

Medidas adoptadas en el sector transporte ante la pandemia del coronavirus covid-19 en Colombia

CARMEN LIGIA VALDERRAMA^{1*}

RESUMEN

El presente documento describe las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para garantizar la prestación del servicio público de transporte en Colombia durante la crisis sanitaria causada por la pandemia del coronavirus covid-19. Para ello, se analizaron disposiciones expedidas durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y la emergencia sanitaria tendientes a mitigar los efectos económicos y sociales ocasionados por la mencionada crisis sanitaria en el sector transporte, particularmente en asuntos relacionados con el ingreso de personas al territorio nacional, el mantenimiento de operaciones en el sector transporte y los alivios económicos otorgados a quienes hacen parte de este con el fin de garantizar la continuidad del servicio. Dichas disposiciones pretenden reactivar este servicio esencial para la movilidad de las personas y el abastecimiento de bienes a lo largo del territorio nacional, velando principalmente por la salud los usuarios a través del cumplimiento de los protocolos de bioseguridad establecidos.

Palabras clave: sector transporte, Colombia, coronavirus, covid-19, estado de emergencia, crisis sanitaria.

1 Abogada y especialista en Derecho de los Negocios de la Universidad Externado de Colombia, magíster en Derecho Empresarial del Centro Europeo de Estudios y Formación Empresarial Garrigues & Andersen, Madrid-España.

Entre otros, se ha desempeñado como jefe de la Oficina Jurídica, secretaria general, asesora del superintendente y superintendente delegada para la Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio, asesora del Grupo de Expertos de Competencia y Protección al Consumidor en la UNCTAD, docente investigadora de la Universidad Externado de Colombia y superintendente de Transporte. Actualmente se desempeña como viceministra de Transporte.

* DOI: <https://doi.org/10.18601/01236458.n55.11>

MEASURES ADOPTED IN THE TRANSPORT SECTOR IN THE FACE OF THE COVID-19 PANDEMIC IN COLOMBIA

ABSTRACT

This paper describes the regulation policies taken by the Colombian national government to guarantee the operation of public transport services in the country during the health crisis caused by the COVID-19 pandemic. To this end, the paper analyzes the regulations issued during Declaratory of the Economic, Social and Ecological State of Emergency aimed to mitigate the effects of the pandemic crisis on the transportation sector. Especially, the paper focuses in those matters related with the control entry into national territory of passenger, maintaining operations of the transportation sector and the economic relief granted to guarantee the continuity of this service. These measures are aimed to reactivate the public service chain related with the mobility of people and the supply of goods throughout the national territory, all in attention to safeguard the health of all users through compliance with the established biosecurity protocols.

Keywords: Transport sector, Colombia, coronavirus, COVID-19, State of emergency, health crisis.

INTRODUCCIÓN

En el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social derivada de la pandemia del coronavirus covid-19, los estados de emergencia económica, social y ecológica declarados mediante Decretos 417 de 2020 y 637 de 2020 por el Gobierno nacional y principalmente en atención de las necesidades básicas en salud y abastecimiento de los habitantes del territorio nacional, fue necesario establecer las condiciones para conjurar la crisis sanitaria e impedir la extensión de sus efectos para (i) permitir la movilización de personas en vehículos vinculados a empresas de servicio público de transporte, promoviendo el transporte legal en Colombia, (ii) crear disposiciones preventivas para evitar el contacto entre personas, (iii) garantizar la operación de concesiones e infraestructura necesarias para la prestación del servicio de transporte e (iv) instaurar disposiciones relacionadas con la industria aeronáutica, altamente afectada por la disminución de vuelos internacionales y nacionales.

En ese sentido, el Gobierno nacional se vio enfrentado a adoptar diferentes medidas para hacer frente a los efectos de la pandemia en el sector transporte, siempre considerando la imperiosa necesidad de garantizar la prestación del servicio público de transporte, teniendo como derrotero su carácter esencial. En primer lugar, se encuentran las medidas relacionadas con la necesidad de limitar el ingreso de personas al territorio colombiano a través de diferentes modos de transporte con el propósito

de proteger la salud en conexidad con la vida de los habitantes de la República de Colombia.

En segundo lugar, vale la pena hacer referencia a algunas disposiciones establecidas con el propósito de garantizar la prestación del servicio público de transporte en condiciones seguras y dando cumplimiento a las medidas de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, por último, mitigar los efectos económicos de la pandemia del coronavirus covid-19 en las personas naturales y jurídicas asociadas a la prestación del servicio público de transporte.

GARANTÍA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE

El punto de partida en la adopción de decisiones relacionadas con el servicio público de transporte es su carácter esencial. Por ello, resulta indispensable que su prestación se garantice, aun en tiempos de la pandemia. La característica de esencial del servicio público de transporte se encuentra prevista en el artículo 5 de la Ley 336 de 1996—Estatuto Nacional de Transporte, así:

Artículo 5°. El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo [...]. (Cursiva fuera de texto)

Por demás, se advierte que, sobre los modos de transporte terrestre automotor, transporte aéreo, transporte marítimo, transporte fluvial y transporte ferroviario, el Estatuto Nacional de Transporte atribuyó dicha característica (Ley 336, 1996, arts. 56, 68, 70, 74 y 80).

Ahora, según lo expuesto por el Consejo de Estado (Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 11001-03-06-000-2006-00040-00) y la Corte Constitucional (Sentencia C-033 de 2014), el carácter esencial de este servicio

[...] implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación—la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida—, y la seguridad de los usuarios—que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte (Ley 336/96, art. .2°). (Cursiva fuera de texto)

Además, el servicio público de transporte

[...] cumple la función de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia", "constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado; "se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado" y "todas las empresas operadoras deben contar con una capacidad transportadora

específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros. (Corte Constitucional, Sentencia C-033, 2014) (cursiva fuera de texto)

Por lo anterior, las decisiones del Gobierno nacional bajo el contexto de la pandemia derivada de la covid-19 debían tener como objetivo garantizar la movilidad de las personas —exceptuadas de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio²— y, por supuesto, el abastecimiento de bienes en el territorio nacional. Así, la circunstancia sanitaria resultó en un reto de preservar el servicio público de transporte, bajo la protección de los derechos fundamentales a la vida y en conexidad con la salud de quienes debían movilizarse por cuenta de su actividad.

MEDIDAS RELACIONADAS CON LA NECESIDAD DE LIMITAR EL INGRESO DE PERSONAS AL TERRITORIO COLOMBIANO A TRAVÉS DE DIFERENTES MODOS DE TRANSPORTE

Con ocasión de la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 por parte del Ministerio de Salud y Protección Social³, se expidieron diferentes decisiones tendientes a limitar el ingreso de personas al territorio colombiano, con el propósito de proteger la salud, en conexidad con la vida, de los habitantes de nuestro país.

En ese sentido, el Decreto 402 del 13 de marzo de 2020 ordenó el cierre de la frontera terrestre y fluvial con la República Bolivariana de Venezuela, entre el 14 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020, exceptuando los tránsitos de estudiantes que residen en territorio venezolano y se encontraran matriculados en instituciones colombianas y los tránsitos que deban realizarse por caso fortuito o de fuerza mayor.

Posteriormente, mediante la Resolución 408 del 15 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Transporte, se adoptaron medidas extraordinarias estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus, en virtud de las cuales se suspendió hasta el 30 de mayo de 2020 el ingreso al territorio colombiano, por vía aérea, de pasajeros provenientes del extranjero, salvo para los colombianos, los residentes en Colombia y las personas pertenecientes a cuerpos diplomáticos debidamente acreditados en el país, quienes debían someterse a cuarentena de catorce días.

Por su parte, con el fin de evitar que siguieran ingresando al territorio nacional nuevos casos de portadores de la covid-19 que pusieran en riesgo el orden público y la salud de la población, se expidió el Decreto 412 del 15 de marzo de 2020 por el cual se cerraron los pasos marítimos, terrestres y fluviales de frontera con la República

2 Implementado el 25 de marzo, mediante el Decreto 457 de 2020 y siguientes y que culminó desde el 1.º de septiembre según lo previsto en el artículo 11 del Decreto 1168 de 2020.

3 Emergencia que fue extendida (a la fecha de este artículo) hasta el 30 de noviembre de 2020 mediante Resolución 1462 del 25 de agosto de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

de Panamá, República del Ecuador, República del Perú y la República Federativa del Brasil hasta el 30 de mayo de 2020, exceptuando de esta medida los tránsitos que deban realizarse por razones de caso fortuito o fuerza mayor y transporte de carga.

Pese a las medidas adoptadas por el Gobierno nacional en el marco de la pandemia, los diferentes reportes efectuados el 17 de marzo de 2020 por parte del Ministerio de Salud y Protección Social evidenciaban que los casos de contagio en Colombia se presentaban por personas provenientes de diferentes países como Italia, Francia, España, Turquía, Estados Unidos y Grecia; quienes, por supuesto, debieron transportarse a través de transporte aéreo (Ministerio de Salud y Protección Social, Boletines n.º 75 y 78 de 2020).

De manera tal que, ante el incremento de casos de contagio en el territorio nacional y su relación con diferentes países del mundo que reportaban presencia del virus en sus territorios, resultaba perentorio actualizar las medidas dispuestas mediante la Resolución 408 del 15 de marzo de 2020 para el control sanitario de pasajeros provenientes del extranjero, por vía aérea, a causa de la covid-2019; excepcionando a los nacionales colombianos y residentes en Colombia, quienes tuvieron la oportunidad de regresar al país.

Así, mediante la expedición del Decreto Legislativo 439 del 20 de marzo de 2020, se adoptaron medidas aún más rigurosas⁴ que resultaron en la suspensión del desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano de pasajeros procedentes del exterior por vía aérea, a partir del 23 de marzo de 2020, quedando exceptuados de la medida los casos de emergencia humanitaria, caso fortuito o fuerza mayor y transporte de carga.

Tal disposición se expidió especialmente teniendo en cuenta (i) la propagación de la pandemia en el mundo, (ii) la facilidad de transmisión del virus persona a persona, (iii) la facilidad del transporte del virus a través del tránsito aéreo, pues facilita la circulación de personas provenientes de diferentes países, (iv) el aumento de las cifras de personas contagiadas en Colombia, que provenían de países del mundo que evidencian contagio y (v) otorgar la oportunidad a los habitantes del territorio colombiano que se encontraran en el exterior de regresar dentro de los tres días siguientes a que rigiera la norma o a través de vuelos humanitarios.

La Corte Constitucional (Sentencia C-157 de 2020) encontró que dicha medida, conforme con la Constitución Política de Colombia, cumple con los criterios de

4 La Corte Constitucional, al declarar la exequibilidad del Decreto Legislativo en comento refirió que "la suspensión amplia y general de desembarque de pasajeros por vía aérea es una medida de urgencia, ante la necesidad de tomar acciones de contención efectivas, luego de haber intentado dos opciones de restricción de los derechos de menor impacto que fracasaron (permitir el ingreso de todos pero exigir cumplimiento de medidas sanitarias a los pasajeros provenientes de la República Popular China, de Italia, de Francia y de España, y permitir el ingreso de nacionales, pero sometiénndose a un aislamiento preventivo obligatorio)" (Corte Constitucional, Sentencia C-157 de 2020).

finalidad, de conexidad material, de motivación suficiente, de ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, de no contradicción específica, de incompatibilidad, de necesidad, de proporcionalidad y de no discriminación", precisando que "el Estado no viola el derecho de una persona colombiana o extranjera residente en el país al limitar su ingreso como pasajero de un vuelo internacional, para prevenir, contener y mitigar los efectos de una pandemia altamente contagiosa, siempre y cuando su derecho no sea anulado y se brinden opciones excepcionales que no impongan barreras ni cargas desproporcionadas, en especial, a personas en situación de vulnerabilidad.

Como efectivamente se dispuso.

Ahora bien, mediante Decreto Legislativo 569 de 2020, la medida de suspensión de ingreso de pasajeros al territorio colombiano fue extendida hasta el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social (Decreto Legislativo 569 de 2020, artículo 5), particularmente ante el aumento de casos positivos de contagio en Colombia y a nivel mundial. Así, el Ministerio de Salud y Protección Social informó que existen casos positivos con la covid-19 que fueron importados de otros países que evidencian contagio; la necesidad de evitar la sobrecarga al sistema de seguridad social en salud por las personas que provengan del extranjero y sean positivas de la covid-19, y, naturalmente proteger la salud y la vida de los habitantes del territorio nacional⁵.

En transporte terrestre, con la expedición del Decreto 1168 del 25 de agosto 2020, se cierran los pasos marítimos, terrestres y fluviales de frontera con la República de Panamá, República del Ecuador, República del Perú, República Federativa de Brasil y República Bolivariana de Venezuela, entre el 1.º de septiembre y el 1.º de octubre de 2020, exceptuando los casos de emergencia humanitaria, el transporte de carga y mercancía, caso fortuito o fuerza mayor, la salida de ciudadanos extranjeros de manera coordinada por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, con las autoridades distritales y municipales competentes.

Finalmente, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió mediante la Resolución 1627 del 15 de septiembre de 2020, el "protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de la covid-19, para el transporte internacional de personas por vía aérea", que es exigible desde el 19 de septiembre de 2020 (Ministerio de Salud y Protección Social, Resolución 1627, 2020, artículo 3), lo que marca el punto de partida de la operación de transporte aéreo internacional de pasajeros en Colombia, luego de su suspensión por seis meses durante 2020.

5 Esta medida fue declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante sentencia C 239 del 8 de julio de 2020, M. P. Diana Fajardo Mejía, teniendo en cuenta el precedente fijado por la Corte Constitucional en este asunto en la Sentencia C 157 del 3 de junio de 2020, M. P. Diana Fajardo Mejía.

MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID-19

Durante la emergencia sanitaria y la declaratoria de los estados de emergencia económica, social y ecológica resultaba crucial que el Gobierno nacional tomara diferentes medidas económicas en esta materia en medio de la emergencia causada por la pandemia, con los objetivos primordiales de garantizar a la población (i) el acceso al servicio público de transporte, cumpliendo medidas estrictas de bioseguridad y (ii) el abastecimiento de bienes de primera necesidad, especialmente en las zonas de difícil acceso.

Con tales objetivos, y para permitir que los habitantes del territorio colombiano contaran con los bienes necesarios en todos los territorios y pudieran acceder al servicio público de transporte, cuando así lo requirieran, tanto en las excepciones previstas para el aislamiento preventivo obligatorio (Decreto 457 de 2020, artículo 3; Decreto 531 de 2020, artículo 3; Decreto 593 de 2020, artículo 3; Decreto 636 de 2020, artículo 3; Decreto 749 de 2020, artículo 3; Decreto 990 de 2020, artículo 3; Decreto 1076 de 2020, artículo 3) que se prolongó desde el 25 de marzo de 2020 (Decreto 457 de 2020) hasta el 31 de agosto de 2020 (Decreto 1168 de 2020) como durante el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable⁶, se adoptaron las siguientes decisiones:

Creación del Centro de Logística y Transporte

A propósito de la pandemia, se evidenció la necesidad de la articulación de diversas autoridades gubernamentales involucradas en la adopción de decisiones en materia de transporte, ya que la pandemia afecta la provisión de bienes y servicios a todo el territorio colombiano, siendo prioritario el acceso y prestación del servicio de salud, así como el abastecimiento de bienes de primera necesidad.

En ese sentido, con el fin de proteger la salud de los colombianos y garantizar la prestación del servicio público de transporte, se creó el Centro de Logística y Transporte, integrado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Transporte con sus entidades adscritas y la Presidencia de la República (Decreto Legislativo 482 de 2020, artículo 1) con el propósito de tomar decisiones que garanticen la prestación del servicio de transporte en el territorio nacional, cumpliendo con los fines de abastecimiento y salud, como las siguientes:

6 Que está vigente en Colombia desde el 1.º de septiembre de 2020, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11 del Decreto 1168 de 2020, y de comienzo se extenderá hasta las cero horas del 1.º de diciembre de 2020, según lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 1408 de 2020.

- (i) Controlar la oferta del servicio público de transporte mediante el transporte terrestre intermunicipal de pasajeros y transporte masivo, de tal manera que las operaciones sean controladas a demanda, según los municipios, distritos o áreas metropolitanas donde funcione el transporte terrestre intermunicipal de pasajeros y transporte masivo.
- (ii) Controlar las condiciones de operación del servicio público de transporte en el país mientras se encuentre el país en estado de emergencia económica, social y ecológica y emergencia sanitaria⁷.
- (iii) Establecer las condiciones bajo las cuales se debe prestar el servicio de transporte, estudiar cada una de las situaciones que en el sector se presenten respecto de la emergencia.

A través del centro se materializa el principio de coordinación entre las autoridades que están directamente involucradas en la toma de decisiones⁸ en el marco de la emergencia sanitaria y que se relacionan directamente con el transporte de bienes y servicios, así como su infraestructura.

Al 20 de septiembre de 2020, el Centro de Logística y Transporte había resuelto en línea más de 2 323 841 inquietudes de los ciudadanos frente a la movilidad, asistiendo a 4 062 926 habitantes del territorio colombiano y, además, había efectuado 107 sesiones, en las cuales se han tratado y resuelto asuntos cruciales para el transporte y abastecimiento del país⁹.

7 Téngase en cuenta que el artículo 1 Decreto Legislativo 482 de 2020 fijó la duración del Centro de Logística y Transporte, durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica. No obstante, el artículo 1 del Decreto Legislativo 569 de 2020 precisó que estará vigente durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia de la covid-19. Actualmente (a la fecha de este artículo) la emergencia sanitaria se extiende hasta el 30 de noviembre de 2020 según lo dispuesto en la Resolución 1462 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

8 Según lo previsto en el párrafo primero del artículo primero del Decreto Legislativo 482 de 2020: "Serán invitados al Centro de Logística y Transporte, la autoridad sectorial que corresponda según el asunto objeto de revisión por el Centro".

9 Dentro de los resultados del Centro de Logística y Transporte, la Corte Constitucional en Sentencia C 185 del 18 de junio de 2020, con ponencia de Alberto Rojas Ríos, destaca las reuniones con las autoridades locales de Buenaventura y los municipios de la costa Pacífica para monitorear las condiciones de abastecimiento a través de barcos de cabotaje, validando que no se presente situación de desabastecimiento de alimentos y elementos de primera necesidad en materia de salud y aseo, y como resultado de esa sesión, se aprobó un aumento en el subsidio a la gasolina (pasando del 23 % al 50 %) como apoyo al servicio de transporte de mercancías de primera necesidad a los municipios costeros del pacífico. Adicionalmente, resalta que, para el transporte de carga, el Centro de Logística y Transporte "ha permitido el movimiento de mercancías en el país, el volumen de toneladas movilizadas durante este periodo ha sido de 3 934 664 en carga general, y de 139 194 637 galones para carga líquida, lo que corresponde a 283 466 despachos o viajes en vehículos de transporte de carga, en los corredores logísticos seguros". En cuanto a abastecimiento refiere que el Centro dispuso la "puesta en marcha de 32 espacios de diálogo con las regiones (Ministerio de Agricultura–Mesa de Abastecimiento (ICA), secretarías departamentales de agricultura y planeación, cámaras de

Autorización para la celebración de acuerdos de sinergias logísticas eficientes

De forma inicial se permitió, mediante el Decreto Legislativo 482 de 2020, que las empresas del sector de transporte de carga colaboren entre sí —a través de la celebración de acuerdos, contratos o convenios— para superar la crisis, sin considerarse un reproche por parte del Estado. Autorización que, por supuesto, solo se emitió para la producción de bienes o servicios de interés para la economía general y el bienestar social todas aquellas actividades económicas que tengan o llegasen a tener en el futuro importancia fundamental para estructurar racionalmente la economía del país y abastecerlo de bienes o servicios indispensables para el bienestar general de los colombianos, tales como proceso de producción y distribución de bienes destinados a satisfacer las necesidades de la alimentación, la sanidad y la vivienda de la población colombiana, así como la producción y distribución de combustibles, de transporte, energía eléctrica, acueducto y telecomunicaciones.

Ahora bien, entendiendo la difícil situación económica del sector transporte con ocasión de la pandemia, y la necesidad de continuar garantizando la prestación del servicio, mediante el Decreto Legislativo 569 de 2020, se extendió la autorización para la celebración de acuerdos, contratos o convenios entre cualquiera de los agentes que desarrollen una actividad en el sector transporte, cuando estos permitan generar sinergias logísticas eficientes para el transporte necesario de personas y cosas, contribuyendo así a la movilización de personas durante la emergencia y el abastecimiento de la población (Decreto Legislativo 569 de 2020, artículo 2).

Las sinergias logísticas eficientes en el sector transporte contempladas en los Decretos Legislativos 482 y 569 de 2020 son un mecanismo excepcional y temporal, fundamentado en el principio de solidaridad, por el cual se faculta a los actores del sector transporte que prestan el servicio de movilización de personas, abastecimiento y carga en el país para celebrar acuerdos entre sí, que faciliten la prestación del servicio público de transporte y la satisfacción de tales necesidades de la comunidad. Entonces, con la celebración de dichas sinergias se generan eficiencias en el mercado como resultado de la conjunción de sus esfuerzos, ya que cada uno, individualmente considerado, se encuentra extremadamente debilitado para operar.

Con la medida, excepcionalmente se permite la celebración de acuerdos entre las empresas del sector transporte, sin lugar a reproche por el Estado, que en una situación de normalidad se considerarían anticompetitivos¹⁰.

comercio y gremios regionales) destinados al monitoreo constante de la situación de abastecimiento, la recolección de información cualitativa y detección de casos de alerta" y en materia de seguridad, alude al "monitoreo de la operación de los puntos seguros en 12 departamentos de Colombia".

10 El párrafo del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 permite que el Gobierno nacional autorice "la celebración de acuerdos o convenios que no obstante limitar la libre competencia, tengan por fin defender la estabilidad de un sector básico de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general". El artículo 1 del Decreto 1302 de 1964, prevé como "sectores básicos de la producción de bienes o servicios de interés para la economía general y el bienestar social todas aquellas

De manera que tales sinergias se establecieron en atención a que en el marco de la emergencia sanitaria se puede poner en riesgo la prestación y continuidad del servicio público de transporte, por ello la disposición obra como alternativa para proteger tanto la prestación del servicio público de transporte —de pasajeros y de carga— como las operaciones de transporte, que se han visto afectadas con la pandemia. Así, esta alternativa permite disponibilidad del servicio (flota y cobertura de rutas) y evitar que las operaciones repunten en un aumento de costos y que esos sobre costos —por lo menos temporalmente— terminen siendo trasladados tanto a pasajeros como consumidores de los bienes transportados a todas las regiones del país.

Entonces, el alcance de las sinergias logísticas eficientes en el marco de la emergencia sanitaria tiene como fin esencial velar por el interés general, el bienestar de todos los habitantes del territorio colombiano, el abastecimiento de alimentos, servicios de salud, producción y distribución de combustibles y de transporte y, en últimas, satisfacer las necesidades de la población colombiana ante esta emergencia, con la aprobación del Estado y sin riesgo de sanción alguna.

En ese sentido, los acuerdos que se permiten son aquellos que generen sinergias logísticas eficientes entre empresas de sector de carga, por un lado, y, por otro, los actores del sector para aunar esfuerzos que logren el transporte necesario de personas y cosas. En resumen: son acuerdos celebrados entre sujetos que por las circunstancias de la coyuntura de la covid-19 estén interesados en desarrollar su actividad en el sector de forma mancomunada con el objetivo de satisfacer la necesidad de la comunidad, en abastecimiento o movilidad de personas (Decreto Legislativo 482, 2020, artículo 8; Decreto Legislativo 569, 2020, artículo 2).

La Corte Constitucional (Sentencia C-185 de 2020) precisó que, aun cuando los acuerdos de sinergias eficientes limitan la libre competencia, derecho consagrado constitucionalmente (Constitución Política, artículos 333 y 334), no afectan su núcleo esencial, pues “jamás restringe el acceso al mercado por parte de los oferentes, ni establece barreras injustificadas”, por el contrario, la medida “facilita el intercambio de bienes y servicios durante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio”.

Además, es necesario hacer énfasis en que esta medida es una alternativa para las cadenas de suministro que se han visto afectadas por el coronavirus, tal y como lo ha manifestado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico:

Las consecuencias adversas de estos acontecimientos para otros países son importantes, entre ellas la perturbación directa de las cadenas mundiales de suministro, una demanda

actividades económicas que tengan o llegaren a tener en el futuro importancia fundamental para estructurar racionalmente la economía del país y abastecerlo de bienes o servicios indispensables para el bienestar general de los colombianos, tales como (i) proceso de producción y distribución de bienes destinados a satisfacer las necesidades de la alimentación, la sanidad y la vivienda de la población colombiana, y (ii) la producción y distribución de combustibles, de transporte, energía eléctrica, acueducto y telecomunicaciones”.

final más débil de bienes y servicios importados y la disminución regional más amplia del turismo internacional y los viajes de negocios. (OCDE, 2020, p. 4) (cursiva fuera de texto)

Por último, se resalta que ante la pandemia existen diferentes países que han adoptado medidas similares, permitiendo excepciones a las normas de competencia para que las empresas que naturalmente serían competidoras puedan colaborar entre sí para superar la emergencia sanitaria y mantener la prestación del servicio público de transporte:

- *Reino Unido*: el Gobierno permitió, como excepción al régimen de competencia, la celebración de acuerdos entre diferentes actores del sector transporte y responder a las necesidades de abastecimiento de bienes en el país (Gobierno de Reino Unido, 2020).
- *Italia*: la Autoridad de Competencia y Mercado de Italia permitió la celebración de acuerdos temporales de cooperación entre empresas en los tiempos de la covid-19. Acuerdos que permiten abordar los problemas de escasez, distribución y transporte de bienes y servicios esenciales en la fase de emergencia, en particular en el sector farmacéutico y agroalimentario (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, 2020).

Documentos de la operación de transporte vía digital

Con el fin de proteger a los transportadores del contacto con diferentes personas, se permitió que transmitieran y portaran en medios digitales los documentos que soportan la operación de transporte público, incluyendo el manifiesto de carga, la orden de cargue y los demás previstos en la regulación vigente (Decreto Legislativo 482, 2020, artículo 11).

MEDIDAS PARA MITIGAR LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LA PANDEMIA EN EL SECTOR TRANSPORTE

En tanto el sector transporte se ha presentado un alto impacto económico derivado de la pandemia, principalmente ante la baja demanda del servicio público de transporte en sus diferentes modos, el Gobierno nacional adoptó diferentes medidas para generar alivios económicos al sector y garantizar la continuidad en la prestación del servicio, durante y después de la emergencia sanitaria, la conservación de las empresas como unidad de explotación económica y algunos ingresos a quienes se encuentran asociados a la prestación del servicio público de transporte e infraestructura. Entre otras se encuentran las siguientes:

Construcción de línea de crédito preferencial "Transporte responde"

Mediante el artículo 7 del Decreto 575 de 2020^[11], se permitió que el Ministerio de Transporte destinara cinco mil millones de pesos para suscribir un convenio con Bancoldex y crear una línea de crédito que beneficiara a empresas de transporte (personas naturales o jurídicas), propietarios, conductores y terminales de transporte. Con ello, se creó una línea de crédito preferencial para el sector transporte con un cupo de noventa y cinco mil millones de pesos a través de intermediarios financieros vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia.

Los recursos de la línea de crédito permiten que todos los agentes del sector transporte, que han recibido un severo impacto económico negativo por cuenta de la covid-19, tengan liquidez para: (i) el pago de nómina, arriendos, costos y gastos operativos de funcionamiento o manutención, o (ii) sustituir y reperfilar pasivos, excluyendo los pasivos con socios y aquellos que ya tengan recursos de Bancoldex (Bancoldex, 2020).

Transporte masivo

Los artículos 3, 4 y 5 del Decreto 575 de 2020^[12] pretenden apoyar financieramente la operación de los sistemas de transporte público masivo, garantizando la prestación del servicio público de transporte terrestre como servicio de naturaleza esencial.

En particular, el artículo 5 busca incrementar la oferta de alternativas financieras para cubrir los déficits operacionales de los sistemas de transporte masivo derivados de la disminución en el recaudo como consecuencia de las medidas adoptadas en el marco de la emergencia sanitaria. Para tal efecto, se establecen mecanismos para facilitar el acceso a liquidez para los mencionados sistemas, como son los préstamos provenientes de la banca comercial y de desarrollo con destino a los sistemas de transporte masivo que pueden ser contratados por los entes gestores o las entidades territoriales.

Los potenciales riesgos de crédito y las dificultades de acceso a financiamiento se mitigan a través de dos mecanismos: (i) garantías emitidas por el Fondo Nacional de Garantías para créditos contratados por entes gestores y (ii) garantía de la Nación para operaciones de financiamiento contratadas directamente por las entidades territoriales para apoyar sus sistemas de transporte.

11 Disposición declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C 294 del 5 de agosto de 2020, M. P. Alejandro Linares Cantillo.

12 Disposiciones declaradas exequibles por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-294 del 5 de agosto de 2020, M. P. Alejandro Linares Cantillo.

Disposición de recursos de fondos de reposición

Las disposiciones contenidas en los artículos 1 y 2 del Decreto Legislativo 575 de 2020^[13] obran como alivio a los propietarios de los vehículos para que dispongan hasta el 85 % de los dineros del fondo de reposición para obtener una alternativa económica necesaria para garantizar la operación del servicio público de transporte, el funcionamiento de la empresa y la estabilidad económica de quienes obtienen su sustento de la industria y de la explotación económica de los vehículos.

Alcance del derecho de retracto y desistimiento de los consumidores frente a las empresas de transporte aéreo y terrestre intermunicipal de pasajeros

Para el transporte aéreo (Decreto Legislativo 482 de 2020, artículo 17) y terrestre intermunicipal de pasajeros (Decreto Legislativo 569 de 2020, artículo 3, parágrafo 3) se previó que cuando las empresas reciban solicitudes de retracto o desistimiento podrán realizar, durante el periodo que dure la emergencia sanitaria y hasta por un año más, reembolsos a los usuarios en servicios prestados por la misma empresa, con ocasión de la disminución de la demanda con ocasión de la emergencia sanitaria y su consecuente afectación económica.

Dicha medida fue declarada exequible por la Corte Constitucional (Sentencias C-185 y C-239, de 2020), sometiéndola a un juicio intermedio de proporcionalidad, en el que se tuvo en cuenta que afectaba un derecho constitucional no fundamental¹⁴ y considerando la afectación de ingresos del transporte aéreo¹⁵ y terrestre intermunicipal de pasajeros¹⁶ durante la pandemia.

Por lo expuesto, el Gobierno nacional en el contexto de la pandemia derivada del coronavirus covid-19 ha trabajado arduamente para conjurar la emergencia y sus

13 Ibidem.

14 Los derechos de los consumidores previstos en el artículo 78 de la Constitución Política. La Corte Constitucional resalta que “la interferencia que sufren esos derechos es menor a los beneficios que trae la medida”.

15 “Se subraya que ese sector del transporte se encuentra seriamente afectado por las medidas sanitarias, lo cual ha generado grandes pérdidas económicas. Así mismo, la medida es efectivamente conducente, como quiera que permita mantener dinero a las empresas operadoras del servicio público de pasajeros para continuar funcionando. Nótese que los ingresos de las aerolíneas disminuyeron casi a cero, por cuanto cerraron los aeropuertos locales y se suspendió la venta de tiquetes. En la actualidad, dichas empresas solo tienen egresos.” (Corte Constitucional, Sentencia C 185 de 2020)

16 “Esta medida ayuda a aliviar, así sea de forma temporal, la difícil situación económica por la que atraviesan las empresas de transporte debido a la drástica reducción de sus ingresos, producto de las medidas de aislamiento preventivo que impiden a la mayor parte de la población movilizarse y hacer uso del servicio de transporte. [...] En efecto, de acuerdo a lo señalado por el CLT, y retomado en los considerandos del Decreto que se analiza, “se ha presentado una disminución del 99% en la movilización de pasajeros y de despacho de vehículos, en el mismo periodo de medición respecto del año 2019.” (Corte Constitucional, Sentencia C-239 de 2020)

efectos económicos frente al sector, incluyendo a todos sus agentes, y, por supuesto, lograr una reactivación del sector transporte.

En conclusión, las medidas adoptadas durante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social fueron diseñadas de conformidad con la naturaleza del transporte como servicio público esencial, garantizando la movilidad de los habitantes del territorio colombiano exceptuados durante la etapa de aislamiento preventivo obligatorio, asegurando el abastecimiento de alimentos y productos de primera necesidad y procurando mitigar los efectos económicos derivados de las medidas restrictivas.

Por demás, en la actualidad, donde está plenamente permitido el transporte terrestre en todas sus modalidades, fluvial, por cable, marítimo de pasajeros y aéreo, el énfasis de la actividad gubernamental debe estar concentrado en velar por el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social¹⁷, con el fin de evitar la propagación de la covid-19 y continuar trabajando arduamente para conjurar el impacto de los efectos económicos de la emergencia, logrando una reactivación del sector transporte.

Referencias

- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. (2020, 24 de abril). *Emergenza coronavirus, comunicazione relativa agli accordi di cooperazione tra imprese*. [Emergencia por coronavirus, acuerdos de cooperación empresarial]. <https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/Testo%20Comunicazione%20cooperazione%20e%20COVID-19.pdf>
- Bancoldex. (2020, 16 de junio). *Línea transporte responde—contra los efectos económicos del coronavirus COVID-19*. https://www.bancoldex.com/sites/default/files/circular_017_de_junio_16_de_2020_linea_especial_transporte_responde.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (1959, 24 de diciembre). Ley 155. *Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre prácticas comerciales restrictivas*. Diario Oficial 30138.
- Congreso de la República de Colombia. (1996, 20 de diciembre). Ley 336. *Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte*. Diario Oficial 42948.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (2006, 18 de mayo). Concepto 11001-03-06-000-2006-00040-00 (1740) (Gustavo Aponte Santos, C. P.).
- Constitución Política de Colombia. (1991).
- Corte Constitucional. (2014, 29 de enero) Sentencia C-033 (Nilson Pinilla impreso, M. P.).
- Corte Constitucional. (2020, 18 de junio) Sentencia C-185 (Alberto Rojas Ríos, M.P.).
- Corte Constitucional. (2020, 3 de junio) Sentencia C-157 (Diana Fajardo Rivera, M. P.).
- Corte Constitucional. (2020, 8 de julio) Sentencia C-239 (Diana Fajardo Mejía, M. P.).

17 Protocolo general de bioseguridad contenido en la Resolución 666 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Protocolo para transporte aéreo contemplado en la Resolución 1627 de 2020 y protocolo para los demás modos de transporte, el previsto en la Resolución 677 de 2020 modificada por la Resolución 1537 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

- Corte Constitucional. (2020, 5 de agosto) Sentencia C-294 (Alejandro Linares Cantillo, M. P)
- Gobierno de Reino Unido. (2020, 19 de marzo). *Supermarkets joined forces to feed the nation*. [Supermercados unen fuerzas para alimentar a la nación]. Disponible en <https://www.gov.uk/government/news/supermarkets-to-join-forces-to-feed-the-nation>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020, 12 de marzo). Resolución 385. *Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*. Diario Oficial 51254
- Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Transporte. (2020, 15 de marzo). Resolución 408. *Por la cual se adoptan medidas preventivas para el control sanitario de pasajeros provenientes del extranjero, por vía aérea a causa del nuevo Coronavirus. COVID-2019*. Diario Oficial 51260.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020, 15 de septiembre). Resolución 1627. *Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de coronavirus COVID-19, para el transporte internacional de personas vía aérea*. Diario Oficial 51438.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020, 17 de marzo). *Boletín número 75*. Disponible en [https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Minsalud-confirma-ocho-nuevos-casos-de-coronavirus-\(COVID-19\)-en-Colombia.aspx](https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Minsalud-confirma-ocho-nuevos-casos-de-coronavirus-(COVID-19)-en-Colombia.aspx)
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020, 17 de marzo). *Boletín número 78*. Disponible en [https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Minsalud-confirma-10-nuevos-casos-de-coronavirus-\(COVID-19\)-en-Colombia.aspx](https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Minsalud-confirma-10-nuevos-casos-de-coronavirus-(COVID-19)-en-Colombia.aspx)
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2020, 25 de agosto) Resolución 1462. *Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la covid-19, se modifican las Resoluciones 385 y 844 de 2020 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 51418.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE. (2020, 2 de marzo). *Evaluación económica provisional de la OCDE. Coronavirus: La economía mundial en riesgo*.
- Presidencia de la República. (1964, 1 de junio) Decreto 1302. Por el cual se reglamenta la Ley 155 de 1959, en armonía con los Decretos 1653 de 1960 y 3307 de 1963. Diario Oficial 31922.
- Presidencia de la República. (2020, 13 de marzo) Decreto 402. Por el cual se adoptan medidas para la conservación del orden público. Diario Oficial 51255.
- Presidencia de la República. (2020, 16 de marzo) Decreto 412. Por el cual se dictan normas para la conservación del orden público, la salud pública y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 51258.
- Presidencia de la República. (2020, 20 de marzo) Decreto 439. Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea. Diario Oficial 51262.
- Presidencia de la República. (2020, 22 de marzo) Decreto 457. 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. Diario Oficial 51264.
- Presidencia de la República. (2020, 26 de marzo) Decreto Legislativo 482. 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. Diario Oficial 51268.

- Presidencia de la República. (2020, 8 de abril) Decreto 531. 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. Diario Oficial 51282.
- Presidencia de la República. (2020, 15 de abril) Decreto Legislativo 569. 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. Diario Oficial 51286.
- Presidencia de la República. (2020, 15 de abril) Decreto Legislativo 575. Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica. Diario Oficial 51286.
- Presidencia de la República. (2020, 24 de abril) Decreto 593. 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. Diario Oficial 51295.
- Presidencia de la República. (2020, 6 de mayo). Decreto 636. 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. Diario Oficial 51306.
- Presidencia de la República. (2020, 28 de mayo). Decreto 749. 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. Diario Oficial 51328.
- Presidencia de la República. (2020, 9 de julio) Decreto 990. 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. Diario Oficial 51370.
- Presidencia de la República. (2020, 28 de julio). Decreto 1076. 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. Diario Oficial 51389.
- Presidencia de la República. (2020, 25 de agosto) Decreto 1168. Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable. Diario Oficial 51362.
- Presidencia de la República. (2020, 30 de octubre) Decreto 1408. Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 1168 de 25 de agosto de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable, prorrogado por el Decreto 1297 del 2 de septiembre de 2020".