

CIRCULAR EXTERNA No. 015 20/11/2020

PARA: Autoridades de Tránsito, Organismos de Tránsito, Entidades del Sistema Nacional de Transporte

DE: Superintendencia de Transporte

ASUNTO: Vigilancia y Control del Cumplimiento de las Normas de Transporte y Tránsito

1. Instrucciones

Las autoridades, organismos y entidades destinatarias de la presente circular deberán:

1.1. Actualizar para el año 2021 el “Plan Estratégico de Vigilancia y Control del Cumplimiento de las Normas de Transporte y Tránsito”, en los términos exigidos por la legislación nacional, especialmente en la Resolución 3443 de 2016 del Ministerio de Transporte.

El Plan actualizado para el año 2021 deberá ser depositado en las Direcciones Territoriales del Ministerio de Transporte, según lo previsto en la misma resolución, así como enviado con copia a la Superintendencia de Transporte al correo ventanillaunicaderadicacion@supertransporte.gov.co

1.2. Aplicar las sanciones que sean procedentes tanto del régimen de tránsito terrestre, así como también las de transporte terrestre de pasajeros, cuando se identifiquen conductas que infrinjan los dos regímenes.

Lo anterior, especialmente respecto de la realización de operaciones de transporte público de manera informal o ilegal, sin el cumplimiento de los requisitos tales como la habilitación, sin permisos de operación, sin vehículos homologados ni licencia de tránsito para transporte público, entre otros requisitos que puedan estar omitiéndose por prestadores informales o ilegales.

2. Fundamentos de las instrucciones

2.1. Competencia de Superintendencia de Transporte

La Superintendencia de Transporte es un organismo descentralizado del orden nacional, de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal, adscrita al Ministerio de Transporte.¹

Para el cumplimiento de las funciones de la entidad, correspondientes al ejercicio de la vigilancia, inspección, y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en

¹ Artículo 3 del Decreto 2409 de 2018. “Por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones.”

materia de tránsito, transporte e infraestructura,² el H. Consejo de Estado ha precisado que se pueden impartir instrucciones dirigidas a los sujetos supervisados con el fin de (i) instruirlos sobre cómo deben cumplir sus obligaciones legales y reglamentarias, o (ii) imponer mecanismos de vigilancia eficientes.³

2.2. Objetivo y alcance

Las instrucciones impartidas en esta circular no crean una obligación nueva para las autoridades con funciones en materia de tránsito y transporte, sino que conmina a las mismas a dar cumplimiento a obligaciones de rango legal y reglamentario de control del marco normativo de tránsito y de transporte.

Asimismo, en la medida que el régimen de tránsito terrestre es diferente al régimen de transporte terrestre, se conmina a las autoridades con funciones en materia de tránsito y transporte a dar aplicación a todas las consecuencias que correspondan a las conductas que infrinjan los diferentes regímenes, principalmente aquellas relacionadas con el transporte informal e ilegal.

2.3. Fundamentos fácticos y jurídicos

2.3.1 *Sujetos supervisados por la Superintendencia de Transporte*

Las Autoridades de Tránsito, Organismos de Tránsito y las Entidades del Sistema Nacional de Transporte son sujetos supervisados por esta Superintendencia, de conformidad con las siguientes disposiciones normativas:

- En el artículo 1 de la Ley 105 de 1993 se estableció que *“[i]ntegra el sector Transporte, el Ministerio de Transporte, sus organismos adscritos o vinculados y la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional, en cuanto estará sujeta a una relación de coordinación con el Ministerio de Transporte. Conformen el Sistema Nacional de Transporte, para el desarrollo de las políticas de transporte, además de los organismos indicados en el inciso anterior, los organismos de tránsito y transporte, tanto terrestre, aéreo y marítimo e infraestructura de transporte de las entidades territoriales y demás dependencias de los sectores central o descentralizado de cualquier orden que tengan funciones relacionadas con esta actividad”*. (negrilla fuera de texto)

² Artículo 4 del Decreto 2409 de 2018. “Por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones.”

³ “La Superintendencia de Transporte tendrá las siguientes funciones: (...) **13. Impartir instrucciones para la debida prestación del servicio público de transporte**, puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y la protección de los usuarios del sector transporte, así como en las demás áreas propias de sus funciones: **fixar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los trámites para su cabal aplicación**.” Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 5.

“Son funciones del Despacho del Superintendente de Transporte: (...) **6. Impartir instrucciones en materia de la prestación del servicio de transporte**, la protección de sus usuarios, concesiones e infraestructura, servicios conexos; así como en las demás áreas propias de sus funciones: **fixar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su cabal aplicación**.” Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 7.

“(…) **Las superintendencias, entonces, cuentan por regla general, con la facultad de instruir a los destinatarios de su vigilancia y control sobre la forma de ejecutar de la mejor manera posible las normas que regulan sus actividades, y respecto de ciertos requisitos que ellos deben cumplir en aras de facilitar las labores de verificación y encauzamiento de las actividades**, que son necesarias para la efectiva vigilancia y control a cargo de dichas entidades.” (Negrilla fuera de texto) Cfr. H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 8 de marzo de 2007. CP: Ramiro Saavedra Becerra. Radicación número: 11001-03-26-000-1998-00017-00 (15071)

- En el artículo 42 del Decreto 101 de 2000 se determinó que “[e]starán sometidas a inspección, vigilancia y control de la Supertransporte, exclusivamente para el ejercicio de la delegación prevista en los artículos 40, 41 y 44 de este decreto o en las normas que lo modifiquen, las siguientes personas naturales o jurídicas: (...) **2. Las entidades del Sistema Nacional de Transporte, establecidas en la ley 105 de 1993, excepto el Ministerio de Transporte, en lo relativo al ejercicio de las funciones que en materia de transporte legalmente les corresponden.** (...) 6. Las demás que determinen las normas legales”. (negrilla fuera de texto)
- De otra parte, en el párrafo 3 del artículo 3 de la Ley 769 de 2002 se señaló que “[l]as Autoridades, los organismos de tránsito, las entidades públicas o privadas que constituyan organismos de apoyo serán vigiladas y controladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte”. (negrilla fuera de texto)

Para esos efectos, en el mismo artículo se enunciaron como autoridades de tránsito a los Gobernadores, los Alcaldes, así como a los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o Distrital.

- Por último, en el artículo 1 de la resolución 3443 de 2016 del Ministerio de Transporte expresamente se dispuso que “[t]odas las entidades del sector transporte deberán aunar esfuerzos para apoyar a las entidades que tienen a cargo el control del cumplimiento, para garantizar la eficiencia de las acciones de supervisión, inspección, control y vigilancia”, incluyendo para esos efectos a los Alcaldes Municipales, Distritales, Autoridades Metropolitanas y Secretarías de Tránsito y/o de Movilidad.

2.3.2 Fuente Constitucional del transporte público

El transporte público es una manifestación de la libertad de locomoción, es un servicio público y además es un prerequisite para la materialización de otros derechos fundamentales. Veamos:

2.3.2.1 El fundamento constitucional del transporte público es el artículo 24 de la Constitución Política, como lo ha expuesto la H. Corte Constitucional. En efecto, de la “dimensión positiva o prestacional” de la libertad de locomoción se derivan obligaciones de hacer, o de dar, a cargo del Estado y exigibles por los ciudadanos.⁴ Al respecto, la Corte Constitucional ha destacado tres obligaciones en cabeza del Estado derivadas del artículo 24 superior:

- Adoptar medidas y operaciones que eviten las restricciones indirectas a la movilidad de las personas.⁵
- Garantizar el acceso de la población al sistema de transporte público. Lo anterior, en la medida que la Corte Constitucional ha entendido que garantizar el acceso de la población al sistema de transporte “**es una faceta positiva y de orden prestacional del derecho a la libertad de locomoción, por cuanto sin éste difícilmente es posible para una persona desplazarse a lo largo de una urbe y ser productivo**”

⁴ “(...) esta Corporación también ha indicado que dicha prerrogativa fundamental también tiene una faceta positiva y de orden prestacional, pues para garantizar su goce y ejercicio en algunas ocasiones se requiere de una infraestructura de base, que da origen a una obligación de hacer o dar en cabeza de las autoridades públicas, exigible por los ciudadanos.” Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-879 de 2011, Sentencia T-708 de 2015

⁵ V.gr. actividades informales, como ventas ambulantes, que afectan el tránsito de las personas. Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia T-066 de 1995; Sentencia T-747 de 2015

para la sociedad (...). este Tribunal ha colegido que **el servicio de transporte público es necesario para el ejercicio de la libertad de locomoción y de los demás derechos constitucionales que dependen de la posibilidad de movilizarse**.⁶ (negrilla fuera de texto)

- ☐ Generar un acceso de toda la población en condiciones de igualdad, especialmente de las personas en situación de discapacidad.⁷⁻⁸

2.3.2.2 De forma complementaria, en la Ley 105 de 1995 se previó que “[l]a **operación del transporte público en Colombia es un servicio público** bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad”.

En la medida que la ley generó una equivalencia entre “transporte público” y “servicio público”,⁹ también es aplicable lo previsto en el artículo 365 de la Constitución Política en protección de los servicios públicos esenciales.¹⁰

2.3.2.3 Por último, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que la libertad de circulación es “un derecho constitucional que **al igual que el derecho a la vida, tiene una especial importancia en tanto que es un presupuesto para el ejercicio de otros derechos y garantías**, como por ejemplo, el derecho a la educación, al trabajo o a la salud”.¹¹ (negrilla fuera de texto)

A este respecto, no basta con que exista un servicio de transporte, sino que sea un transporte seguro en cumplimiento de los controles impuestos por el legislador para el efecto. Lo anterior, considerando que la conducción de vehículos automotores es legalmente calificada como una “actividad peligrosa”. En la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia,¹² del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional se ha

⁶ Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-885 de 2010, Sentencia T-708 de 2015

⁷ De conformidad con la denominación prevista en la sentencia C-458 de 2015

⁸ Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-804 de 2009

⁹ Al respecto, ha dicho la Corte Constitucional que “(...) **catalogar el transporte como un servicio público deviene de la facultad del legislador**, investido de las expresas atribuciones constitucionales para expedir leyes de intervención económica (art. 334 Const.), y regir la prestación de los servicios públicos (art. 150.21 y 23), por lo que dado su carácter imprescindible y su relación con el interés público y los derechos fundamentales, pueden ser prestados por el Estado directamente o indirectamente por los particulares o comunidades organizadas, conservando el papel de garante de su prestación eficiente, empleando las competencias constitucional de regulación, control y vigilancia sobre el mismo”. Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-033 de 2014

¹⁰ “ARTICULO 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. **Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.** Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.”

¹¹ La Corte Constitucional ha manifestado que “[e]l legítimo ejercicio del derecho a la circulación **se constituye en un presupuesto para el ejercicio de otros derechos constitucionales**, cuyo desarrollo supone el reconocimiento a un derecho de movimiento que garantiza la independencia física del individuo.” Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia T-150 de 1995; Sentencia T-595 de 2002.

¹² “(...) las disposiciones jurídicas reguladoras de los daños causados con vehículos y derivados del tránsito automotor, actividad lícita y permitida, claramente se inspira en la tutela de los derechos e intereses de las personas ante una lesión in potentia por **una actividad per se en su naturaleza peligrosa y riesgosa** (cas. civ. sentencia de 5 de octubre de 1997; 25 de octubre de 1999; 13 de diciembre de 2000), donde **el factor de riesgo inherente** al peligro que su ejercicio comporta, fija directrices

señalado sistemáticamente que **“(i) la actividad de conducir un vehículo automotor no es un derecho; (ii) la actividad de conducir un vehículo automotor es una actividad peligrosa que pone en riesgo la vida de quienes conducen, de los demás conductores y de los peatones (...); la actividad de conducir vehículos automotores, ha sido considerada por la jurisprudencia constitucional como por la especializada en la materia, una actividad peligrosa que coloca per se a la comunidad ante inminente peligro de recibir lesión”**.¹³(negrilla fuera de texto)

Por lo tanto, la Corte Constitucional ha precisado que **“el poder de regulación del transporte no sólo busca asegurar que en efecto las personas puedan desplazarse, busca también que éste se dé en condiciones de seguridad**, sin tener que exponer la vida y la integridad personal a riesgos más allá de lo razonable”.¹⁴ Así entonces, ante ese peligro inherente a la actividad de conducir y además por estar ante la prestación de un servicio público,¹⁵ el Estado ha impuesto requisitos y controles (i) sobre los vehículos,¹⁶

normativas específicas.” Cfr. H. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 24 de agosto de 2009. Rad. 2001-01054.

¹³ Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-468 de 2011; Sentencia C-089 de 2011; Sentencia T-609 de 2014.

¹⁴ “El transporte en calles y carreteras mediante los diferentes vehículos que permiten el tránsito terrestre son una de las formas conducentes para asegurar el goce efectivo de la libertad de locomoción. Pero **se trata de formas de transporte que también generan riesgos para la vida y la integridad de las personas, que demandan un control del Estado**. El poder de regulación del transporte no sólo busca asegurar que en efecto las personas puedan desplazarse, busca también que éste se dé en condiciones de seguridad, sin tener que exponer la vida y la integridad personal a riesgos más allá de lo razonable. Es decir, usar vehículos terrestres para el desplazamiento humano, supone generar o asumir riesgos significativos, incluso de muerte. El Estado, al asegurar las condiciones de seguridad y remover los obstáculos que impidan minimizar la probabilidad de que dichos riesgos tengan lugar, protege los derechos cardinales a la vida y a la integridad personal, presupuestos de toda libertad.” Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-885 de 2010

¹⁵ Al amparo del artículo 365 de la Constitución Política de Colombia, permite y ordena la intervención del Estado en beneficio de la comunidad. Al respecto, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han señalado que se considera que hay servicio público de transporte en los siguientes casos: “[e]l elemento definitorio de la diferencia entre uno y otro tipo de transporte es que, **en el público, una persona presta el servicio a otra, a cambio de una remuneración**, al paso que en el privado, la persona se transporta, o transporta objetos, en vehículos de su propiedad o que ha contratado con terceros. (...) (en el transporte privado) i) La actividad de movilización de personas o cosas la realiza el particular dentro de su **ámbito exclusivamente privado**; ii) Tiene por **objeto la satisfacción de necesidades propias de la actividad del particular, y por tanto, no se ofrece la prestación a la comunidad**; iii) Puede realizarse con vehículos propios. Si el particular requiere contratar equipos, debe hacerlo con empresas de transporte público legalmente habilitadas, como se estudia en el siguiente capítulo. iv) No implica, en principio, la celebración de contratos de transporte, salvo cuando se utilizan vehículos que no son de propiedad del particular; v) Es una actividad sujeta a la inspección, vigilancia y control administrativo con el fin de garantizar que la movilización cumpla con las normas de seguridad, las reglas técnicas de los equipos y la protección de la ciudadanía.”

En el transporte público **“i) Su objeto consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, a cambio a una contraprestación pactada normalmente en dinero. ii) Cumple la función de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad**, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia; **iii) El carácter de servicio público esencial implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación - la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida -, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte (ley 336/96, art. 2°). iv) Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado; v) El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado. vi) Todas las empresas operadoras deben contar con una capacidad transportadora específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual la ley defiere al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas (ley 336/96, art. 22); vii) Su prestación sólo puede hacerse con equipos matriculados o registrados para dicho servicio; viii) Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario. ix) Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida.”** Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencias C-981 de 2010 C-033- de 2014.

¹⁶ V.gr. Reglamentos técnicos.

(ii) sobre los conductores¹⁷ y (iii) sobre otros sujetos que intervienen en la actividad,¹⁸ que tienden a mitigar los factores de riesgo en esa actividad,¹⁹ (iv) a la vez que se han impuesto unas obligaciones y deberes a quienes prestan servicios de transporte para la comunidad, puesto que **“quien se vincula a ese tipo de actividades participa en la creación del riesgo que la misma entraña y, por lo tanto, tiene la obligación de extremar las medidas de seguridad, para evitar la causación de daños a otros y a sí mismos”**.²⁰ (negrilla fuera de texto)

En definitiva, las autoridades y organismos con funciones en materia de tránsito y transporte tienen deberes y obligaciones que se desprenden directamente de la Constitución Política, especialmente del derecho fundamental consagrado en el artículo 24 superior, lo cual exige de las mismas acciones para garantizar el acceso al transporte público seguro para los ciudadanos.

2.3.3 Deber de formular y actualizar el “Plan Estratégico de Vigilancia y Control del Cumplimiento de las Normas de Transporte y Tránsito”

Propio de las dimensiones positivas o prestacionales de los derechos fundamentales, las entidades públicas deben contar con un plan que tienda a materializar dicha obligación en el tiempo.²¹

Al respecto, el Ministerio de Transporte expidió la resolución 3443 de 2016 en la cual se previó que *“[t]odas las entidades del sector transporte deberán aunar esfuerzos para apoyar a las entidades que tienen a cargo el control del cumplimiento, para garantizar la eficiencia de las acciones de supervisión, inspección, control y vigilancia (incluyendo) Alcaldes Municipales, Distritales, Autoridades Metropolitanas y Secretarías de Tránsito y/o de Movilidad”*.²²

Dentro de las obligaciones previstas en dicha resolución, se indicó que **“actualizar anualmente el plan estratégico de vigilancia y control del cumplimiento de las normas de transporte y tránsito en el cual se determinen entre otros aspectos la ampliación la cobertura, se determinen las estrategias, actividades y recursos necesarios para ejercer eficientemente los procesos contravencionales y el recaudo de las multas,**

¹⁷ V.gr. los requisitos para solicitar la licencia de conducción. Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-468 de 2011; Sentencia C-089 de 2011.

¹⁸ V.gr. en la ley 769 de 2002 se imponen deberes a los peatones y en general a los usuarios de las vías nacionales.

¹⁹ “[...] Esta Corporación ha resaltado la **importancia de la regulación del transporte terrestre con el fin de asegurar el goce efectivo de la libertad de locomoción**, que tiene una relevancia cardinal, al constituir una condición necesaria para el goce efectivo de otros derechos fundamentales, de tal manera que **debe garantizarse su ejercicio en condiciones de seguridad**.” Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-089 de 2011.

²⁰ Cfr. H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B Consejero Ponente (E): Danilo Rojas Betancourth Bogotá D. C., tres (03) de mayo de dos mil trece (2013). Radicación número: 15001-23-31-000-1995-15449-01(25699).

²¹ Lo anterior, porque “el carácter progresivo de la prestación no puede ser invocado para justificar la inacción continuada del Estado, ya que **por el hecho de tratarse de garantías que suponen el diseño e implementación de una política pública, el no haber comenzado a elaborar un plan es una violación de la Carta Política (...)**”. Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia T-708 de 2015

“La administración equilibrada y justa de la riqueza puede verse afectada por errores o **falta de planeación del transporte público que, siendo un instrumento clave del desarrollo, tiene una incidencia directa sobre el goce efectivo de los derechos fundamentales (...)**”. Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia T-604 de 1992

²² Cfr. Ministerio de Transporte. Resolución 3443 de 2016. Artículo 2

incluyendo la gestión efectiva, eficiente y eficaz de los procesos que se adelanten por jurisdicción coactiva”. (negrilla fuera de texto)²³

En ese sentido, la Superintendencia de Transporte conmina a los sujetos obligados por la resolución 3443 de 2016, incluyendo a Alcaldes Municipales, Distritales, Autoridades Metropolitanas y Secretarías de Tránsito y/o de Movilidad, a actualizar su Plan para la vigencia 2021.

2.3.4 Aplicación de consecuencias legales distintas, a una misma conducta infractora

2.3.4.1 Características de una operación de transporte público

De conformidad con lo previsto en la legislación nacional, existe una definición para el servicio privado de transporte y otra para el servicio público de transporte. Se previó en la ley 336 de 1996 que “[e]l **servicio privado de transporte es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas**”. Esta definición en la ley de transporte es consistente con la definición de vehículo de servicio particular prevista en la ley de tránsito.²⁴

Concordante con lo anterior, acudiendo a la interpretación obligatoria y general de la ley,²⁵ se destaca que tanto la H. Corte Constitucional²⁶ como el H. Consejo de Estado²⁷ han señalado de forma sistemática la diferencia entre transporte privado y transporte público, así:

Criterio	Operaciones de Transporte Público	Transporte Privado
1. Ofrecimiento del servicio	Se ofrece transporte al público indeterminado	Se ofrece en un entorno exclusivamente privado (v.gr. familiares)
2. Necesidades de transporte que son satisfechas	Se satisfacen necesidades de transporte de la comunidad	Se satisfacen necesidades propias o de personas de su entorno privado, pero no se satisfacen necesidades de transporte de la comunidad
3. Contrato	Hay celebración de un contrato.	No implica la celebración de contratos

²³ Cfr. Ministerio de Transporte. Resolución 3443 de 2016. Artículo 3

²⁴ Esto es consistente con la definición prevista en la ley 769 de 2002: “Vehículo de servicio particular: Vehículo automotor destinado a **satisfacer las necesidades privadas** de movilización de personas, animales o cosas.”.

²⁵ “Las sentencias de la Corte Constitucional que señalan la interpretación constitucionalmente autorizada de la ley, es obligatoria y resulta vinculante de manera general.” Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-820 de 2006

²⁶ Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-981 de 2010, Sentencia C- 033 de 2014, Sentencia T-382/18

²⁷ Cfr. H. Consejo de Estado. Concepto 1740 de 2006 de la Sala de Consulta y Servicio Civil C. P. Gustavo Aponte Santos, rad. 11001-03-06-000-2006-0040-00(1740)

Criterio	Operaciones de Transporte Público	Transporte Privado
4. Contraprestación	Hay una remuneración de parte del usuario, normalmente en dinero ²⁸	No hay contraprestación por parte del usuario o pasajero

Esa postura fijada por la jurisprudencia, ya fue acogida también en casos anteriores por esta Superintendencia de Transporte.²⁹

2.3.4.2 La ley de transporte se aplica a todo aquel que realice operaciones de transporte público, sin cumplir los requisitos legales

El Ministerio de Transporte como ente rector en temas de tránsito y transporte,³⁰ ha dejado claro que el régimen de tránsito terrestre es diferente del régimen de transporte, pues (i) las disposiciones de transporte terrestre regulan la prestación del servicio público de transporte terrestre y particularmente se encuentran en la ley 336 de 1996; mientras que (ii) las disposiciones de tránsito terrestre regulan el comportamiento de “usuarios” de la vía (peatones, conductores de vehículos tanto de servicio particular como de servicio público, pasajeros y propietarios de vehículos) para transitar en las vías del territorio nacional y se encuentran principalmente en la ley 769 de 2002, la ley 1383 de 2010 y la resolución 3027 de 2010. Son reglas de circulación de obligatorio cumplimiento.

De una parte, para el caso de la ley de transporte se previó en el artículo 9 de la ley 105 que serían sujetos sancionables bajo ese régimen “1. los operadores del servicio público de transporte y los de los servicios especiales; 2. **las personas que conduzcan vehículos**, 3. **las personas que utilicen la infraestructura de transporte**, 4. **las personas que violen o faciliten la violación de las normas**, 5. **las personas propietarias de vehículos o equipos de transporte**, 6. **las empresas de servicio público**”. (negrilla fuera de texto)

De otra parte, en relación con las conductas reprochables, hay conductas que podrían infringir la ley de tránsito terrestre (ley 769 de 2002) y también infringir la ley de transporte (ley 336 de 1996), como es el caso de conducir sin la licencia de conducción requerida.

También, la conducta tipificada en el literal D12 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002,³¹ en la cual se reprocha la destinación de vehículos particulares para un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito (v.gr. la prestación de transporte público). A ese respecto, en la Ley 336 de 1996 se puede considerar una infracción la realización de operaciones de transporte público con vehículos particulares, en la medida que se estaría prestando con vehículos que no están ni matriculados ni

²⁸ Esto es consistente con la definición prevista en la ley 769 de 2002: “Vehículo de servicio público: Vehículo automotor homologado, destinado al transporte de pasajeros, carga o ambos por las vías de uso público **mediante el cobro de una tarifa, porte, flete o pasaje**.”

²⁹ Cfr. Resolución 15457 de diciembre de 20 de 2019

³⁰ Cfr. Ministerio de Transporte Cfr. Conceptos 20101340478531 del 26-11-2010; 20121340166051 del 03-04-2012

³¹ “D.12. Conducir un vehículo que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito. Además, el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco días, por segunda vez veinte días y por tercera vez cuarenta días.”

homologados para tal fin,³² operando sin la habilitación ni los permisos de operación requeridos,³³ entre otros.

A título enunciativo, en la ley 336 de 1996 se previeron sanciones a quienes realicen operaciones de transporte público sin cumplir con los requisitos allí regulados, incluyendo las siguientes:

- ☐ Realizar operaciones de transporte público, sin habilitación del Estado (ley 336 de 1996 art. 11)
- ☐ Realizar operaciones de transporte público, sin permisos de operación (ley 336 de 1996 art. 16)
- ☐ Realizar operaciones de transporte público, con vehículos que no estén homologados para transporte público (ley 336 de 1996 art. 23 y 31)
- ☐ Realizar operaciones de transporte público, con vehículos que no estén matriculados para transporte público (ley 336 de 1996 art. 23)
- ☐ Realizar operaciones de transporte público, sin los seguros exigidos para esa operación (Código de Comercio art. 994)
- ☐ Realizar operaciones de transporte público, con vehículos que no reúnan las condiciones técnico – mecánicas, incluyendo el alistamiento diario, mantenimientos preventivos y correctivos exigidos, y la revisión técnico mecánica (ley 336 de 1996 art. 38)
- ☐ Realizar operaciones de transporte público, con conductores y programas de medicina preventiva exigidos (ley 336 de 1996 art. 35)
- ☐ Realizar operaciones de transporte público, con conductores que no tengan las capacitaciones (ley 336 de 1996 art. 11)
- ☐ Realizar operaciones de transporte público, sin contar con un plan estratégico de seguridad vial (ley 1503 de 2011)

A ese respecto, en reiterada jurisprudencia se ha indicado que quienes realicen operaciones de transporte público en condiciones de informalidad o ilegalidad, deben ser controlados y sancionados por las autoridades competentes.³⁴ Por lo tanto, cada autoridad encargada de aplicar las leyes de tránsito y de transporte, deberá verificar si la conducta que se somete a su consideración infringe una o ambas leyes y, por tanto, si debe existir la aplicación de las consecuencias previstas en cada una de ellas. Lo anterior aplica para el control fuera de vía, como para el control en vía mediante los documentos contemplados para el efecto (comparendo o Informe Único de Infracciones al Transporte, según corresponda).

Considerando el grave problema que supone para los habitantes del país quedar a merced del transporte ilegal, la Superintendencia hace un llamado a las Autoridades de Tránsito, Organismos de Tránsito, Entidades del Sistema Nacional de Transporte para que dentro de su jurisdicción apliquen las normas del

³² Cfr. Ley 336 de 1996 arts. 23 y 31

³³ Cfr. Ley 336 de 1996 arts. 11 y 16

³⁴ Cfr. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B Consejero Ponente: Ramiro de Jesús Pazos Guerrero, veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 05001-23-31-000-1996-00411-01(31602). Tribunal Administrativo de Sucre Sincelejo, julio 18 de dos mil diecinueve (2019) sala segunda de decisión oral Magistrado ponente: Andrés Medina Pineda, radicación: n° 70001-33-33-007-2016-00028-01. Consejo de Estado, Sección tercera, Sentencia 05001232400019960050201 (22294), C. p. Ruth Stella Correa. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B Consejera ponente: Stella Conto Díaz del Castillo, veintitrés (23) de mayo de dos mil dieciocho (2018) radicación número: 47001-23-31-000-2007-00303-01(39603). Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección tercera Subsección b Consejero ponente (e): Danilo Rojas Betancourth Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil doce (2012). Radicación número: 05001-23-31-000-1996-00409-01(25041) entre otras

régimen de tránsito terrestre, así como también las de transporte terrestre de pasajeros, especialmente en lo relacionado con la prestación de transporte ilegal, y se impongan las sanciones previstas por el legislador en las distintas normas, cuando haya mérito para ello.

La presente circular se publicó para comentarios en la página web de la Superintendencia de Transporte, cuyos soportes reposan en la Oficina Asesora Jurídica de la entidad.

3. Vigencia

La presente circular rige a partir de su publicación en diario oficial

PUBLÍQUESE en el Diario Oficial y en la página web oficial de la Superintendencia de Transporte.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

CAMILO PABÓN ALMANZA
SUPERINTENDENTE DE TRANSPORTE