



MINTRANSPORTE

NIT.899.999.055-4



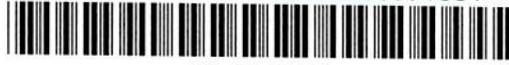
TODOS POR UN
NUEVO PAÍS

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

Bogotá, 31-08-2016

PARA: GOBERNADORES – DIRECTORES TERRITORIALES DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE – ALCALDES MUNICIPALES - ORGANISMOS DE TRÁNSITO - AUTORIDADES DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE.

DE: DIRECCIÓN DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO

ASUNTO: INTEGRACIÓN DE SERVICIOS Y MODALIDADES DE TRANSPORTE

La integración de los servicios de transporte terrestre de pasajeros tradicionalmente ha revestido un grado de complejidad considerable pero no insalvable y en la actualidad resulta jurídica, técnica y operativamente posible, como más adelante se expondrá. Sin embargo algunos de los ejercicios desarrollados con éste propósito se han apartado de una correcta lectura de la regulación en la materia, prescindiendo de la interpretación en contexto¹ que demandan estos asuntos.

Es por lo anterior, que en la presente circular abordaremos inicialmente i) la importancia e inminente necesidad de integrar los servicios de transporte, junto con las consideraciones que permiten descalificar ciertas prácticas desarrolladas conjuntamente por algunos municipios, en las cuales no se ha tenido ninguna consideración ni respeto por las competencias que en estas materias corresponden al nivel central. Estas discusiones nos darán pie para presentar los diferentes ii) contextos espaciales en los que puede ocurrir la integración de servicios y a dilucidar iii) aspectos relacionados con la definición de las autoridades competentes en estas materias, para seguidamente realizar una exposición de iv) las herramientas que la legislación y la reglamentación actualmente contemplan para la implementación de éste tipo de soluciones a las necesidades de los usuarios, todo lo que finalmente nos permitirá impartir los v) lineamientos que deberán observarse en la integración de los servicios de transporte o al disponer su complementación.

- i) Necesidad de la integración de los servicios como condición que propende por la realización del principio del acceso al transporte.

Planteado el esquema, empezaremos por decir que la importancia de los procesos de integración es evidente, pues a partir de ella, como luego se enfatizará, se logra garantizar el cumplimiento del principio de acceso al transporte público, específicamente “de la integración

¹ COLOMBIA. Código Civil Colombiano. Ley 57 (26, mayo, 1987). Bogotá, En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39535>. Artículo 30: "INTERPRETACIÓN POR CONTEXTO. El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía..."

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

nacional e internacional”, de acuerdo con el cual *“El transporte es elemento básico para la unidad Nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano...”*², por lo que la misma deberá procurarse a lo largo y ancho del territorio, sin que ello resulte óbice para distinguir aquella que ocurre al interior del municipio, de la que se procura en los procesos de regionalización y la que corresponde entre los servicios departamentales y nacionales entre sí y entre ellos y el transporte metropolitano, distrital y municipal, dado que cada una de las anteriores tiene condiciones e intervinientes diversos.

Pero antes de adentrarnos en las consideraciones que nos permitan clarificar cada una de las aristas de los procesos de integración, debemos referirnos al oficio Radicado MT No. 20134000003711 del 9 de enero de 2013, pues a partir del mismo erradamente se ha pretendido afirmar que el Ministerio de Transporte negó la posibilidad de realizar integraciones entre el transporte intermunicipal y el transporte masivo, cuando el mismo solo pretendía detener los ejercicios que como decíamos, se apartaron de una correcta lectura de la reglamentación de la materia, desconociendo especialmente el marco de competencias de algunas de las autoridades que debieron estar involucradas.

No es entonces la prohibición de integraciones entre el servicio de transporte carretero y el servicio de transporte masivo el asunto u objeto del oficio atrás citado, circunstancia que resulta palmaria si observamos que:

1. El asunto asignado al oficio, no es de integración de los servicios de transporte intermunicipales, sino integraciones intermunicipales, es decir, de varios municipios. Esta última, no pretende ser una referencia al servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera como indudablemente lo sería la primera en atención a la denominación que recibía estos servicios en atención al radio de acción en el Decreto 1393 de 1970; las integraciones intermunicipales fue una denominación asignada a los acuerdos que se advertía promovían los municipios y a través de los cuales pretendían entre ellos atender una demanda de carácter intermunicipal y de competencia del Ministerio de Transporte.
2. Así se manifiesta igualmente en el párrafo primero del oficio, en el que se afirmó que *“se han venido desarrollando acciones relacionadas con el establecimiento de acuerdos y convenios de integración entre los municipios vecinos a las ciudades que desarrollan sistemas, con el fin de promover la integración al sistema de transporte público urbano”*.
3. Dirigida la circular a los Alcaldes corroboramos como, refiriéndose a acuerdos entre municipios, se resalta nuevamente su objeto, los convenios para la integración del

² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 105 (30, diciembre, 1993). Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C. 1993. No. 41.158. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=296#HojaVida>. Artículo 2 Literal D.

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

transporte urbano del municipio vecino con el servicio ofrecido por los sistemas adoptados en el municipio con el cual se esperaba integrar.

4. Se verifica igualmente lo anterior, cuando se justifica la decisión que se adopta en el oficio referido a partir de la necesidad de evitar distorsiones "y prevenir la inobservancia del marco regulatorio vigente, específicamente que se desconozcan otros modos de operación como el transporte intermunicipal, que aun en municipios contiguos con influencia reciproca son competencia del Ministerio de Transporte".

Ésta, que resulta ser la justificación de la solicitud, es de todas las afirmaciones la más diciente a la hora de sostener que el oficio no se refiere a las integraciones entre los servicios intermunicipales y los servicios de transporte masivo o estratégico, pues tal integración, a diferencia de la pretendida con el servicio público de transporte Colectivo de pasajeros del municipio vecino, de ninguna manera representa un desconocimiento de la modalidad de operación, viabilizando por el contrario importantes eficiencias y posibilitando mejoras sustanciales en el servicio al usuario.

A partir de lo anterior se solicitó abstenerse de celebrar convenios de cooperación comercial y de integración, pero como hemos visto y a pesar de plantearse de manera general dicha solicitud, al referirse el oficio específicamente a los convenios celebrados con empresa de transporte masivo o estratégico para la integración de sus servicios con los ofrecidos y prestados por el transporte colectivo del municipio vecino, a éstos y no a otros debemos entender se extiende la misma, pues condición diferente representaría una lectura descontextualizada del requerimiento, que reñiría en todo caso con el deber de motivación de los actos administrativos.

Por otro lado, no es posible tampoco afirmar que el oficio en comento impide que la integración de los servicios ocurra entre los servicios urbanos de municipios contiguos, ya que éste se limita en su solicitud de abstención a disponer tácitamente que no es viable para el efecto que ésta se surta a través de convenios entre los municipios involucrados. Como más adelante veremos, la ruta de influencia, que no es un convenio sino una solicitud conjunta, resulta ser la herramienta dispuesta por la reglamentación para adelantar éste tipo de integraciones, las que sin desconocer los servicios intermunicipales dispuestos, solo podrán ser desarrolladas en escenarios de conurbación.

Lo anterior se corroborará igualmente a partir de los análisis que a continuación se realizan en relación con los procesos de integración, por lo que solicitamos que a ellos se remitan para despejar inquietudes adicionales en relación con el oficio Radicado MT No. 20134000003711 del 9 de enero de 2013 o sus alcances y las relacionadas con viabilidad de adelantar proceso de integración.

Continuando con el desarrollo de los tópicos propuestos, debemos afirmar ahora que los procesos de integración de los servicios, como a continuación se expondrá, no resultan ser de

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

aquellos cuya implementación pueda o no considerarse, como si del ejercicio de facultades meramente discrecionales se tratara, por el contrario, ellos resultan ser una condición necesaria que se impone desde los principios rectores del transporte, sin perjuicio de la evaluación de la conveniencia temporal y circunstancial, que finalmente determinarían el momento adecuado para su desarrollo.

Y es que siendo el transporte un elemento que viabiliza la unidad nacional, de conformidad con el numeral primero del artículo 3 de la Ley 105 de 1993 el principio de acceso al transporte público implica asimismo "*Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso...*", y por disposición del artículo 8 de la Ley 1682 de 2013, la accesibilidad como tal, implica una cobertura que garantice el acceso del usuario al servicio.

Si a lo anterior agregamos, que es un hecho notorio que las necesidades de movilización de los usuarios no se satisfacen en todas las ocasiones al interior de una sola modalidad de transporte, requiriendo el mismo, en no pocas oportunidades, la utilización de dos o más modalidades e incluso modos de transporte para alcanzar el destino propuesto y que dio origen a su viaje, tendremos que concluir que sin la integración de los servicios no puede entenderse satisfecho el mencionado principio de acceso al servicio, ni garantizada la accesibilidad al mismo en términos de cobertura.

De esta manera, el hecho de que las necesidades de desplazamiento de los usuarios superé la modalidad misma individualmente considerada, o dicho de otra manera, no encuentren dicha necesidad la satisfacción plena al interior de una única modalidad, particularidad impuesta por la naturaleza del viaje y la adopción de la organización político administrativa como criterio diferenciador de modalidades y las características de la oferta dispuesta para satisfacer la demanda, no fueron circunstancias inadvertidas y por el contrario se tuvieron muy presente por el legislador cuando se refirió al transporte intermodal, que como principio del transporte consagrado en el numeral 8 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, dispone que deberán, "*Las autoridades competentes promover el mejor comportamiento intermodal, favoreciendo la sana competencia entre modos de transporte, así como su adecuada complementación*", y cuando tres años más tarde fue igualmente considerada esta necesaria interacción de los servicios para la adecuada satisfacción del usuario, al definir el concepto de actividad transportadora, el que de conformidad con el artículo 6 de la Ley 336 de 1996 consiste en "*un conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, utilizando uno o varios modos...*".

Ahora, si bien en los anteriores semánticamente no se refiere el legislador a las modalidades sino exclusivamente a los modos, una interpretación sistemática y teleológica nos obliga a entender que las normas involucran ambos conceptos – modos y modalidades –, pues tratan estos preceptos en general, el primero, de la complementación de los servicios y el segundo, del traslado de personas que puede ocurrir a través de uno o más de los servicios autorizados;



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

y como vimos, por principio del transporte público al usuario se le deben garantizar **“buenas condiciones de acceso” y cobertura**, las que no son el caso cuando los servicios no se complementan o integran de manera que el usuario pueda de ellos valerse en sus desplazamientos sin dificultades innecesarias.

Si a pesar de lo anterior, se quisiera afirmar que las disposiciones en comento solo hacen referencia a la integración de modos, en todo caso dicha intermodalidad obligaría a la integración del transporte terrestre de pasajeros con los sistemas integrados de transporte masivo, en atención a que estos últimos, como se desprende del artículo 1 de la Ley 336 de 1996, son un modo de transporte diferente del terrestre y no una modalidad de transporte.

Queda así establecido, que la integración de las modalidades es una condición que se impone necesariamente para garantizar el papel que al transporte corresponde como “elemento básico para la unidad Nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano”³ y para garantizar el acceso del usuario al servicio en condiciones adecuadas⁴. En éste último caso, lo que se procura es garantizar la prestación del servicio, por lo que de conformidad con el artículo 5 de la Ley 336 de 1996, primará sin duda el interés general sobre el particular.

Ahora, cuando se trata de integraciones con el transporte masivo, la misma se impone igualmente por principio rector del transporte público, dado que la misma es a su vez una forma de **“racionalizar los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propender por el uso de medios de transporte masivo”⁵.**

ii) Contextos espaciales de la integración de servicios

Establecido el carácter necesario y no accidental o facultativo de los procesos de integración intrínseca y extrínseca de las modalidades de transporte, veamos ahora los contextos en que ellas pueden ocurrir, para lo que debemos primero abordar los perímetros del transporte, los que de conformidad con el artículo 11 de la Ley 105 de 1993 se constituyen de la siguiente manera:

“Constituyen perímetros para el transporte nacional, departamental y municipal, los siguientes:

a. El perímetro del transporte nacional comprende el territorio de la Nación. El servicio nacional está constituido por el conjunto de las rutas cuyo origen y destino estén localizadas en diferentes Departamentos dentro del perímetro Nacional.

³ Ibid. Ley 105 (30, diciembre, 1993). Artículo 2. Literal D.

⁴ Ibid. Artículo 3. Numeral 1. Literal A: “Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad”.

⁵ Ibid. Artículo 3. Numeral 1. Literal C.

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

No hacen parte del servicio Nacional las rutas departamentales, municipales, asociativas o metropolitanas.

b. El perímetro del transporte Departamental comprende el territorio del Departamento. El servicio departamental está constituido consecuentemente por el conjunto de rutas cuyo origen y destino estén contenidos dentro del perímetro Departamental.

No hacen parte del servicio Departamental las rutas municipales, asociativas o metropolitanas.

c. El perímetro de transporte Distrital y Municipal comprende las áreas urbanas, suburbanas y rurales y los distritos territoriales indígenas de la respectiva jurisdicción.
..."

Los decretos reglamentarios de las modalidades de transporte terrestre de pasajeros, específicamente los del transporte de pasajeros por carretera y colectivo municipal, distrital y metropolitano, compilados hoy en el Decreto 1079 de 2015 ilustran sobre los efectos de la distinción por perímetros que el legislador introduce en el transporte de pasajeros cuando especifica los radios de acción, disponiendo lo siguiente:

1. En relación con el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros:

Artículo 2.2.1.1.1.1. Clasificación. Para los efectos previstos en este Capítulo la actividad transportadora del radio de acción Metropolitano, Distrital y Municipal se clasifica:

...

Según el radio de acción:

- a) Metropolitano. Cuando se presta entre municipios de una área metropolitana constituida por la ley;
- b) Distrital y Municipal. Es el que se presta dentro de la jurisdicción de un distrito o municipio. Comprende el área urbana, suburbana y rural y los distritos indígenas de la respectiva jurisdicción.

2. En relación con el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera:

Artículo 2.2.1.4.5.1. Radio de acción. El radio de acción en esta modalidad será de carácter nacional. Incluye los perímetros departamental y nacional. El perímetro del transporte departamental comprende el territorio del departamento. El servicio departamental está constituido por el conjunto de rutas cuyo origen y destino están contenidos dentro del perímetro departamental.



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

El perímetro del transporte nacional comprende el territorio de la Nación. El servicio nacional está constituido por el conjunto de rutas cuyo origen y destino están localizados en diferentes departamentos dentro del perímetro nacional.

Tenemos así, que el legislador definió los perímetros del transporte, los que a su vez dieron lugar a la definición del radio de acción de los servicios y estando atados los anteriores a un factor territorial, coinciden y fundamentan la definición de competencias en éstas materias. [De esta manera, se establece en el artículo 2.2.1.1.2.1 del Decreto 1079 de 2015, que:

“Son autoridades de transporte competentes las siguientes:

- En la Jurisdicción Nacional: el Ministerio de Transporte.*
- En la Jurisdicción Distrital y Municipal: los Alcaldes Municipales y/o distritales o en los que estos deleguen tal atribución.*
- En la Jurisdicción del Área Metropolitana constituida de conformidad con la ley: la autoridad única de transporte metropolitano o los alcaldes respectivos en forma conjunta, coordinada y concertada”.*

Ahora, no podemos decir que es el Decreto reglamentario el que ha venido a definir las competencias de estas autoridades. Ya había dispuesto el legislador en el artículo 8 de la Ley 336 de 1996, que *“las autoridades que conforman el sector y el sistema de transporte serán las encargadas de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción...”.*

De lo anterior podemos concluir, que las integraciones bien pueden ocurrir en un contexto espacial que no desborde la jurisdicción Metropolitana, Distrital o Municipal, o en uno que se desarrolle en la jurisdicción Departamental o Nacional. Aquí es importante recordar, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 336 de 1996, *“Las autoridades locales no podrán autorizar servicios regulares por fuera del territorio de su jurisdicción, so pena de incurrir en causal de mala conducta”.*

Se debe sostener entonces, partiendo de reconocer que a la fecha se encuentran autorizados servicios en cada una de las jurisdicciones para la atención de las demandas respectivas, que los servicios intermunicipales conectan los municipios entre sí y el transporte urbano conecta diferentes lugares, todos al interior del municipio. Lo que nos lleva a afirmar la posibilidad fáctica de las siguientes integraciones:

1. Integración del transporte urbano al interior del municipio (Sistemas de Transporte Complementarios con Sistemas Integrados de Transporte Masivo o Estratégico o integración del Transporte Colectivo entre sí a través de la conformación de un operador)
2. Integración del transporte de pasajeros por carretera con el transporte urbano sea colectivo, estratégico o masivo.

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

3. Integración del transporte de pasajeros entre sí a través de la conformación de operadores.

Vemos como no se menciona dentro de los mismos los aspectos regionales, pues una distinción resulta importante y es que los procesos de integración son formas de atención de las demandas regionales de transporte, pero no configuran necesariamente o per se, un Sistema Regional de Transporte.

Para fundamentar lo anterior, partamos de reconocer que no existe aún una reglamentación de los Sistemas Regionales de Transporte; sin embargo las necesidades de las regiones en materia de movilidad no pueden considerarse obviadas por la reglamentación pues la misma se refiere a ellas de manera directa en las disposiciones que a continuación transcribimos, más allá o desbordando el dimensionamiento material que de dichos sistemas se ha realizado en el documento CONPES 3819 de 2014:

1. En relación con el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros:

Decreto 1079 de 2015, artículo 2.2.1.1.8.1. Ruta de influencia. *Es aquella que comunica municipios contiguos sujetos a una influencia recíproca del orden poblacional, social y económica, que no hacen parte de un área metropolitana definida por la ley, requiriendo que las características de prestación del servicio, los equipos y las tarifas sean semejantes a los del servicio urbano.*

Su determinación estará a cargo del Ministerio de Transporte, previa solicitud conjunta de las autoridades locales en materia de transporte de los municipios involucrados, quienes propondrán una decisión integral de transporte en cuanto a las características de prestación del servicio, de los equipos y el esquema para la fijación de tarifas.

2. En relación con el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera:

Decreto 1079 de 2015, artículo 2.2.1.4.6.7. Ruta de influencia. *Es aquella que comunica municipios contiguos sujetos a una influencia recíproca del orden poblacional, social y económico, que no hacen parte de un área metropolitana definida por la ley, requiriendo que las características de prestación del servicio, los equipos y las tarifas sean semejantes a los del servicio urbano.*

Su determinación estará a cargo del Ministerio de Transporte, previa solicitud conjunta de las autoridades locales en materia de transporte de los municipios involucrados, quienes propondrán una decisión integral de transporte en cuanto a las características



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

de prestación del servicio, de los equipos y el esquema para la fijación de tarifas.

3. En relación con el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi:

Ley 769 de 2002, artículo 141. *En aquellos municipios ribereños o conurbados cuyos cascos urbanos se encuentren separados por un río y unidos por un puente, podrá prestarse el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros entre ellos, en zona urbana o rural, por los vehículos automotores que cuenten con los permisos y autorizaciones correspondientes expedidos por las autoridades de tránsito de los municipios involucrados; únicamente para los viajes que tengan origen en el municipio donde esté matriculado el vehículo.*

Decreto 1079 de 2015, artículo 2.2.1.3.5.2. Radio de acción...

El servicio entre un aeropuerto que sirve a la capital del departamento y que está ubicado en un municipio diferente a ésta, no requerirá el porte de planilla única de viaje ocasional, cuando se presta por vehículos de empresas de la respectiva capital o Área metropolitana y del municipio sede del terminal aéreo.

En los demás aeropuertos, previo concepto favorable del Ministerio de Transporte, los alcaldes podrán realizar convenios para la prestación del servicio directo desde y hasta el terminal aéreo sin planilla única de viaje ocasional, siempre que existan límites comunes entre el municipio sede del aeropuerto y el municipio origen o destino del servicio...

4. En relación con el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto

Decreto 1079 de 2015, artículo 2.2.1.5.1.1. Zona de operación. *Es una región geográfica que requiere del servicio público de transporte terrestre automotor mixto para garantizar el intercambio comercial y el desplazamiento de la población entre áreas de producción y centros de consumo o mercadeo unidos entre sí por vías carretables.*

Decreto 1079 de 2015, artículo 2.2.1.5.1.2. Clasificación de zonas de operación. *Las zonas de operación según el perímetro territorial se clasifican en:*

...

Zonas de Operación Regional. Cuando los servicios de transporte mixto se prestan dentro de una zona geográficamente definida, integrada por varios municipios de una misma región o corredor, para satisfacer las necesidades de movilización hacia la zona de mercado, centro de acopio o abastecimiento ubicado en uno de los municipios, y desde las veredas y cabeceras municipales de los demás municipios que la integran.

Las Zonas de Operación Regional deberán ser definidas por el Ministerio de Transporte de oficio o a solicitud de los alcaldes municipales o gobernadores, según el caso.

De las anteriores, las rutas de influencia del transporte urbano y del transporte carretero, son a

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

bulto la respuesta actual de la reglamentación a los procesos de regionalización de las dinámicas poblacionales. Lo mismo puede decirse de las zonas de operación regional viabilizadas para el transporte mixto.

iii) **Autoridades competentes en materia de integración de servicios y la necesidad de un ejercicio coordinado de sus competencias.**

Como puede observarse de lo expuesto al finalizar el acápite anterior, en la declaración de la ruta de influencia y en la definición de zonas de operación del transporte mixto, la participación del Ministerio de Transporte es directa y necesaria, condición que se impone en principio por la tutela administrativa que a la entidad corresponde ejercer de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 336 de 1996, pero además porque si bien existe un interés local en la actividad, la misma por disposición del legislador tiene un alcance nacional⁶ y por ende un interés de la misma naturaleza.

Lo anterior nos da pie para dar paso a la determinación de las autoridades competentes en materia de integración de servicio y en esta temática permite sostener, que cuando se pretende la integración del transporte entre los servicios urbanos de municipios contiguos para atender las necesidades de movilización entre los mismos, indudablemente los orígenes y destinos de los viajes se desarrollan en el contexto espacial del radio de acción departamental o nacional y por tanto ocurren en la jurisdicción nacional, por lo que no podrán desarrollarse éste tipo de convenios sin la aquiescencia del Ministerio de Transporte, pues es ésta la autoridad en dicha jurisdicción. Esto sin perjuicio de lo que corresponde en materia de áreas metropolitanas, que se menciona por claridad, pero que en todo caso no corresponde al supuesto del presente apartado.

Pero tres razones adicionales se pueden argüir, la primera de ellas se desprende del acceso como principio rector del transporte ya varias veces citado, específicamente en cuanto a lo dispuesto en el literal c del numeral 1 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, de conformidad con el cual el mismo demanda que las autoridades de transporte ejecuten sus políticas "racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda", y comportando necesariamente estos proceso de regionalización del servicio una revisión integral de los dispuestos en la zona, dado que de ninguna otra manera se posibilita la racionalización de los equipos de acuerdo con la demanda, dentro de los análisis deberá incluirse la oferta del servicio público de transporte carretero dispuesta por la autoridad nacional entre los municipios que pretenden suscribir el acuerdo y no pudiendo disponerse sobre la misma por parte de la autoridad local o impactarla sin el concierto de la autoridad nacional, no podrá sin la participación de esta última materializarse el principio del transporte en este párrafo aludido.

⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 336 (20, diciembre, 1996). Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte. Diario oficial. Bogotá D.C., 1996. no. 42.948. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=346>. Artículo 9: "El servicio público de transporte dentro del país tiene un alcance nacional..."

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

La segunda de las razones, resulta de mayor peso y se desprende de las condiciones que se imponen para el ejercicio de las competencias atribuidas a los diferentes niveles territoriales. De conformidad con el inciso segundo del artículo 288 de la Constitución Política de Colombia, *"Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad..."*

De conformidad con los anteriores principios, y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012, en razón de que las competencias de las entidades del nivel territorial y nacional, lejos de ser excluyente resultan dependientes entre sí para alcanzar los fines del Estado, al momento de ejercer dichas competencias, las diferentes autoridades están llamadas a armonizar sus actuaciones con todas aquellas en que la misma tenga incidencia. Condición que se impone igualmente y de manera expresa en el Estatuto del Transporte, cuando en el mismo se afirma que las autoridades de transporte *"...ejercerán sus funciones con base en los criterios de colaboración y armonía propios de su pertenencia al orden estatal"*. Ahora, en el tema que nos ocupa, esta pertenencia al orden Estatal que recuerda la norma, no es otra cosa que la manifestación del principio unitario condicionando el ejercicio de las facultades propias de las entidades territoriales, que como límite se impone sobre la autonomía territorial que les es propia.

Así, las competencias concurrentes para la organización del transporte deben coordinarse al interior del Sistema Nacional de Transporte, no sólo por disposición de las normas generales ya mencionadas, sino atendiendo igualmente el mandato del artículo 57 ibídem y, de manera específica, el del numeral 3 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993; normas que establecen la colaboración entre entidades como un principio del transporte público, disponiendo que *"Los diferentes organismos del Sistema Nacional de Transporte velarán porque su operación se funde en criterios de coordinación..."*; lo que en opinión de la Corte Constitucional, *"impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas"*⁷, sin olvidar que según lo afirmó la corporación, *"La Coordinación implica participación eficaz en la toma de decisiones..."*⁸, y es que finalmente *"la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario."*⁹

Esta necesidad, se enfatiza en materia de planeación cuando se establece que en la elaboración de los planes de desarrollo, las autoridades mencionadas anteriormente *"deberán tener en*

⁷ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia No. C-149; Expedientes D-7828 y D-7843, marzo 04 de 2010. M.P.: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-149-10.htm>. Bogotá: Corte Constitucional; Consejo Superior de la Judicatura.

⁸ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia No. C-517; Expediente D-001, septiembre 15 de 1992. M.P.: CIRO ANGARITA BARÓN. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-517-92.htm>. Bogotá: Corte Constitucional; Consejo Superior de la Judicatura.

⁹ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia No. C-535; Expediente D-1239, octubre 16 de 1996. M.P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-535-96.htm>. Bogotá: Corte Constitucional; Consejo Superior de la Judicatura.

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

cuenta... las políticas y estrategias del Plan Nacional de desarrollo para garantizar la coherencia¹⁰ y que "Los planes de las entidades territoriales de los diversos niveles, ente sí y con respecto al Plan Nacional, tendrán en cuenta las políticas, estrategias y programas que son de interés mutuo y le dan coherencia a las acciones gubernamentales"¹¹, documentos que como vimos, inciden de manera directa en la organización del servicio.

En éste marco impuesto por el Estado Unitario, cuando en los ejercicios de planeación de transporte y ejecución de dichos planes en el ámbito regional se omite la participación que corresponde al Ministerio de Transporte, se corre el gravísimo riesgo de que los mismos resulten incoherentes con la planeación nacional, dado que ésta Cartera como vimos, participa de la elaboración y desarrollo de la política de transporte en los niveles regionales. Lo que se enfatiza no solo en lo dicho, sino igualmente en lo dispuesto en el artículo 183 de la Ley 1753 de 2015 respecto de la constitución de la autoridad regional de transporte, dentro de lo que no es otra cosa que una acción dirigida a configurar la máxima expresión de coordinación en el ejercicio de las funciones, que resulta a un más relevante o trascendente de cara a la definida política de implementación de Sistemas Regionales de Transporte, volcada en el documento CONPES 3819 del 21 de octubre de 2014.

La tercera de las razones, parte de las limitaciones que la racionalidad y la proporcionalidad imponen al ejercicio de las facultades discrecionales según dispuso el legislador en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011. Y es que existiendo transporte intermunicipal en las regiones y estando los procesos de regionalización del servicio destinados a atender la demanda de movilización de los usuarios que hoy de una u otra manera es servida por el transporte carretero, su consideración, intervención y modificación se imponen por fuerza de las circunstancias.

Y decimos por fuerzas de las circunstancias, por cuanto no puede pretenderse replicar la oferta para atender una misma demanda¹² y si esto fuera posible, la proporcionalidad que debe guardar la decisión impediría un sacrificio de esas magnitudes del empresario de transporte carretero, en atención a que los resultados procurados pueden ser igualmente alcanzados sin incurrir en dichos sacrificios.

Y es que recordemos que en lo que se refiere al ejercicio de potestades discrecionales, se ha afirmado por la Corte Constitucional, que la:

"limitación a la discrecionalidad absoluta quedó expresamente consagrada en el artículo 36 del CCA, contenido que fue reproducido íntegramente en el artículo 44 de la Ley

¹⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 152. (15, julio, 1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Bogotá D.C., 1994. no. 41450. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=327>. Artículo 32.

¹¹ Ibid., Artículo 45. Negrillas y subrayado propios.

¹² Recuérdese que por principio rector del transporte, según se lo dispuesto en el literal c del numeral 1 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, las autoridades de transporte deberán ejecutar sus políticas "**racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda**", adicionalmente, de conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 21 de la Ley 336 de 1996, "**No podrá ordenarse la apertura de la licitación pública sin que previamente se haya comprobado la existencia de una demanda insatisfecha de movilización**".

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

1437 de 2011, al establecer que “en la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa”. De esta manera, pueden extraerse tres elementos comunes a toda potestad discrecional:

i). *Debe existir una norma de rango constitucional o legal que la contemple expresamente. En virtud de los artículos 6, 121, 122 y 123 de la Carta, en un Estado de derecho las autoridades solamente pueden actuar conforme las competencias que les han sido otorgadas...*

ii). *Su ejercicio debe ser adecuado a los fines de la norma que la autoriza.* La Corte ha manifestado que “la adecuación es la correspondencia, en este caso, del contenido jurídico discrecional con la finalidad de la norma originante, en otras palabras, la armonía del medio con el fin; el fin jurídico siempre exige medios idóneos y coherentes con él”...

iii). *LA DECISIÓN DEBE SER PROPORCIONAL A LOS HECHOS QUE LE SIRVEN DE CAUSA.* La determinación que se adopta debe guardar una medida o razón que OBJETIVAMENTE SE COMPADEZCA CON LOS SUPUESTOS FÁCTICOS QUE LA ORIGINAN: “El principio de proporcionalidad cumple dos funciones: i) en primer lugar, sirve de criterio de acción, esto es, como sustento de las actuaciones de los distintos órganos del Estado, el cual se realiza con su observancia y aplicación a cada caso concreto. ii) En segundo lugar, es un criterio de control, pues debe adoptarlo el juez para efectos de evaluar la proporcionalidad de la respectiva actuación administrativa”.

La consecuencia práctica de la abolición de los poderes omnímodos en un Estado de derecho es que siempre que se actúe en ejercicio de una potestad de este carácter debe como mínimo expresarse los hechos y causas que llevan a la autoridad a tomar la decisión, así como su adecuación a los fines de la norma que la consagra..., no es admisible en un Estado de derecho que a los particulares se les impida conocer los motivos que llevaron a una entidad pública a tomar una medida particular que los afecte...

Ahora bien, la exigencia de motivación no se limita a un requisito meramente formal carente de todo contenido. La atenuación en el deber de motivación al ejercer facultades discrecionales no implica que se pueda acudir a expresiones abstractas como “por razones del servicio” o “por necesidades de la fuerza”. Este tipo de afirmaciones genéricas no le permiten al administrado conocer si la medida se ajusta a los fines de la norma que consagra la facultad discrecional, ni establecer si aquella es proporcional a los hechos que le sirven de causa.

Para la Corte es claro que la calidad del servicio es el fin que justifica la existencia de toda función de la administración. Sin embargo, cuando las autoridades adopten una



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

*decisión que fundamentan en el "mejoramiento del servicio", el requisito de exponer los motivos que sustentan la medida no se agota con la simple enunciación formal*¹³.

El Consejo de Estado por su parte, tuvo la oportunidad de analizar detenidamente las implicaciones del principio de proporcionalidad, calificándolo como una de las mayores herramientas de control de la actividad de la administración en los últimos años, "toda vez que en la adopción de sus diversas decisiones, el órgano administrativo que debe elegir una entre varias medidas que se ofrecen como alternativas para la prosecución del fin de interés general que le encomienda la norma que le atribuye la correspondiente facultad, no podrá decantarse, inopinadamente, por cualquiera de las opciones planteadas, SINO ÚNICAMENTE POR UNA QUE RESULTE PROPORCIONADA"¹⁴.

Pero de ninguna de las anteriores necesitamos prevalernos, pues la Sección Primera del Consejo de Estado, en Sentencia del 27 de febrero de 2003, encontró válida la terminación por parte de la autoridad nacional de los convenios celebrados entre las autoridades locales para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor, en aquella oportunidad celebrados para la modalidad de taxi. Al respecto afirmó la corporación:

"Del contenido de las normas transcritas [artículo 57 de la Ley 336 de 1996] deduce la Sala que por voluntad del legislador cuando se trate del servicio de transporte terrestre automotor que se preste dentro de las áreas metropolitanas, o entre ciudades que por su vecindad generen alto grado de influencia recíproca, cada autoridad municipal o distrital tiene autonomía para decidir lo relacionado con la utilización de su propia infraestructura de transporte y de común acuerdo adjudicarán las rutas y su frecuencia; empero dicha autonomía no es absoluta, sino que todo ello se hace bajo la coordinación del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, y está a salvo la facultad de éste, cuando la naturaleza y complejidad del asunto lo ameriten, de asumir su conocimiento para garantizar los derechos del usuario al servicio público.

...

Ahora, conforme se aduce en el documento obrante a folio 85, para la expedición del Decreto 172, contentivo de la norma acusada, el Ministerio de Transporte adelantó mesas de trabajo con la participación de empresarios, gremios, sindicatos y propietarios de vehículos destinados a la industria del transporte; y en el escrito visible a folios 125 a 128, se alega por parte de dicho Ministerio que la autoridades de tránsito municipales no cumplieron con el deber de vigilar la ejecución de los convenios, desatendiendo el espíritu de lo normado, lo que trajo como consecuencia el surgimiento de perjuicios, ya que terminaron, en la práctica, favoreciendo intereses gremiales, en desmedro de las empresas que previamente tenían autorizado el transporte de pasajeros.

¹³ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia No. T-265; Expediente T-3347202, mayo 08 de 2013. M.P.: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-265-13.htm>. Bogotá: Corte Constitucional; Consejo Superior de la Judicatura.

¹⁴ COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección primera. Rad. No. 8031, junio 05 de 2008. C.P.: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ. En: <http://www.consejodeestado.gov.co/>. Consejo Superior de la Judicatura.

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

De tal manera que disponer que quedan sin efecto los convenios celebrados a partir de la vigencia del Decreto, no es más que hacer uso de una facultad que el legislador (artículo 57 de la Ley 336 de 1996) le atribuyó al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, como es la de asumir directamente el conocimiento del asunto cuando la naturaleza y complejidad del mismo lo exijan, lo que no implica el ejercicio de funciones jurisdiccionales”¹⁵.

Estas facultades, junto con el control de tutela otorgado al Ministerio de Transporte sobre el ejercicio de las competencias en la materia por las demás autoridades¹⁶, resaltan no sólo la preponderancia del interés nacional en la actividad, sino que adicionalmente fortalecen el concepto de Sistema Nacional de Transporte, que en palabras del magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, apunta a “la integración del territorio... a través de la articulación de los distintos modos de transporte”¹⁷. Pero además, permiten afirmar que de los procesos regionalización de los servicios urbanos que se pretendan adelantar sin la participación del Ministerio de Transporte, bien puede éste encontrar necesario asumir directamente su conocimiento para garantizar los derechos del usuario al servicio público, así como disponer con estos mismos objetivos, la integración de los servicios en aquellos lugares en que las autoridades locales involucradas se resistan a realizarla siendo evidentemente necesaria.

Y es que la relevancia de la actividad y el ya mencionado carácter nacional de los intereses que en su contexto se involucran, carácter nacional que igualmente se expresa en lo establecido por el legislador en el artículo 9 de la Ley 336 de 1996¹⁸, permiten con toda contundencia la racionalidad y proporcionalidad de la intervención que la legislación en los artículos 8, 57 y 60 ibídem ha posibilitado realizar por la autoridad nacional en la organización regional del transporte.

Por esto, si bien podríamos decir que se presenta una intervención en la autonomía territorial, la misma no resulta ilegítima por cuanto el interés nacional en la actividad, de superior entidad, reconocido expresamente por el legislador -como se acaba de comentar- y por la Corte Constitucional en la sentencia C – 066 de 1999¹⁹, si bien no desdibuja la existencia de un

¹⁵ COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera. Expediente Rad. No. 11001-03-24-000-2001-0179-01(7103), febrero 27 de 2003. C.P.: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO. En: <http://190.24.134.114:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>. Bogotá D.C.: Consejo Superior de la Judicatura.

¹⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 336. (20, diciembre, 1996). Óp. Cit., Artículo 8.

¹⁷ Salvamento de voto Sentencia C – 066 de 1999. Podemos compartir esta afirmación, entre otras múltiples razones, por interpretación gramatical del concepto y dado que aceptar la misma, no nos compromete en sus alcances específicos.

¹⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 105. (30, diciembre, 1993). Óp. Cit., Artículo 9: “El servicio público de transporte dentro del país tiene un alcance nacional”.

¹⁹ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia No. C-066; Expediente D-2117, febrero 10 de 1999. M.P.: FABIO MORÓN DÍAZ y ALFREDO BELTRÁN SIERRA. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-066-99.htm>. Bogotá: Corte Constitucional; Consejo Superior de la Judicatura: “(...) en un estado unitario como el nuestro, lo atinente a la regulación de la prestación del servicio público de transporte, los modos y los medios en que este se preste, las condiciones generales para el otorgamiento de las rutas y horarios, los requisitos mínimos de seguridad para los usuarios, la determinación de quiénes han de ejercer la autoridad de transporte, la necesaria coordinación de las autoridades nacionales con las autoridades locales para el efecto, entre otros aspectos, corresponden al legislador, sin perjuicio de que el Gobierno Nacional, para la cumplida ejecución de la ley, en el ámbito de su competencia, ejerza la potestad reglamentaria conforme a lo preceptuado por el artículo 189, numeral 11 de

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

interés local atado al desarrollo de la actividad, justifica suficientemente la necesaria articulación, propia de un Estado unitario.

Este ejercicio coordinado de competencias y la articulación entre entidades, por obvio que resulte mencionarlo, debe tener un correlativo y previo ejercicio de coordinación y articulación interna entra las diferentes dependencias al interior de una misma entidad, lo que no es otra cosa que el desarrollo coherente de los procesos de gestión. De esta manera, verbigracia en lo que al Ministerio de Transporte respecta, se dispondrá, que en la participación que a esta cartera corresponde en los sistemas de transporte, la dependencia, funcionario o contratista que la ejerza no podrá en desarrollo de la misma fijar o adoptar posiciones o compartir opiniones en asuntos que de cualquier manera impacten los servicios intermunicipales, sin que previamente no se hallan socializado, discutido y coordinado con la dependencia que en el nivel central, al interior del Ministerio, le corresponde la organización de dichos asuntos.

De lo afirmado concluimos, que ningún proceso de integración o de organización de la prestación del servicio público de transporte que desborde el territorio del área Metropolitana, Distrital o Municipal, puede llevarse a cabo sin la participación directa del Ministerio de Transporte. Esto nos permite igualmente afirmar, que los procesos de integración que ocurran entre servicios que en ningún caso desborden la jurisdicción del área Metropolitana, el Distrito o el Municipio son del resorte de la autoridad local, sin que puedan ejercerse dichas competencias inobservando el principio de coordinación y en todo caso se mantendrá la tutela administrativa que corresponde al Ministerio de Transporte sobre el asunto. Cuando por el contrario, como hemos dicho, alguno de los servicios involucrados en la integración desborde éstas áreas, deberán participar de la planeación y decisión cada una de las autoridades involucradas, dentro de las que se encuentra, como se acaba de enfatizar, el Ministerio de Transporte.

Y ninguno de los esquemas asociativos territoriales resultan una excepción de lo acabado de concluir, pues cuando los mismos son procurados tendiendo a la organización del transporte en el territorio que involucran, ninguna competencia en materia de transporte les corresponde, más allá de la que pertenece a cada uno de los municipios que la conforman; pues de los objetivos de las asociaciones dispuestos en los artículo 11 y siguientes de la Ley 1454 DE 2011, específicamente de aquel dirigido a "organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos", no puede entenderse anulada la tutela administrativa que al Ministerio de Transporte corresponde en la organización de la actividad transportadora y mucho menos la necesaria coordinación que debe existir entre el ejercicio de competencias de las autoridades de los diferentes niveles.

Lo que es dable igualmente afirmar respecto las áreas metropolitanas, a pesar de estar la jurisdicción de las mismas definida legal y reglamentariamente como un radio de acción específico del transporte colectivo, siendo ello incontestable si tenemos en cuenta que por

la Constitución Nacional"

Avenida Eldorado CAN Bogotá, Colombia, Teléfonos: (57+1) 3240800 (57+1) 6001242

<http://www.mintransporte.gov.co> - PQRS-WEB: <http://gestiondocumental.mintransporte.gov.co/pqr/>

Atención al Ciudadano: Sede Central Lunes a Viernes de 8:30 a.m. - 4:30 p.m., Línea Gratuita Nacional 018000112042

Código Postal 111321



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

disposición del artículo 60 de la Ley 336 de 1996,

“Teniendo en cuenta su pertenencia al sistema nacional del transporte, las decisiones adoptadas por las autoridades locales en materia de transporte terrestre automotor mediante actos administrativos de carácter particular y concreto, podrán revocarse de oficio por el Ministerio de Transporte sin el consentimiento del respectivo titular, de conformidad con las causales señaladas con el Código Contencioso Administrativo”.

Disposición legal de la cual y en el análisis realizado por la Corte Constitucional, se revela la ineludible y siempre necesaria coordinación en el ejercicio de las competencias en materia de transporte, encontrándose la misma exequible por la Corporación, entre otras, por las siguientes consideraciones:

*“...para la Corte, el encabezado de la norma acusada es significativo. En efecto la disposición precisa que esa revocatoria de los actos administrativos de las autoridades locales de transporte terrestre es posible, “teniendo en cuenta su pertenencia al Sistema Nacional de Transporte”, **lo cual indica que es la pertenencia al sistema de transporte lo que justifica la revocación.** Por ende, conforme al tenor de la propia disposición acusada, no todos los actos administrativos de las autoridades locales son revocables, sino que es necesario no sólo que se presenten las hipótesis previstas por los artículos 69 y 73 del C.C.A sino que, además, **se trate de aquellos actos que estas autoridades locales han expedido como integrantes del Sistema Nacional de Transporte. Así interpretada, la disposición no afecta la autonomía territorial, pues si el Ministerio del Transporte actúa como órgano rector de ese sistema nacional, es factible que la ley le confiera la facultad de revocar los actos expedidos por los órganos subalternos.** En tal entendido, el artículo 60 de la Ley 336 de 1996 será mantenido en el ordenamiento”²⁰.*

Y estas facultades, encontradas exequibles por la Corte Constitucional, fueron ya objeto de validación por el Consejo de Estado, quien no encontró ningún reproche en la revocatoria directa que realizara la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte de un acto administrativo expedido por una autoridad municipal de Transporte. En aquella oportunidad afirmó la Sección Primera de la Corporación:

“No sobra agregar que... el artículo 60 de la Ley 336 de 20 de diciembre de 1996, - ESTATUTO GENERAL DE TRANSPORTE -, fundamento normativo del acto acusado, habilita al Ministerio de Transporte para revocar “de oficio” los actos particulares y concretos expedidos por las autoridades locales en materia de transporte terrestre automotor,...:

...

Los argumentos expuestos demuestran de modo fehaciente que la autoridad demandada actuó de oficio al proferir el acto acusado y que estaba legalmente

²⁰ Ibid. Sentencia No. C-066; Expediente D-2117, febrero 10 de 1999. M.P.: FABIO MORÓN DÍAZ y ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

*habilitada para hacerlo por las normas comentadas, independientemente de que se hubiera formulado previamente una solicitud improcedente de revocación.*²¹

Así las cosas, incluso en los esquemas asociativos, la participación del Ministerio de Transporte en la organización del servicio público de transporte terrestre de pasajeros más allá de los límites municipales o metropolitanos resulta necesaria y cuando se disponga sobre los mismos sin su concurrencia, deberán operar los remedios dispuestos por la legislación vigente.

Por lo expuesto, dentro de los tres posibles escenarios de integración planteados en un principio, la integración de los servicios urbanos de municipios vecinos, viables exclusivamente en los contextos de conurbación²², debe entenderse como parte de los análisis que se realizan en algunos de los escenarios de integración del transporte carretero y el urbano, los que deberán evaluarse en atención al impacto que en cada una de las modalidades involucradas conllevan las medidas cuya implementación se encuentre necesaria para la atención adecuada de la demanda.

Así, nada de lo atrás afirmado implica la imposibilidad de realizar tales procesos, los que hoy día se encuentran viabilizados como se anotó, en el artículo 2.2.1.1.8.1 del Decreto 1079 de 2015 con la declaratoria de la ruta de influencia, la que permite una visión integral de los municipios involucrados y la adopción de una decisión igualmente integral de transporte en cuanto a las **características de prestación del servicio**, de los equipos y el esquema para la fijación de tarifas. Iniciativas que el Ministerio de Transporte se encuentra en la disposición de apoyar, siempre que guarden coherencia con la política de regiones, se desarrollen con pleno respeto de los derechos de todos los involucrados, sin el sacrificio innecesario de ninguno de ellos y sobre todo, en cuanto propendan por la racionalización de la oferta, la eficiencia operativa y financiera y garanticen una mejora sustancial en la calidad, comodidad y seguridad del servicio al usuario.

Debe sí aclararse, que la competencia de los servicios en las rutas de influencia, atendiendo la prohibición legal contenida en el artículo 58 de la Ley 336 de 1996, de conformidad con la cual *“Las autoridades locales no podrán autorizar servicios regulares por fuera del territorio de su jurisdicción, so pena de incurrir en causal de mala conducta”*, se mantendrá en cabeza del Ministerio de Transporte. Esto sin perjuicio de la delegación de funciones que pueda considerarse prudente realizar para la mejor gestión del servicio.

iv) Herramientas legales y reglamentarias

Ésta posibilidad de autorizar la integración de las modalidades, fue recientemente ratificada por

²¹ COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera. Rad. No. 11001-03-24-000-2003-00360-01. febrero 10 de 2011. C. P. MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO. En: <http://www.consejodeestado.gov.co/>. Consejo Superior de la Judicatura.

²² Conurbación que no demanda para su configuración desde un punto de vista espacial de la “continuidad física de los espacios construidos”, sino de unas dinámicas de orden poblacional, social y económico.

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

el legislador, quien en el párrafo 7 del artículo 132 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 32 de la Ley 1753 de 2015, estableció:

“PARÁGRAFO 7o. *Con el propósito de integrar operacionalmente los SITM, los SITP los SETP con el transporte complementario de las ciudades y/o el transporte intermunicipal de pasajeros de corta distancia, las autoridades territoriales, conjuntamente con el Ministerio de Transporte según sea el caso, podrán promover mecanismos de organización entre los mismos, a través de instrumentos como los acuerdos comerciales o convenios de colaboración entre empresas que estén debidamente habilitadas”.*

No es esta la única disposición de orden legal que ha directamente dispuesto condiciones para la integración de los servicios. En materia de recaudo y sistema de gestión y control de flota, se ha dispuesto igualmente por el legislador, que cuando la integración se realice entre sistemas cofinanciados por la nación y los subsistemas de transporte complementario y de transporte masivo, integrado, estratégico o regional, serán los sistemas de recaudo y de gestión y control de flota implementados por el primero, los que se utilicen para dicho fin. Al respecto, el artículo 134 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 34 de la Ley 1753 de 2015, dispone:

“Artículo 134. Sistema de Recaudo y Sistema de Gestión y Control de Flota de Transporte. *Los sistemas de transporte que sean cofinanciados con recursos de la Nación, adoptarán un sistema de recaudo centralizado, así como un sistema de gestión y control de flota, que integre los subsistemas de transporte complementario y de transporte masivo, integrado, estratégico o regional, utilizando mecanismos que así lo permitan, en especial en el sistema de recaudo, el mecanismo de pago electrónico unificado y los sistemas de compensación entre operadores, de conformidad con lo dispuesto por la autoridad de transporte competente”.*

Para finalizar lo que al transporte urbano respecta, debemos recordar que con base en los artículos 2.2.1.1.5.4, 2.2.1.1.7.3 y 2.2.1.1.8.2 del Decreto 1079 de 2015, para la facilitación de los procesos de integración del servicio público de transporte al interior del área Metropolitana, el Distrito o el Municipio, la autoridad de transporte puede vía reestructuración del servicio organizar el transporte colectivo por sistemas de ruta y las empresas autorizadas para prestarlo constituir un operador de dichos sistemas, de manera que se viabilice gracias a la estructura organizacional de los intervinientes la interacción con los demás modos y modalidades de transporte.

Por otro lado, en relación con la integración del servicio de transporte carretero con el servicio masivo o estratégico, debemos decir que además de lo dicho, encontramos disposiciones de orden legal y reglamentario que resultan suficientes para afirmar hoy por hoy la vialidad de su realización.

El párrafo 5 del artículo 132 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 32 de la Ley

Para contestar cite:
Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

1753 de 2015, dispuso:

"Las terminales de transporte habilitadas por el Ministerio de Transporte serán incluidas en los diseños de los sistemas de transporte de que trata este artículo como puntos de integración operacional y articulación del transporte intermunicipal con el transporte urbano...

En todo caso, los vehículos de transporte intermunicipal que cubran rutas de media y larga distancia deberán iniciar y terminar sus recorridos en las terminales de transporte intermunicipales habilitadas para tal fin".

Como se lee en la norma, la restricción de iniciar y terminar los recorridos en las terminales de transporte es solo para las rutas de media y larga distancia. Las rutas de corta distancia por su parte, de conformidad con lo establecido en el inciso tercero del artículo 6 del Decreto 2762 de 2001, podrán establecer como sitio de llegada y despacho las terminales de transferencia cuando se trate de los sistemas de transporte masivo.

En los casos de corta distancia, adicionalmente establece el inciso final del artículo 11 de la Ley 105 de 1993, que "Los buses que desde los Municipios contiguos ingresen al centro de la ciudad, utilizarán las vías troncales construidas especialmente para el transporte masivo a través de buses. Para el efecto tendrán que adaptarse a las condiciones exigidas para ese tipo de transporte en esas vías". Lo que resulta en una herramienta adicional cuya conveniencia o no será determinada en cada caso en particular.

Ahora, la determinación de una ruta como de corta, media o larga distancia, será objeto de consideración individualizada en cada uno de los procesos de integración pues la misma no podrá considerarse como tal en razón exclusivamente a la longitud del recorrido, ni el tiempo de viaje, pues las características de la demanda o las necesidades específicas de los usuarios y la características particulares de los viajes que en ellas se desarrollan, son igualmente en estos aspectos factores determinantes. Y como en estos casos se trata de un Servicio Público de Transporte Terrestre de Pasajeros por Carretera, la determinación de la ruta como de corta, media o larga distancia corresponderá exclusivamente al Ministerio de Transporte como responsable de la organización de ésta modalidad de transporte.

Respecto a la integración del transporte carretero con el transporte masivo, los convenios de colaboración empresarial son una alternativa que resulta mucho más evidente y no solo por lo dispuesto en el parágrafo 7º del artículo 132 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 32 de la Ley 1753 de 2015. El artículo 2.2.1.4.6.8 del Decreto 1079 de 2015 establece;

"...se autorizarán convenios de colaboración empresarial para la conformación de consorcios o de sociedades comerciales administradoras y/o operadoras de sistemas o subsistemas de rutas y de acuerdo con la demanda, para la integración a sistemas de



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

transporte masivo, el Ministerio de Transporte podrá reestructurar y modificar los horarios autorizados'.

Se resalta con la norma transcrita no solo la viabilidad de la integración de los modos, la que ya disponía el legislador en el parágrafo 7º del artículo 132 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 32 de la Ley 1753 de 2015, sino la intervención directa del Ministerio de Transporte en la misma.

Pero que la integración pueda lograrse a través de la celebración de convenios de colaboración empresarial, no es óbice ni impide que la misma pueda igualmente imponerse por ejercicio de autoridad. Esto en atención a que la misma, como vimos, es una condición necesaria para garantizar principios recortes y fundamentales del transporte y estando dirigida a garantizar la adecuada cobertura y acceso al servicio resulta en ella el interés general privilegiado por sobre el interés particular, sobre todo en el caso de los sistemas cofinanciados por la nación, en los que como vimos, sus sistemas de recaudo y control de flota, deben integrar, por disposición del legislador, los subsistemas de transporte complementario y de transporte masivo, integrado, estratégico o regional.

Ésta integración no se limita al transporte masivo ni a los convenios de colaboración empresarial, pues como dispone el artículo 2.2.1.2.2.5.3 del Decreto 1079 de 2015:

*Las ciudades que estén incluidas en el objeto del presente decreto y que estén implementando Sistemas Estratégicos de Transporte Público construirán **Terminales de Integración o Transferencia**, que cumplan una función de integración del transporte intermunicipal con el Sistema, como solución para el mejoramiento de su movilidad...*

Por otro lado, resulta fundamental entender que la integración no consiste en la creación de una única y nueva modalidad o modo de transporte, la integración no es otra cosa que la articulación de los modos y modalidades existentes en dirección a garantizar condiciones de acceso adecuadas a los usuarios.

El modo aéreo que se integra con el terrestre, no se vuelve terrestre o el terrestre aéreo, así mismo un sistema masivo que se integra con un sistema complementario no se vuelve complementario ni viceversa. Lo mismo ocurre con el transporte carretero que se integra con el transporte masivo, no se volverá masivo el carretero, ni carretero el masivo, sin importar el nivel de la integración, siendo así incluso en las integraciones que son operacionales, físicas y tarifarias.

No es tampoco la integración la única manera de articular los servicios, pues respondiendo a las necesidades de los usuarios, habrá ocasiones en que el principio de acceso y la cobertura que se espera de la oferta de transporte público se logre satisfacer con decisiones que propendan por su complementación, sin una integración operacional, física o tarifaria;

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

complementación que por ejemplo puede desarrollarse a través de la consideración del usuario en la definición de los recorridos urbanos del transporte carretero o la disposición de los sitios autorizados para que en su recorrido desciendan los pasajeros.

Finalmente, si con la integración propendemos por condiciones adecuadas de la oferta del servicio a los usuarios, no podrá esta adoptarse sin observar parámetros básicos de infraestructura y servicios que permitan que la medida verdaderamente resulte en una mejora sustancial de la calidad del servicio. Esto sin perjuicio de la progresividad y el escalonamiento que la racionalidad obliga en la adopción de éste tipo de soluciones, en atención a los retos económicos y logísticos que su implementación representa.

v) Lineamientos que deberán observarse en la integración de los servicios de transporte o al disponer su complementación.

Debemos entonces con fundamento en todo lo anteriormente expuesto, sobre la viabilidad de celebrar convenios para la integración de los servicios, las autoridades competentes y las herramientas previstas en la reglamentación para el efecto, concluir lo siguiente:

1. Las integraciones son procesos de articulación necesarios para garantizar la cobertura y el adecuado acceso al servicio por parte de los usuarios, que permiten garantizar el papel que a esta industria corresponde como elemento básico para la unidad nacional.

El nivel de integración necesario para cumplir estos objetivos, será establecido como resultado de los análisis que en cada una de las iniciativas se realicen. A partir de ellos podrá establecerse la necesidad de una integración exclusivamente operacional, o también física, y en algunos casos por el contrario requerirse que además de operacional y física, sea también tarifaria.

Pero en todo caso, las condiciones de infraestructura y servicios deberá ser la idónea para la atención de los usuarios, en una operación que no genere traumatismos en el tráfico y que por el contrario aporte a las soluciones de movilidad de la urbe.

2. La participación del Ministerio de Transporte se impone necesaria:
 - i) Para garantizar la coordinación en el ejercicio de las competencias de las autoridades de los diferentes niveles, dado que ella en su respectivo nivel configura una de esas entidades que deben coordinarse.
 - ii) En su condición de máxima autoridad en materia de política de transporte.
 - iii) Como autoridad del transporte intermunicipal para viabilizar los ejercicios de racionalización de la oferta y de los equipos.

No obstante lo anterior, en el caso de los Sistemas Regionales de Transporte, como la evolución de los procesos de integración y complementación que los mismos

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

representan y que en algunos contextos se constituye necesaria, corresponderá a la reglamentación definir el papel que deberán desarrollar las autoridades involucradas.

Lo propio ocurrirá en lo que a la autoridad regional corresponde, la que se promoverá como máximo ejercicio de coordinación que resulta de importancia basilar a la hora de responder oportuna y adecuadamente a las movilizaciones regionales de transporte, debiendo la misma en todo caso desarrollar sus competencias al interior de su respectiva jurisdicción bajo la tutela administrativa del Ministerio de Transporte y por mandato Constitucional, en coordinación con las demás entidades involucradas.

3. La integración de los servicios de transporte de pasajeros al interior del municipio, Distrito o área Metropolitana puede adelantarse de oficio o a petición de parte por la autoridad local de transporte y para el efecto debe recurrirse a los convenios comerciales o de colaboración empresarial.

Estos convenios, siempre que se encuentre necesario en los estudios o análisis que fundamenten la decisión, incluirá las condiciones de la integración física, operacional y tarifaria; lo anterior sin perjuicio de que las mismas sean impuestas por la autoridad local, como ya se comentó.

En todos los casos de integración tarifaria, la misma solo podrá ser dispuesta previa realización de un estudio de costos que garantice la razonabilidad, proporcionalidad y equidad de sus condiciones.

Atendiendo el principio unitario y el principio de coordinación en el ejercicio de las competencias de los entes territoriales, los ejercicios de integración de los servicios de transporte, independientemente del contexto espacial que involucren, deberán desarrollarse en armonía con los Planes de Movilidad, Políticas de Movilidad Regional, Planes de desarrollo de la ciudad y/o área metropolitana donde se llevará a cabo la integración, los planes Departamentales y con las políticas y estrategias del Plan Nacional de desarrollo.

En las integraciones que ocurran entre servicios que desborden el perímetro municipal, distrital o metropolitano, la participación del Ministerio de Transporte deberá ser directa y desarrollarse en las fases de planeación y ejecución.

4. Trátese o no de regiones, la integración entre el transporte urbano de cada uno de los municipios vecinos no es viable desarrollarse sin la participación del Ministerio de Transporte. Igualmente, la misma solo será procedente cuando represente una solución integral que considere todos los intereses involucrados y siempre que sobre ellos se disponga con equidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Para éstos efectos, deberá agotarse el trámite de solicitud de declaratoria de ruta de influencia, la que solo será procedente en escenarios de conurbación, entendida como

Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

una dinámica poblacional, social y económica y en la cual se conservará la competencia en cabeza del Ministerio de Transporte.

En el caso de que la integración solo se pretenda entre el servicio público de transporte terrestre de pasajeros por carretera y el transporte masivo o estratégico, podrá igualmente recurrirse a los convenios de colaboración empresarial sin necesidad de la declaratoria de ruta de influencia.

5. En las integraciones que se requieran entre el transporte terrestre de pasajeros por carretera y el transporte masivo, cuando se trate de rutas de corta distancia, tendrán los vehículos de transporte de pasajeros por carretera origen y destino en las infraestructuras del sistema integrado de transporte masivo. Los trayectos de media o larga distancia podrán igualmente integrarse, pero en todo caso deberán continuar su recorrido hasta la terminal de transporte, donde deberán así mismo dar origen a sus recorridos.

El transporte carretero de corta distancia, podrá igualmente integrarse con las terminales de transferencia de los Sistemas Estratégicos de Transporte.

En los casos de integración con terminales de transferencia para la operación en origen y destino del transporte carretero desde estas infraestructuras, las pruebas de alcoholimetría deberán realizarse en las mismas condiciones dispuestas por el numeral 8 del artículo 2.2.1.4.10.4.1 del Decreto 1079 de 2015, considerándose para efectos de su aplicación a la terminal en la que se desarrolla la operación integrada como aquella a que hace referencia el numeral 8 del artículo mencionado.

En todo caso, en respeto de los principios de económica, eficacia, razonabilidad y proporcionalidad, deberá estudiarse la posibilidad de participar de la integración a aquellas que hoy en día brindan los servicios de terminales intermunicipales de transporte y siempre que esta resulte en una mediada más eficiente y económica, deberá por ella decantarse la administración. Esto de conformidad con lo establecido en el parágrafo 5 del artículo 132 de la Ley 1450 de 2011, modificado por el artículo 32 de la Ley 1753 de 2015.

6. En todos los casos de integración de servicios de transporte con sistemas cofinanciados por la Nación, los sistemas de recaudo y de gestión y control de flota implementados por estos últimos, serán las herramientas tecnológicas utilizadas para materializar la integración en estos aspectos con los subsistemas de transporte complementario y de transporte masivo, integrado, estratégico o regional.
7. El proceso de integración, cuando sea de iniciativa de los operadores, iniciará con la solicitud que los mismos en este sentido eleven a las autoridades de transporte involucradas, incluido el Ministerio de Transporte.



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20164000391331



31-08-2016

Cuando la iniciativa sea de la autoridad local o del Ministerio de Transporte, estas deberán convocar a las demás autoridades involucradas.

8. Los procesos de integración al interior de municipios que formen parte de un área metropolitana, no podrán desarrollarse sin la participación de la autoridad en tránsito y transporte de esta última entidad administrativa, dada la ya varias veces enfatizada necesaria coordinación de los ejercicios de planeación y ejecución de las políticas en los distintos niveles territoriales.
9. En los casos en que no haya sido establecida autoridad regional o la integración de servicios de diferentes perímetros de transporte se lleve a cabo por fuera de los límites de su jurisdicción, la misma deberá disponerse o autorizarse mediante acto administrativo motivado expedido por el Ministerio de Transporte, tras lograr los consensos con la autoridad local o luego de asumir las competencias en éstas materias con fundamento en la facultad para el efecto concedida por el legislador en el artículo 57 de la Ley 336 de 1996.
10. Cuando al interior de la entidad territorial la dependencia que ejerce las competencias de autoridad en materia de tránsito, no coincida con aquella que ejerce las competencias como autoridad en materia de transporte, deberá garantizarse la participación de ambas en la discusión e implementación del proceso de integración de los servicios.

Con base en lo anterior y dada la relevancia social del servicio, el interés general imponen con carácter imperativo a toda autoridad de transporte la atención de lo dispuesto en el presente acto administrativo y un absoluto, comprometido y decidido acatamiento del principio de coordinación en el ejercicio de las competencias que en éstas materias les corresponde, más aún, si como lo consideró la Corte constitucional *"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."*²³

Cordialmente,



AYDA LUCY OSPINA ARIAS
Directora de Transporte y Tránsito

²³ COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia No. T-604; Expediente T-4616, 14 de diciembre de 1992. M.P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-604-92.htm> Bogotá: Corte Constitucional; Consejo Superior de la Judicatura.

