de asociación público privada de iniciativa privada las únicas fuentes de financiación se encuentran en el cobro de peajes y en la explotación comercial de la infraestructura, por lo que la prórroga que habilita el artículo 4º del Decreto Legislativo 768 ofrece una alternativa que permite responder a las medidas de no cobro de tasas y peajes. También manifestaron que mantener el equilibrio económico en estos contratos de concesión evita que se genere una presión adicional al Estado, en tanto se previene que se tengan que reconocer estas afectaciones con pagos directos e inmediatos a los concesionarios.

10. Aunado a lo anterior, pusieron de presente que la posibilidad de acordar una prórroga es de carácter facultativo por lo que se establece una alternativa adicional a las cláusulas del contrato que les permite a las partes superar los impactos generados por la contingencia sanitaria. Así, pues, refirieron que la finalidad de las medidas es ampliar los mecanismos para responder a los problemas que ha ocasionado la expansión del virus, así como la eventual insuficiencia de las cláusulas de los contratos de concesión. De igual manera, sostuvieron que el alcance de la medida es limitado debido a que el tiempo que se agregaría solamente sería en función de lo que resulte necesario para compensar los efectos ocasionados por la expansión del COVID-19 y por las medidas de mitigación relacionadas con el aislamiento y la exención de pago de tasas y peajes. Concluyeron que esta medida tiene la finalidad de (i) compensar los potenciales efectos económicos adversos que se puedan derivar de la suspensión del cobro de tasas y peajes; (ii) garantizar la continuidad en la prestación del servicio público de transporte; (iii) generar una gestión fiscal eficiente, que permita una adecuada y correcta administración, planeación, conservación y custodia de los recursos públicos; y (iv) evitar futuras demandas por potenciales desequilibrios contractuales.

Anexo 3 – Intervenciones

Presidencia de la República

11. Pide que se declare la exequibilidad del decreto legislativo, por considerar que satisface los requisitos formales y materiales de constitucionalidad. Halló cumplidas las exigencias procedimentales al ser firmado por el presidente de la República y sus ministros, proferido dentro de la vigencia del estado de emergencia y debidamente motivado.

12. Sobre el criterio de conexidad expuso que tiene relación directa y específica con su parte motiva y el decreto declaratorio del estado de emergencia. Puso de presente los considerandos pertinentes respecto de cada una de las medidas legislativas adoptadas. Destacó que el servicio de transporte individual es un servicio que implica una reducción de contacto entre personas, promoviendo el distanciamiento social y garantizando la movilidad en condiciones seguras. Con la reactivación de los OAAT, explicó, se garantiza que las actividades asociadas al transporte se efectúen en condiciones de seguridad y calidad, además permite contrarrestar los efectos económicos y sociales derivados de la pandemia y se contribuye a la generación de empleos y su sostenimiento. Estimó que la reactivación del cobro de peajes constituye una de las estrategias para superar las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, mediante la ejecución de obras de infraestructura de transporte mediante los recursos generados. También fomenta entre los actores de los sectores del transporte e infraestructura que la actividad comercial se desarrolle en condiciones de equidad, buena fe y equilibrio financiero.

13. Sobre el criterio de finalidad sostuvo que permite la reactivación responsable y gradual del sector transporte, que redunde en beneficio de la reactivación económica y el empleo. Se trata de brindar a los actores estratégicos de tales sectores alternativas para continuar prestando el servicio público de transporte bajo condiciones de bioseguridad. En paralelo con la activación del servicio de transporte tipo taxi, se permite la reactivación de

1.621 organismos, lo que garantiza la continuidad de 27.030 empleos que se han visto afectados al no percibir ingresos. La reactivación se efectúa para garantizar la idoneidad de los conductores y las condiciones de seguridad de los vehículos y los requisitos ambientales. Se impide que se extiendan los efectos negativos de la pandemia al tiempo que permite la reactivación responsable y gradual del sector transporte en beneficio de la reactivación económica y el empleo en el país.

14. Afirma que adopta medidas que son necesarias fáctica y jurídicamente para atender la calamidad. El decreto explica la necesidad fáctica de las medidas por la incidencia en la economía y generación de empleo en el país. Anota que pretende que las actividades puedan realizarse disminuyendo los riesgos de contagio y permitiendo que la actividad económica se reinicie gradualmente lo que garantiza la prestación futura del servicio. También encuentra que se cumple estrictamente el criterio de necesidad jurídica.

15. Respecto a la proporcionalidad estima que se cumple, pues el objetivo es contribuir a la efectividad de las medidas de aislamiento y distanciamiento social actualmente vigentes - que vienen siendo desmotadas progresivamente- y, en plena correspondencia permitir la reactivación responsable y gradual del sector transporte, lo cual redundará en beneficio de la reactivación económica y el empleo. Autorizar la oferta del servicio de transporte de pasajeros individual tipo taxi por cualquier medio bajo condiciones de bioseguridad necesarias, permite contrarrestar la crisis laboral en el país, y que más de 200.000 propietarios y conductores de vehículos puedan recuperar los ingresos que la actividad originaba antes de la pandemia. No obstante, también supone que el Estado debe garantizar la menor afectación, con los protocolos y medidas sanitarias que impidan la propagación del nuevo coronavirus.

16. El artículo 2º lo encuentra proporcional al propender por evitar la propagación del COVID-19, así como reactivar la actividad económica, fomentar la estabilidad de empleos y garantizar la libertad de locomoción. Sobre los artículos 3º y 4º informa que el cobro de

peajes es un mecanismo que permite la construcción y conservación de la infraestructura de transporte. Halla proporcional a la gravedad de la crisis económica que enfrenta el país que los recursos de los peajes puedan ser nuevamente percibidos por el Estado y de esa forma se haga una mejor redistribución de los mismos a través de la provisión de empleo y la inversión en la construcción de infraestructura de transporte. Además, son necesarias para reactivar el sector de la provisión de infraestructura en el cual se inscriben también los contratos de concesión que buscan prorrogarse.

17. Finalmente, también tiene por cumplidos los criterios de motivación de incompatibilidad al tener como propósito contribuir a la reactivación progresiva y gradual del sector transporte afectado por la pandemia y las medidas de aislamiento, que siguen vigentes en ciertos aspectos. No se impone una discriminación injustificada ni tratos discriminatorios, pues la posibilidad de aplicación se extiende a todos los actores del sector involucrado, en procura del bienestar de la totalidad de la población afectada. Tampoco encuentra que se limiten o suspendan derechos y libertades fundamentales (ausencia de arbitrariedad). Menos contiene medidas que puedan afectar derechos intangibles.

Invías

18. A través de su intervención reiteran las consideraciones presentadas por la Presidencia de la República y el Ministerio de Transporte. En este sentido, respecto al artículo 3º del decreto legislativo señala que debido a la reactivación paulatina de diferentes sectores económicos se ha incrementado considerablemente el tráfico vehicular y, por ende, el desgaste de las vías nacionales. Como consecuencia resulta indispensable contar con los ingresos recaudados por concepto de peajes, ya que de acuerdo con el artículo 22 de la Ley 105 de 1993 el INVÍAS tiene el deber legal de invertir el 50% de lo obtenido por este concepto en proyectos que garanticen la construcción, rehabilitación, mantenimiento y conservación de las vías del ente territorial en el que se generan esos valores. En esa medida, informa que la operación y administración de los peajes, las estaciones de pesaje,

los centros de control de operaciones y las áreas de servicio generan 1.934 empleos directos.

19. Frente al artículo 4º del Decreto 768 de 2020 precisa que los contratos de operación y recaudo no contemplan cláusulas de reajuste y las cláusulas existentes no son suficientes para tal fin, por no contemplar un método de reconocimiento de afectación para situaciones como las que se han derivado de la pandemia del COVID-19. Por ello, sostiene, se estudia el impacto financiero de la medida en la infraestructura de transporte no concesionada a su cargo y la cuantificación de los efectos contractuales en los contratos de concesión, con el propósito de establecer los distintos escenarios de afectación y métodos para el reconocimiento, que den paso al reinicio del recaudo.

Cámara Colombiana de la Infraestructura

20. Presentó intervención respecto del artículo 4º del decreto legislativo, solicitando se declare su exequibilidad bajo el entendido que la medida compensatoria debe reconocer los efectos de las medidas del Gobierno que hayan causado la disminución del tráfico, de pasajeros o de usuarios de las infraestructuras, la suspensión del recaudo de las tasas y peajes, la disminución de rendimientos para la ejecución de proyectos y el aumento de costos para su realización por la implementación de protocolos de bioseguridad.

21. En cuanto al juicio de conexidad material manifestó que la posibilidad de prorrogar el plazo de explotación económica de las “infraestructuras” es una medida benéfica, en tanto permite compensar los perjuicios derivados de la falta del recaudo de las tasas y los peajes, permitiendo que las entidades concedentes y los contratistas acuerden prorrogar el plazo de la explotación económica de las infraestructuras con el fin de compensar el efecto de la disminución del recaudo. Sin embargo, la disposición es insuficiente toda vez que limita la posibilidad de extender los contratos a la compensación de las secuelas negativas de la

suspensión de los peajes. Consideró que el aislamiento preventivo obligatorio ha generado un impacto negativo en los contratos de concesión y los esquemas de asociación público privada que va más allá de la imposibilidad de recaudar las tarifas de los peajes, como i) la ausencia de operaciones aéreas comerciales domésticas e internacionales que significa la imposibilidad de recaudar los ingresos regulados (tasas) a los que tienen derecho contractual los concesionarios; (ii) la disminución de los rendimientos en la construcción de los proyectos; y (iii) el aumento de los costos en la ejecución de las actividades por la implementación de los protocolos de bioseguridad.

22. Bajo las precisiones anotadas encontró que se cumple el criterio de ausencia de arbitrariedad en la medida que está motivado en hechos demostrables además de la posibilidad que tienen las partes de acordar prórrogas superiores a los límites legalmente establecidos. No halló desconocimiento de los presupuestos de intangibilidad y no contradicción específica. También adujo que se cumple el juicio de finalidad al asegurar la ejecución de los proyectos de infraestructura, crear una herramienta para compensar la ruptura del equilibrio económico y proteger el interés general. Así mismo, indicó que se superan los criterios de motivación suficiente al expresarse las razones que fundamentan la medida de restablecer el equilibrio económico, de necesidad de la medida para garantizar la debida ejecución de los proyectos de infraestructura, de incompatibilidad, de proporcionalidad toda vez que compensa (parcialmente) la reducción en los ingresos de los proyectos y de no discriminación.

Federación Nacional de Departamentos

23. Sostuvo que el decreto legislativo busca reactivar la economía y el empleo, dados los efectos negativos derivados de la emergencia; en consonancia, encontró adecuada la reactivación del pago de peajes, así como la puesta en marcha de las obras de infraestructura vial, para lo cual se requieren de los ingresos que permitan financiar los proyectos.

24. Consideró que se superan los criterios del test material, toda vez que i) es pertinente que el Gobierno establezca gradualmente medidas de reactivación (ausencia de arbitrariedad); ii) no se opone a las prohibiciones constitucionales o de derechos humanos aplicables a los estados de excepción (no contradicción específica); iii) está exclusiva, directa y específicamente relacionada con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia además de guardar conexidad interna, cuyo objetivo es impactar positivamente en la actividad económica y la recuperación económica del país (conexidad material); iv) no lleva a ningún tipo de discriminación; v) si bien es razonable que sea el Ministerio de Salud como entidad del orden nacional el que adopte e imponga los protocolos de bioseguridad de manera generalizada, no debe convertirse necesariamente en una limitación para cada entidad territorial (motivación suficiente); vi) se busca mitigar, controlar, evitar la propagación, además de reactivar la economía en los sectores del transporte y de infraestructura (finalidad); vii) resulta imprescindible adoptar medidas que permitan retomar las labores de los sectores económicos, lo que reactivará gradualmente la economía, además de disminuir los índices de desempleo; viii) no regula, modifica, suspende o deroga ninguna ley; y ix) la implementación del decreto no lleva restricciones excesivas en comparación con los beneficios que su adopción supone para la mitigación de los efectos de la emergencia.

25. Sin embargo, estimó que el artículo 1° no satisface plenamente los juicios de ausencia de arbitrariedad, no contradicción específica y motivación suficiente al desconocer la autonomía territorial, esto es, en lo que tiene que ver con la administración de los asuntos locales. Señaló que si bien el Ministerio de Salud es competente para formular la política y los planes en materia de salud pública, lo cierto es que se debió supeditar la prestación del servicio de transporte público individual tipo taxi no solo a los protocolos de bioseguridad, sino también a las indicaciones que sobre la materia realizaren las entidades territoriales (así como lo hizo el artículo 2°). Visto lo anterior, solicitó la exequibilidad en el entendido de que, en virtud de los principios de coordinación y concurrencia las autoridades locales podrán adaptar los protocolos de bioseguridad de acuerdo con sus capacidades y necesidades específicas.

Federación Colombiana de Municipios

26. Solicitó la exequibilidad del decreto legislativo. Estima que las medidas adoptadas tienen relación con la pandemia y pretenden reactivar el sector transporte que se paralizó por la emergencia. Refiriéndose al servicio de transporte individual tipo taxi, afirma que los servicios públicos constituyen un fin esencial del Estado. También señaló que la reactivación de los OAAT conduce al mejoramiento de la seguridad vial y que la reanudación del cobro de peajes garantiza el equilibrio económico de las concesiones viales, ante los meses que estuvieron sin generar ingresos.

Universidad Externado Departamento de Transporte e Infraestructura

27. Defendió la exequibilidad de los artículos 2º, 3º y 4º del decreto legislativo, salvo el artículo 1º. Como sustento de su petición señala que cumple los presupuestos formales para ordenar la reactivación de actividades relacionadas con la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, toda vez que está debidamente motivado, fue suscrito por el presidente de la república y sus ministros, se expidió durante la vigencia del decreto declaratorio y determinó el ámbito territorial de aplicación. En cuanto al control material, considera que la motivación de este decreto guarda relación con las causas que dieron lugar a la segunda declaratoria de emergencia y con la parte motiva del decreto sujeto a revisión. Además, las medidas tienen por finalidad la conjuración de los efectos económicos negativos producto de la propagación del virus en la prestación de los servicios de transporte e infraestructura.

28. Refirió que se cumple el requisito de ausencia de arbitrariedad en tanto las decisiones adoptadas no ponen en riesgo la vigencia de los derechos fundamentales, no

suspenden el funcionamiento ordinario de las ramas del poder público, ni modifican los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento. Expone que no restringe los derechos que son considerados como intangibles. Así mismo, manifiesta que aprueba el juicio de no contradicción específica al no contener disposiciones contrarias a la Constitución o tratados internacionales, ni desconocer el marco de referencia de actuación del ejecutivo en el estado de emergencia.

29. En cuanto al juicio de motivación suficiente encontró que resulta menos exigente al no adoptar medida alguna que limite el ejercicio de derechos fundamentales, ya que las medidas están dirigidas a reactivar unas actividades específicas de los sectores de transporte e infraestructura que habían sido suspendidas o restringidas mediante decretos legislativos 482 y 569 de 2020. En cuanto al criterio de necesidad señaló que se cumple al adoptar una serie de medidas indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia. Halló superado los juicios de necesidad fáctico y jurídico, porque tres de las medidas simplemente levantan las prohibiciones o suspensiones de ciertas actividades y otra busca proteger los intereses de los contratistas del Estado en materia de infraestructura que vieron afectados sus derechos por la ocurrencia de la crisis. Sobre la necesidad jurídica recordó que por decretos legislativos se habían suspendidos y que velan por el retorno a la normalidad.

30. Sin embargo, respecto del transporte de pasajeros individual tipo taxi precisó que dados los decretos legislativos 482 y 569 de 2020, resulta inadecuado que el Gobierno autorice una actividad que se encuentra permitida desde el 17 de abril de 2020, cuando finalizó el estado de emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020. Indicó que el artículo 1º evidencia la falta de técnica legislativa, genera confusión normativa e induce a error, por lo que solicita la inexequibilidad. En contraste, frente a las actividades de los OAAT y el cobro de peajes encontró que están dirigidas a restablecer su normal funcionamiento y a garantizar, por un lado, los derechos fundamentales al trabajo y a la libre circulación y, por otra, la construcción, el mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura vial, junto con el resguardo del presupuesto nacional, el erario y la preservación de la adecuada ejecución de las actividades de la administración pública.

31. De otro lado, manifestó que los efectos económicos negativos generados por el COVID-19 representan un hecho imprevisible e irresistible para los contratistas del Estado. Considera que las medidas tomadas en relación con los contratos de concesión están destinadas a proteger el patrimonio de estos en materia de infraestructura y de garantizar la construcción, mantenimiento y rehabilitación de la infraestructura vial. Por último, concluyó que las medidas adoptadas en el presente caso son necesarias porque: i) permiten reactivar diferentes sectores de la economía, ii) no imponen restricciones sino permisiones, iii) velan por la garantía del servicio público esencial de transporte a los usuarios y actores, la movilidad de las personas y la continuación en la ejecución de los proyectos de infraestructura. Por último, halló satisfecho los criterios de incompatibilidad, no discriminación y proporcionalidad, este último por cuanto se pretende garantizar el libre ejercicio de varias actividades económicas para que sean desarrolladas en la mayor medida posible, bajo unos parámetros dada la importancia de los sectores comprometidos. Recordó el transporte es un servicio público esencial cuya prestación debe ser óptima, eficiente y continua.

Universidad Externado Departamento de Derecho Constitucional e Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita

32. Solicitaron que se declare la exequibilidad del decreto legislativo, ya que reúne los requisitos formales y materiales de constitucionalidad. Respecto a los aspectos procedimentales hallaron que está debidamente firmado por el ejecutivo y los ministros, fue expedido durante la vigencia del estado de emergencia y se encuentra motivado. Sobre los juicios de conexidad y finalidad expusieron que las medidas encuentran relación directa y específica con las causas que motivaron su expedición, y los motivos que sustentan la emergencia. Destacaron que no podría señalarse que el decreto limite o restrinja derechos y garantías constitucionales, pues su objetivo es retornar a la normalidad y velar por el bienestar de los asociados mediante la adopción de medidas tendientes a: (i) garantizar la conservación y generación de empleo, (ii) generar ingresos, (iii) contrarrestar los efectos económicos y sociales derivados de la pandemia, (iv) facilitar la circulación y movilidad de los

ciudadanos y (v) repotenciar la economía reactivando la ejecución de obras de infraestructura, para lo cual se requieren los ingresos del cobro de peajes y la flexibilización de las prórrogas respecto de los contratos de concesión.

33. En torno al criterio de motivación suficiente encontró que resulta menos exigente en la medida que el decreto legislativo no contiene en concreto medidas que limiten derechos fundamentales. Respecto a la necesidad sostuvo que se cumple de cara a una consolidación expresa y clara de las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas son necesarias para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria. Se cumple el presupuesto de necesidad fáctica ya que tienen por vocación la generación de empleos y lograr contribuir con la reactivación económica, además de poder contar con la prórroga de los contratos de concesión. En lo concerniente a la proporcionalidad expuso que no se dirige a limitar derechos y garantías constitucionales, sino que se busca la reactivación de la economía y la cotidianidad de los habitantes del territorio nacional. Además, garantías como la vida y la salud se hacen necesarias a través de los protocolos de bioseguridad. Sobre los juicios de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica, incompatibilidad y no discriminación no halló cuestionamiento alguno.

Anexo 4 – Concepto del Procurador General de la Nación

34. Solicitó declarar la exequibilidad del decreto legislativo al acreditar los requisitos formales y materiales. En primer lugar, evidencia que cumple los requisitos procedimentales al haber sido firmado por el presidente de la república y los ministros, expedido dentro del término de vigencia y contener las razones que justifican su adopción.

35. Destacó que las medidas cumplen con el requisito de conexidad externa, ya que su adopción se sustenta en las condiciones fácticas excepcionales propiciadas por la pandemia y las políticas de aislamiento preventivo obligatorio, en particular en la necesidad de activar la economía y generar empleo; al igual que observa la conexidad interna, porque el decreto

justifica en su parte considerativa cada uno de los mecanismos adoptados¹²⁷. Aunado a ello, el juicio de no contradicción específica se verifica, ya que el decreto no contradice la Constitución, los tratados internacionales y los límites previstos en los artículos 47, 49 y 50 de la Ley 137 de 1994; además de que las mismas están encaminadas a favorecer el servicio público de transporte, teniendo en cuenta su naturaleza esencial, así como su infraestructura, y de esta forma, reactivar la economía y generar empleo.

36. Explicó que las medidas tienen sustento constitucional desde tres planos: primero, porque permitir la actividad de los taxis y los OAAT así como el cobro de peajes, se deriva de la competencia excepcional del presidente de la república para regular los servicios públicos y de la facultad para dictar disposiciones en materia de intervención en la economía; segundo, porque la posibilidad de prorrogar los contratos de concesión tiene fundamento en la libertad de configuración como “legislador de excepción” que lo habilita para diseñar mecanismos que permitan a las entidades estatales lograr la continuidad en la prestación de los servicios públicos; y, tercero, porque la reanudación del transporte y su infraestructura se realiza en un marco que asegura el control del contagio, lo que materializa la obligación del Estado de garantizar la salud y el trabajo en condiciones dignas.

37. En lo que concierne a la incompatibilidad de los medios ordinarios refirió que el decreto bajo examen no suspende o deroga ninguna norma con fuerza material de ley, además de que la realización del correspondiente trámite en el Congreso resulta incompatible con la urgencia de mitigar las causas que dieron lugar a la emergencia. Preciso que en virtud del aislamiento preventivo obligatorio es razonable que el decreto legislativo continúe estableciendo la suspensión de los tiempos que estén corriendo para la reducción de multa prevista en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, pues los infractores no podrían asistir a los cursos que alude la norma en cuestión.

38. Finalmente, afirmó que los mecanismos son proporcionales en relación con los hechos que pretende conjurar, porque (i) materializan los derechos a la vida, la salud, el

trabajo y el mínimo vital, (ii) son razonablemente idóneos para beneficiar a la población afectada por la crisis; y (iii) respetan los protocolos de bioseguridad del Gobierno y las indicaciones de las autoridades locales sobre la materia. Por su parte, la prórroga en los contratos de concesión es razonable dado que no hay una libertad total de decisión. En efecto, enfatizó que el fundamento fáctico que lleve a las partes a utilizar la medida debe ser exclusivamente el efecto adverso generado por el no cobro de tasas y peajes¹²⁸.

1 Oficio del 01 de junio de 2020.

2 A la Presidencia de la República y al Ministerio de Transporte informen: i) qué factores o circunstancias epidemiológicas, científicas o de otra índole llevaron a reactivar las medidas de transporte de pasajeros individual tipo taxi, las actividades de los Organismos de Apoyo al Tránsito -OAT- y el cobro de peajes; ii) cuáles son los protocolos de bioseguridad para el transporte de pasajeros tipo taxi y en los OAT, precisando las condiciones en que se reactivará el servicio y los mecanismos efectivos de verificación; y iii) los contratos de concesión que serán destinatarios, su vigencia, cláusulas de reajuste, por qué no son suficientes para enfrentar la pandemia, cuál es la normatividad vigente y las implicaciones de la adopción.

3 Presidencia de la República, Ministerio de Transporte, Superintendencia de Transporte, Instituto Nacional de Vías -Invías-, Agencia Nacional de Infraestructura -ANI-, Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo -FEDESARROLLO-, Federación Colombiana de

Municipios, Federación Nacional de Departamentos y universidades de los Andes, Externado de Colombia, de Antioquia, de Caldas y Nacional de Colombia.

4 Publicado en el Diario Oficial nro. 51.331 de 31 de mayo de 2020. La transcripción integral (comprende parte considerativa) se recoge en el Anexo 1 de esta decisión.

5 La síntesis de la prueba se recoge en el Anexo 2. Presidencia de la República, Ministerio de Transporte, Instituto Nacional de Vías y Agencia Nacional de Infraestructura.

6 Arts. 1º, 2º salvo parág. y 3º

7 Art. 4º.

8 La síntesis se recoge en el Anexo 3.

9 Invías está obligado a invertir el 50% de los ingresos por dicho concepto en los proyectos de construcción, rehabilitación, mantenimiento y conservación de las vías (art. 22, Ley 105/93).

10 Trae a colación la posibilidad de implementar planes de acción adicionales, así como sus propios protocolos de bioseguridad.

11 La síntesis del concepto del Ministerio Público se recoge en el Anexo 4.

12 Estatutaria de los estados de excepción -LEEE-.

13 Expedido en virtud del Decreto Legislativo 637 de 06 de mayo de 2020, que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional. Fue declarada su exequibilidad a través de la sentencia C-307 de 2020.

14 Tomado en la vía pública.

16 Controlar la pandemia del COVID-19 y salvar vidas constituye una medida primordial por los Estados, que además facilita salvaguardar los medios de vida. La crisis sanitaria mundial también lo es económica por lo que al estar interrelacionadas hace indispensable la implementación de políticas no solo de salud pública sino también de subsistencia económica, en un ejercicio de armonización. El Director de la ONU (10, abril/20) señaló que

un levantamiento del confinamiento de manera precipitada podría conducir a un resurgimiento del contagio. Puede consultarse: <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472702>

17 C. Pol., art. 150.23.

18 C. Pol., art. 150. 2.

19 Sentencia C-066 de 1999, examinó algunas disposiciones de las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996.

20 C. Pol., art. 189.11.

21 El art. 333 superior, reconoce la libre actividad económica y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común.

22 C. Pol., art. 150.21.

23 C. Pol., art. 334. La sentencia C-033 de 2014 recogió la línea de la Corte y del Consejo de Estado sobre el servicio de transporte público, al hacer referencia a su alcance, características, regulación, control y vigilancia, desprendiendo que tiene un carácter esencial al permitir materializar libertades como la de locomoción, al tiempo que propende por la prevalencia del interés general, el ejercicio de las actividades económicas y la protección de los usuarios. Cfr. sentencia T-382 de 2018.

24 Además, así se recogió en el Decreto Legislativo 768 de 2020.

25 Cfr. parte considerativa del Decreto Legislativo 768 de 2020.

26 Se habían suspendido el transporte de pasajeros individual tipo taxi tomado en la vía pública, la actividad de los OAAT y el cobro de peajes.

27 Decreto Legislativo 637 de 2020.

28 Cfr. parte considerativa del Decreto 768 de 2020.

29 Las medidas legislativas adoptadas pueden tener vigencia indefinida o temporal, supuesto

último en el cual desaparecido el sustento fáctico se tienen por levantadas las mismas. Así mismo, su levantamiento puede ser parcial o total, aunque sujeto a condiciones de modo, tiempo y lugar. Finalmente, sobre la emergencia económica y social por grave calamidad pública sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID-19, la Corte ha resaltado desde la sentencia C-145 de 2020 las particularidades que reviste y la intensidad del daño que ha generado en el país, todavía no dimensionada en su totalidad por su crecimiento exponencial y la incertidumbre que persiste en el mundo al no disponerse aún de una vacuna. De esta manera, aunque la segunda declaratoria del estado de emergencia por el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo dejó de regir al cumplirse el término de los 30 días calendario, la situación generada por el coronavirus persiste en la humanidad y en Colombia.

30 Cfr. sentencia C-172 de 2020 sobre el alcance de los pronunciamientos previos de la Corte en relación con decretos legislativos de estados de excepción.

31 Examinó el Decreto Legislativo 482 de 2020 (arts. 6º suspende transporte de pasajeros individual tipo taxi tomado en la vía pública, 9º suspende actividades de los OAAT, 13 exime del cobro de peajes y 25 medidas en contratos de concesión). Salvamento de voto de las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado; salvamento parcial de voto de los Drs. Diana Fajardo Rivera, Alberto Rojas Ríos y José Fernando Reyes Cuartas; y aclaración de voto del magistrado Alberto Rojas Ríos.

32 Estudió el Decreto Legislativo 569 de 2020 (arts. 7º suspende actividades de los OAAT, 13 exime cobro de peajes y 15 medidas en contratos de concesión). Tuvo salvamento parcial de voto de Alberto Rojas Ríos y aclaraciones de voto de los magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Diana Fajardo Rivera.

33 Salvamento de Voto de la magistrada Cristina Pardo Schlesinger.

34 No debe olvidarse que el artículo 215 de la C. Pol. y la Ley 137 de 1994 (estatutaria de los estados de excepción) establecen los requisitos formales y materiales que deben cumplir los decretos legislativos expedidos.

35 Así se procedió en la sentencia C-160 de 2020 que examinó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 468 de 2020.

36 Art. 215.

37 Ley 137 de 1994, art. 46.

38 En total 18.

39 Fue declarado por el término de 30 días calendario (art. 1º).

40 Decreto Legislativo 637 de 2020.

41 Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del estado de emergencia, económica, social y ecológica.

42 Por la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del estado de emergencia, económica, social y ecológica.

43 Por el cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, en el marco del estado de emergencia, económica, social y ecológica.

44 La sentencia C-185 de 2020 declaró exequibles los arts. 6º, 9º y 13 al superar los juicios aplicables a los estados de excepción. Puntualizó que las medidas referidas al servicio del transporte de pasajeros individual tipo taxi y de funcionamiento de los OAAT resultaban indispensables para garantizar la eficacia del aislamiento preventivo obligatorio. Frente a la exención del cobro de peajes estimó que contribuían a la reducción de los costos de comercialización de los productos de consumo esencial.

45 Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020.

46 Han sido expedidos una serie de decretos ejecutivos (recientemente 749, 878 y 990) que al día de hoy mantienen la vigencia de la medida.

47 La sentencia C-239 de 2020 declaró exequibles los arts. 7º y 9º. Aunque se profirió la sentencia C-185 de 2020 se descartó la existencia de cosa juzgada tras señalar que si bien las normas establecidas en ambos decretos presentaban semejanzas sustanciales, “el contexto de cada una de las disposiciones adoptadas es una condición que debe evaluarse en el marco del análisis de constitucionalidad de los decretos adoptados” (C-172/20). Así, entonces, los contenidos jurídicos tenían que ser valorados de forma separada y autónoma;

no obstante, la decisión proferida constituía un precedente aplicable al asunto y con apoyo en el mismo constató la constitucionalidad del Decreto Legislativo 569 de 2020.

48 Con excepción del transporte de pasajeros individual tipo taxi al no haber sido reproducida la disposición.

49 El Gobierno a través de decretos ejecutivos ordinarios (p. ej. 749, art. 3º) ha venido gradualmente excepcionando a las restricciones a la libre circulación y para garantizar la vida y supervivencia, la realización de ciertas actividades en las cuales el sector transporte e infraestructura tienen incidencia directa. Cfr. Decreto 768 de 2020.

50 Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus COVID-19, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica. Decreto legislativo declarado exequible en la sentencia C-205 de 2020.

51 Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

52 Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de la enfermedad COVID-19 en el sector transporte.

53 Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el sector de infraestructura de transporte.

54 Ley 769 del 2002, art. 3, parág. 1º: “Las entidades públicas o privadas a las que mediante delegación o convenio les sean asignadas determinadas funciones de tránsito, constituirán organismos de apoyo a las autoridades de tránsito”.

55 Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte.

56 Cfr. sentencia C-508 de 2006, que declaró exequible, por el cargo analizado, el lit. b) del art. 21 de la Ley 105 de 1993.

57 Así se sostuvo en las sentencias C-185 y C-239 de 2020.

58 En el considerando 58 del Decreto 768 de 2020 se expuso que conforme a los decretos

482 y 569 el Gobierno ordenó suspender las operaciones aéreas y el cobro de peajes durante el aislamiento preventivo obligatorio, para (i) proteger la salud y (ii) no afectar los costos de la cadena logística para asegurar el abastecimiento de bienes, especialmente los alimentos de primera necesidad y medicamentos, cadena que se ve afectada por el desequilibrio en los volúmenes tradicionales de la oferta y demanda de carga derivada de las medidas de aislamiento.

59 Está previsto en el artículo 10 de la LEEE. A la luz de este criterio, 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 de sus efectos. Cfr. sentencias C-467 y C-466 de 2017.

60 Se contempla en los artículos 215 de la Constitución y 47 de la LEEE. 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. Debe ser evaluado desde dos puntos de vista: i) interno, esto es, la relación entre las medidas adoptadas y las consideraciones expresadas por el Gobierno en el decreto de desarrollo; 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. Cfr. sentencias C-434 de 2017 y C-724 de 2015.

61 Complementa la verificación formal, por cuanto busca dilucidar si, además de haberse formulado una fundamentación del decreto de emergencia, el presidente de la república ha ofrecido razones suficientes para justificar las medidas adoptadas. Dicha motivación es exigible frente a cualquier tipo de medidas. En el caso de que la norma no límite derecho alguno, el juicio resulta menos exigente (art. 8 de la LEEE). Cfr. sentencias C-466 de 2017 y C-753 de 2015.

62 Está contenido en el artículo 11 de la LEEE e implica que las medidas que se adopten sean indispensables para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Este análisis se debe ocupar: i) de la necesidad fáctica o idoneidad, la cual consiste en verificar si las medidas adoptadas permiten superar la crisis o evitar la extensión de sus efectos; se evalúa si el presidente de la república incurrió en 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. Cfr. sentencias C-467 y C-466 de 2017, y C-723 de 2015.

63 La intervención de la Presidencia de la República informa la existencia de una recesión económica en el país.

64 Cfr. intervención de la Universidad Externado de Colombia, Departamento de Derecho Constitucional.

65 Garantías para la medida de aislamiento.

66 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.

68 Decreto 990 de 9 de julio de 2020 prorroga el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 01 de agosto de 2020.

69 Decreto Legislativo 637 de 06 de mayo de 2020, declarado exequible en la sentencia C-307 de 2020.

70 El decreto declaratorio expone entre otros motivos: “Que a pesar de que en virtud del Decreto 417 de 2020 se tomaron medidas para atender los efectos adversos generados a la actividad productiva, procurando el mantenimiento del empleo y la economía, a la fecha se han presentado nuevas circunstancias, como es la necesidad de mantener el aislamiento social obligatorio (...), lo que ha generado una disminución significativa en la actividad económica del país. Que debido al aislamiento obligatorio que se ha ampliado en 3 ocasiones y del cual no se tiene certeza de cuándo puede ser levantado, se ha producido un cese casi total de la vida social, lo cual implica que existan sectores de la economía como puede ser el sector (...) de transporte aéreo cuyas afectaciones son casi absolutas y frente a los cuales deben tomarse medidas excepcionales a fin de contener sus efectos en los ingresos de las personas (...). Que como consecuencia del aislamiento obligatorio la prestación del servicio público de transporte se encuentra afectada debido a una reducción que supera el 60%”.

71 Ello atendiendo a que no se ha descubierto una vacuna ni se cuenta con un manejo farmacológico (Decreto 637 de 2020).

72 Intervención de la Universidad Externado de Colombia, Departamento de Derecho Constitucional.

73 Según estudios referidos por la Presidencia de la República el servicio de transporte público de pasajeros tipo taxi representa un menor riesgo de contagio debido a la baja proximidad entre pasajeros y conductores.

74 Arts. 2º y 20 de la Ley 1751 de 2015 (estatutaria del derecho fundamental a la salud). La política social de Estado se deberá basar en la promoción de la salud, prevención de la enfermedad y su atención integral, oportuna y de calidad, al igual que la rehabilitación.

75 Suspendido desde el 26 de marzo a través del Decreto Legislativo 482 de 2020.

76 De acuerdo con las cifras del Registro Nacional de Automotores y el Registro Único Nacional de Tránsito, en Colombia se encuentran actualmente activos 220.705 vehículos para la prestación del servicio público de transporte tipo taxi. Cfr. Decreto Legislativo 768 de 2020, considerando 28.

77 En el 2019 los sectores de comercio y transporte crecieron un 4.8%. Ello evidencia la importante participación en el crecimiento económico nacional de dichas divisiones. Cfr. Decreto Legislativo 768 de 2020, considerando 47.

78 Según FEDESARROLLO cerca de 1.197.663 personas desempeñan la actividad de conducción de vehículos de transporte público, incluyendo el servicio de pasajeros tipo taxi. Cfr. Decreto Legislativo 768 de 2020, considerando 29.

79 Representan el 4%. Cfr. intervención de la Presidencia de la República.

80 Suspendidos desde el 26 de marzo a través del Decreto Legislativo 482 de 2020 y extendida la medida por el Decreto Legislativo 569 de 2020.

81 Son 1.621 organismos reportados en el país. Cfr. Decreto Legislativo 768 de 2020, considerando 38.

82 27.030 empleos. Cfr. Decreto Legislativo 768 de 2020, considerando 38.

83 En el Decreto Legislativo 637 de 2020 se señala: “Que las medidas de distanciamiento

social -fundamentales para la salud pública- están afectando especialmente a los sectores de la economía que, por su naturaleza, deben permanecer completamente cerrados. En particular, el sector de comercio y en el de reparación de vehículos reportó una destrucción de 1.5 millones de empleos, siendo el sector que más contribuyó a la destrucción de empleos en las principales ciudades (...) Que debido a la necesidad de ampliar el aislamiento obligatoria han resultado insuficientes, aunque idóneas, las medidas tomadas para ayudar a las pequeñas y medianas empresas, lo que hace necesario tomar nuevas medidas legislativas para evitar una destrucción masiva del empleo, el cierre total de las empresas y el impacto negativo que ello conlleva en la economía del país y que a futuro generarían un impacto incalculable en el sistema económico colombiano (...)"

84 A partir del 26 de marzo a través del Decreto Legislativo 482 de 2020 y extendida la medida por el Decreto Legislativo 569 de 2020.

85 Desde el 25 de marzo la ANI dejó de percibir 3.430 millones de pesos por día (D. L. 768/20, considerando 55). Por su parte, Invías dejó de percibir 3.252 millones de pesos diarios. Se estima para esta entidad el impacto total sobre el recaudo de peajes por 68 días de exención asciende a 221.134 millones de pesos (informe de Mintransporte al auto de pruebas). En el decreto bajo estudio se precisó que tras la reanudación del cobro de la tasa de peaje se espera recibir a 31 de diciembre de 2020 una suma de 813.678 millones, recursos indispensables para la construcción y mantenimiento de la malla vial, y la operación de los peajes (considerando 53).

86 Cfr. intervención de la Presidencia de la República.

87 Aproximadamente 1.934 empleos. Cfr. D. L. 768 de 2020, considerando 54.

88 Cfr. intervención de Invías.

89 Al 5 de junio de 2020, Invías y la ANI habían reactivado 47.087 de empleos directos, número que continuará incrementándose en la medida en que sean reactivados todos los proyectos (informe de Mintransporte al auto de pruebas). El D. L. 768 de 2020 indicó que a la infraestructura vial se asocian en total 56.000 empleos (considerando 51).

90 Existen 896 proyectos de infraestructura que se encuentran en ejecución (D. L. 768 de

2020, considerando 45).

91 Decreto Legislativo 417 de 2020.

92 No se dispone a la fecha de una vacuna ni de un tratamiento farmacológico.

93 Resoluciones 666, 677 y 679 de 2020.

94 Examinó el Decreto Legislativo 539 de 2020 que declaró exequible.

95 El servicio público de transporte es esencial, siendo indispensable una regulación específica de rango legal para consagrar las condiciones de prestación del servicio. En consonancia, el cobro de peajes se encuentra en la Ley 105 de 1993, mientras que los OAAT se regulan por la Ley 762 de 2020. De manera que cualquier disposición que implique la modificación de dichas leyes debe tener el mismo rango.

96 El Decreto Legislativo 417 de 2020 fue expedido el 17 de marzo de 2020, con una vigencia de 30 días calendario.

97 Decretos 457/20 (25/03/20 al 13/04/20), 531/20 (13/04/20 al 27/04/20), 593/20 (27/04/20 al 11/05/20), 636/20 (11/05/20 al 25/05/20), 689/20 (hasta el 31/05/20), 749/20 (1/06/20 al 1º/07/20), 878/20 (hasta el 15/07/20), 990/20 (hasta el 01/08/20) y 1076/20 (hasta el 01/09/20).

98 Rige a partir del 01/09/20 hasta el 01/10/20.

99 Persigue 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. Exige que las restricciones a los derechos y las garantías constitucionales se impongan en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad. Se desprende del artículo 13 de la LEEE. Cfr. sentencias C-467 y C-466 de 2017.

100 Tiene por objeto verificar que las medidas: (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, esto es, el grupo de medidas descritas en los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Entre las prohibiciones se encuentran que el Gobierno

no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores. Cfr. sentencias C-467 y C-466 de 2017.

102 Alude al carácter intocable de algunos derechos que a la luz de los arts. 93 y 214 de la Constitución no pueden ser restringidos ni siquiera durante el estado de excepción. Por ej. derechos a la vida y a la integridad personal; a no ser sometido a desaparición forzada, tortura ni tratos o penales crueles, inhumanos o degradantes; al reconocimiento de la personalidad jurídica; elegir y ser elegido; a contraer matrimonio y a la protección de la familia; a no ser condenado a prisión por deudas; los derechos del menor a la protección por la familia, la sociedad y el Estado; la prohibición de la esclavitud, servidumbre y trata de seres humanos; la prohibición de penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; libertad de conciencia; libertad de religión; principios de legalidad, favorabilidad e irretroactividad de la ley penal. También son intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de los derechos, libertades, valores y principios. Cfr. sentencias C-517 y 468 de 2017.

103 Los decretos que suspendan leyes deben expresar las razones por las cuales estas son irreconciliables con el estado de excepción. Artículo 12 de la LEEE.

104 Exige que las medidas adoptadas no causen segregación alguna, fundada en razones de sexo, raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas. Implica verificar que no se impongan tratos diferentes injustificados. Artículo 14 de la LEEE. Cfr. sentencias C-467 y C-466 de 2017.

105 El transporte constituye un servicio público esencial que “ha de prestarse en forma permanente, regular y continua, dada la función económica que con ella se cumple y, además, por cuanto resulta indispensable para el desarrollo de las demás actividades de los usuarios” (sentencia C-066 de 1999). Atendiendo lo anterior, las normas buscan garantizar que este servicio público se preste de manera eficiente y sin interrupciones, lo que reafirma el ejercicio de derechos y libertades como la salud, libertad de locomoción, el trabajo, el mínimo vital, entre otros.

106 En criterio de la Federación Nacional de Departamentos el art. 1º se supeditó solamente a los protocolos de bioseguridad del Ministerio de Salud lo cual podría limitar las competencias de las entidades territoriales, por lo debería atenderse el art. 2º del decreto

bajo estudio al señalar que también debe observarse las indicaciones de las autoridades departamentales, distritales o municipales. Según los principios de coordinación y de concurrencia pide que se condicione la disposición a que los protocolos de bioseguridad del orden nacional se puedan adaptar a las capacidades y necesidades de cada región.

107 Declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 539 de 2020, que adopta medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus COVID-19.

108 Además, se indicó que la prevalencia del principio unitario también se fundamenta, en primer lugar, en la importancia del tratamiento de la evidencia científica, pues se entiende que órganos como el Instituto Nacional de Salud y el Ministerio de Salud disponen de una información técnica que debe ser el marco de actuación uniforme del Estado. En segundo término, en la importancia de la homogeneidad, que implica la articulación entre los intereses nacionales y los autónomos. Y, por último, en el hecho de que los asuntos territoriales tienen una réplica distante de la Nación.

109 La expresión “Los tiempos que estén corriendo para la reducción de multa prevista en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, se suspenderán durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio”, no ha tenido ninguna alteración en los decretos legislativos 482 y 569 de 2020.

110 La prolongación hasta un mes después de finalizada esta medida, comprende hasta el 1º de julio de 2020 (cfr. art. 62, Ley 4ª de 1913).

111 Se establece como una facultad de las partes acordar la misma, lo cual guarda mayor relación normativa con el Decreto 482 de 2020.

112 Aunque los decretos legislativos 482 y 569 de 2020 finalmente lo supeditaba a la adopción de medidas por parte del Gobierno nacional que lleven a la disminución en el recaudo de los proyectos.

113 Cfr. sentencia C-239 de 2020, que declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 569 de 2020.

114 Decreto 637 de 2020 declarado exequible en la sentencia C-307 de 2020. En los

considerandos del decreto se expone entre otros motivos: “Que a pesar de que en virtud del Decreto 417 de 2020 se tomaron medidas para atender los efectos adversos generados a la actividad productiva, procurando el mantenimiento del empleo y la economía, a la fecha se han presentado nuevas circunstancias, como es la necesidad de mantener el aislamiento social obligatorio (...), lo que ha generado una disminución significativa en la actividad económica del país. Que debido al aislamiento obligatorio que se ha ampliado en 3 ocasiones y del cual no se tiene certeza de cuándo puede ser levantado, se ha producido un cese casi total de la vida social, lo cual implica que existan sectores de la economía como puede ser el sector (...) de transporte aéreo cuyas afectaciones son casi absolutas y frente a los cuales deben tomarse medidas excepcionales a fin de contener sus efectos en los ingresos de las personas (...). Que como consecuencia del aislamiento obligatorio la prestación del servicio público de transporte se encuentra afectada debido a una reducción que supera el 60%. (...) Que con el objeto de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos será necesario adoptar medidas para hacerla más eficiente y garantizar la sostenibilidad de los procedimientos, costos y tarifas asociados, así como establecer mecanismos de priorización, ajuste y racionalización de los trámites y procesos, mitigando los impactos de la emergencia en la prestación del servicio y en la ejecución de proyectos de este sector”.

115 Se mantiene el aislamiento preventivo obligatorio y no se ha descubierto una vacuna ni se cuenta con un manejo farmacológico (Decreto 637 de 2020).

116 En la última decisión se manifestó lo siguiente: “la necesidad de establecer un término de un mes (...) para prorrogar la vigencia de los documentos de tránsito que expiren durante ese periodo, se explica porque de esta manera ‘los trámites para su obtención o renovación ocurrirán de forma escalonada y por lo tanto se producirá una menor asistencia de personas a efectuar tales trámites’, lo que también les permite a las respectivas oficinas atender adecuadamente a las personas que requieran sus servicios una vez reanuden sus labores”.

117 Cfr. sentencia C-239 de 2020, que examinó el Decreto Legislativo 569 de 2020 (art. 15). Lo anterior es relevante si se tiene en cuenta que, como lo expone el Consejo de Estado, el contrato de concesión “‘es aleatorio para el concesionario, pues los beneficios dependen de un hecho incierto: los ingresos durante el plazo de la concesión’ , aunque en realidad de lo que se trata es de la asunción del riesgo económico de la construcción y explotación en proporción sustancial por parte del concesionario, que resulta determinante para que el

contrato pueda denominarse de concesión”. Cfr. sentencia del 1° de agosto de 2016, radicación 25000-23-26-000-2000-01778-01(29204).

118 En el informe que presentó el Ministerio de Transporte en respuesta al auto de pruebas se puso de presente que “la posibilidad de prorrogar los contratos por encima del límite legal previsto en las normas vigentes supone una medida de gestión fiscal eficiente, al permitir que las partes puedan salvaguardar el equilibrio económico de los contratos vía prórrogas que, debidamente justificadas tal y como lo orden la norma, permitan una adecuada y correcta administración, planeación, conservación y custodia de los recursos públicos con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia y publicidad”.

119 Sentencia C-300 de 2012, en la cual además se señaló: “[p]or ello adquiere especial relevancia la posibilidad de renegociar y modificar los contratos con el fin, entre otros, (i) de recuperar el equilibrio económico, en los eventos en los que se materializan obstáculos no previsibles, extraordinarios y no imputables al contratista, o (ii) de adecuar la prestación del servicio a las nuevas exigencias de calidad, por ejemplo, desde el punto de vista tecnológico. || Además, debe tenerse en cuenta que los contratos de concesión tienen características de contratos relacionales. Estos contratos se caracterizan por ser a largo plazo y por ello la relación entre las partes se fundamenta en la confianza mutua que se desprende (i) de la interacción continuada entre ellas, y (ii) de que su interés por cumplir lo pactado no se fundamenta exclusivamente en la verificación de un tercero sino en el valor mismo de la relación. Esto hace que el gobierno de la transacción sea diferente, pues los procesos de ajuste a circunstancias imprevistas no se limitan a una simple renegociación de los términos contractuales sino que comprenden una redefinición de las estructuras administrativas de gobernación dispuestas para evitar conflictos en la relación a largo plazo”.

120 Estudió el artículo 15 del Decreto Legislativo 569 de 2020.

121 Cfr. sentencia C-185 de 2020 que examinó la constitucionalidad del Decreto Legislativo 482 de 2020.

122 Compensar únicamente los efectos generados por la pandemia y las medidas consecuenciales de mitigación referidas al aislamiento preventivo obligatorio y la exención de pago de tasas y peajes (68 días). No se trata de una norma que permita prorrogar el plazo

contractual para efectos de adicionar obras o ejecuciones al proyecto, sino que se busca compensar a los contratistas del Estado los efectos causados con ocasión de dichas medidas. Finalmente, evita en gran medida la materialización del riesgo de futuras demandas y gastos en los que pueda incurrir el Estado por procesos judiciales (desequilibrios contractuales). Intervención del Ministerio de Transporte en respuesta al auto de pruebas.

123 Cámara Colombiana de la Infraestructura.

124 Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus COVID-19, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica.

125 Sin perjuicio de los recursos de las Entidades Administradoras de Riesgos Laborales asignados mediante el Decreto Legislativo 488 de 2020.

126 Conforme a lo establecido en el art. 80 (lit. f) del Decreto ley 1295 de 1994 y el art. 2º de la Resolución 666 de 2020.

127 Además, a juicio de la Vista Fiscal la norma objeto de estudio cumple los presupuestos de prohibición de arbitrariedad y de intangibilidad, porque la regulación contenida en el decreto no tiene incidencia en el núcleo esencial de los derechos que pueden ser limitados, como tampoco impone restricciones a los derechos intangibles. En cuanto al juicio de finalidad, consideró que la medida dispuesta es apta para conjurar la crisis, pues pretende la reapertura gradual de la economía y la generación de empleo. De igual forma, tiene como objetivo beneficiar al servicio público esencial de transporte y su infraestructura, los cuales resultan de gran importancia para la libre circulación en el contexto de las excepciones contempladas en el Decreto 749 de 2020. A su turno, frente al presupuesto de motivación suficiente se explicó debidamente las razones para reactivar dichos sectores productivos.

128 El Ministerio Público aseguró que los requisitos de necesidad y subsidiariedad se cumplen, pues resulta imperativo reactivar económicamente el sector del transporte de forma paralela a la flexibilización del aislamiento preventivo obligatorio y es claro que no existen medios en la legislación ordinaria que permitan alcanzar los fines previstos en el Decreto Legislativo 768, con la urgencia requerida dentro del marco del actual estado de emergencia. Así mismo, coligió que los textos normativos examinados no contienen criterios

discriminatorios por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.