

Para contestar cite:  
Radicado MT No.: 20241340749861



27-06-2024

Bogotá D.C

Señor:  
**FABIÁN MONTECHA ANGULO**

**Asunto: Solicitud de concepto.  
TRANSPORTE-ENTE GESTOR- facultad sancionatoria.  
Radicado No. 20233031544592 del 26 de septiembre del 2023**

Respetado señor Montecha, reciba un cordial saludo por parte del Ministerio de Transporte

La Coordinación del Grupo de conceptos y Apoyo Legal de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio, en ejercicio de sus funciones, se permite dar respuesta a la solicitud contenida en el documento con radicado con el No. 20233031544592 del 26 de septiembre del 2023, mediante la cual se formulan las siguientes:

### CONSULTAS

- “1. ¿Puede la autoridad de Transporte, en este caso el Área Metropolitana de Bucaramanga, adelantar procesos administrativos sancionatorios al Ente Gestor del Sistema Integrado de Transporte Masivo, por incumplimiento de normas de transporte?”*
- 2. En caso que la respuesta sea positiva, ¿Cuál sería el marco normativo para llevar a cabo esta investigación?”*
- 3. ¿Puede el Área Metropolitana de Bucaramanga, en calidad de autoridad de transporte metropolitano, en caso de incumplimiento del Convenio Interadministrativo de Operación, llevar a cabo un proceso administrativo contractual de incumplimiento?”*
- 4. En caso que la respuesta anterior sea positiva, cuál sería el marco normativo para llevar a cabo esta situación.”*

### CONSIDERACIONES

En virtud de lo preceptuado en el artículo 2 de la Resolución 0005280 del 29 de noviembre de 2013, mediante el cual se establecen entre otras, las funciones del Grupo Conceptos y Apoyo Legal de la Oficina Asesora Jurídica de este Ministerio:

- “6. Conceptuar en materia de transporte Aéreo, Marítimo, Fluvial, Férreo, Masivo y Terrestre, que no sean competencia de otras entidades.*

**Recuerde que no debe hacer ningún tipo de pago para agilizar trámites en el Ministerio de Transporte.**

**Denuncie presuntos actos de corrupción en los trámites y servicios de la Entidad al 018000 110950**

Atención virtual de lunes a viernes de 7:00 a.m. A 5:00 p.m, agendando su cita a través del enlace: <https://bit.ly/2UFteTf>

Línea de servicio al ciudadano: (+57 601) 3240800 op. 1. Línea gratuita nacional: 01 8000 112042

Radicación de PQRS-WEB: <https://mintransporte.powerappsportals.com>

Correo electrónico: [servicioalciudadano@mintransporte.gov.co](mailto:servicioalciudadano@mintransporte.gov.co) de lunes a viernes de 7:30 a.m. A 4:30 p.m.



Para contestar cite:  
Radicado MT No.: 20241340749861



27-06-2024

7. Conceptuar y absolver las consultas que sean sometidas a su consideración que formulen los organismos públicos y privados, así como las personas particulares y las demás que sean sometidas a su consideración”.

Por lo anterior, debemos señalar que el Grupo Conceptos y Apoyo Legal de la Oficina Asesora Jurídica tiene funciones específicas, lo que implica analizar de manera abstracta y general el tema objeto de estudio. No tiene facultades para resolver casos concretos presentados a la administración.

### Marco normativo

El Decreto 1079 del 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único reglamentario del Sector Transporte”, establece lo siguiente:

**“Artículo 2.1.2.1. Definiciones generales.** Para la interpretación y aplicación del presente Libro se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

*Transporte público: de conformidad con el artículo 3 de la Ley 105 de 1993, el transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas, por medio de vehículos apropiados, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, sujeto a una contraprestación económica.*

(...).”

A su vez, el artículo 2.2.1.2.1.1.1. y siguientes de la norma en cita relaciona las autoridades competentes para ejercer control y vigilancia al servicio de transporte masivo:

**“Artículo 2.2.1.2.1.1.1. Autoridad competente.** La habilitación para prestar el servicio público de transporte masivo se expedirá por parte de la autoridad de transporte competente constituida para el efecto por el ente territorial o administrativo correspondiente, la cual ejercerá funciones de planificación, organización, control y vigilancia, bajo la coordinación institucional del Ministerio de Transporte. En ningún caso podrá ser un operador o empresa habilitada.

(...)

**Artículo 2.2.1.2.1.1.3. Vigilancia y control.** La autoridad de transporte competente ejercerá las funciones de vigilancia y control en el cumplimiento de las condiciones de habilitación y operación establecidas en la presente Sección.

(...)

**Artículo 2.2.1.2.1.2.1. Habilitación.** De acuerdo con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 336 de 1996, la habilitación es la autorización que expide la autoridad competente



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20241340749861



27-06-2024

para prestar el servicio público de transporte masivo de acuerdo con las condiciones señaladas en la ley, en este Capítulo y en el acto que la conceda.

**Artículo 2.2.1.2.1.2.2. Operación y condiciones.** El servicio público de transporte masivo de pasajeros se prestará previa expedición de un permiso de operación otorgado mediante la celebración de un contrato de concesión u operación adjudicados en licitación pública o a través de contratos interadministrativos.  
(...)

En ese sentido, el artículo 3 del Decreto 3366 del 21 de noviembre del 2003, “Por el cual se establece el régimen de sanciones por infracciones a las normas de Transporte Público Terrestre Automotor y se determinan unos procedimientos”, establece las autoridades competentes para sancionar en materia de transporte de la siguiente manera:

**“Artículo 3º. Autoridades competentes.** Son autoridades competentes para investigar e imponer las sanciones aquí señaladas:

En la jurisdicción nacional: La Superintendencia de Puertos y Transporte o quien haga sus veces.

En la jurisdicción distrital y municipal: Los alcaldes o los organismos de transporte o la dependencia en quienes se delegue esta función.

En la jurisdicción del área metropolitana constituida de conformidad con la ley: La autoridad de transporte metropolitana debidamente reconocida en los municipios que la conforman y cuando el servicio de transporte se preste entre estos.

Parágrafo. Cuando un área metropolitana se constituya de conformidad con la ley, los municipios que la integren mantendrán su competencia en materia de transporte dentro del territorio de su jurisdicción.”

A su vez, los artículos 3 y 6 de la Ley 1625 del 2013, “Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.”, por el cual se establece lo siguiente:

**“Artículo 3. Naturaleza jurídica.** Las Áreas Metropolitanas están dotadas de personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial.

(...)

**Artículo 6º. Competencias de las Áreas Metropolitanas.** Son competencias de las Áreas Metropolitanas sobre el territorio puesto bajo su jurisdicción, además de las que les confieran otras disposiciones legales, las siguientes:

a) Programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman;

b) Racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es del caso, prestar en común algunos de ellos; podrá participar en su prestación de manera subsidiaria, cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado;

c) Ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana;



Para contestar cite:  
Radicado MT No.: 20241340749861



27-06-2024

d) *Establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus Planes de Ordenamiento Territorial.*

(...).

Por otro lado, la Ley 80 de 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, establece sobre los convenios interadministrativos lo siguiente:

**“Artículo 13. De la normatividad aplicable a los contratos estatales.** *Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2°. del presente estatuto se registrarán por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley.*

(...)

**Artículo 14.- De los Medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual.** *Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato:*

*1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán en los casos previstos en el numeral 2 de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.*

*En los actos en que se ejerciten algunas de estas potestades excepcionales deberá procederse al reconocimiento y orden de pago de las compensaciones e indemnizaciones a que tengan derecho las personas objeto de tales medidas y se aplicarán los mecanismos de ajuste de las condiciones y términos contractuales a que haya lugar, todo ello con el fin de mantener la ecuación o equilibrio inicial.*

*Contra los actos administrativos que ordenen la interpretación, modificación y terminación unilaterales, procederá el recurso de reposición, sin perjuicio de la acción contractual que puede intentar el contratista, según lo previsto en el artículo 77 de esta Ley.*

(...)

**Artículo 40. Del contenido del contrato estatal.** *Las estipulaciones de los contratos serán las que de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta ley, correspondan a su esencia y naturaleza.*

*Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.*

*En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren*

**Recuerde que no debe hacer ningún tipo de pago para agilizar trámites en el Ministerio de Transporte. Denuncie presuntos actos de corrupción en los trámites y servicios de la Entidad al 018000 110950**

Atención virtual de lunes a viernes de 7:00 a.m. A 5:00 p.m, agendando su cita a través del enlace: <https://bit.ly/2UF7eTf>

Línea de servicio al ciudadano: (+57 601) 3240800 op. 1. Línea gratuita nacional: 01 8000 112042

Radicación de PQRS-WEB: <https://mintransporte.powerappsportals.com>

Correo electrónico: [servicioalciudadano@mintransporte.gov.co](mailto:servicioalciudadano@mintransporte.gov.co) de lunes a viernes de 7:30 a.m. A 4:30 p.m.



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20241340749861



27-06-2024

*necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración.”*

## Desarrollo al problema jurídico

El ente gestor del Sistema de Transporte Público Masivo, es aquella sociedad que se constituye con el fin de adelantar, en nombre de la entidad territorial o administrativa, las actividades de gestión, planeación, ejecución e implementación de la operación del transporte público masivo urbano de pasajeros, en su respectiva jurisdicción.

En ese sentido, el artículo 2.2.1.2.1.2.2. del Decreto 1079 del 2015, ha establecido que, para prestación del servicio público de transporte masivo, se deberá constar previamente con la respectiva habilitación de la autoridad de transporte competente del ente territorial o administrativo, así mismo, el artículo en cita, otorga en dicha autoridad el ejercicio de funciones de vigilancia y control de la puesta en marcha y funcionamiento del sistema, bajo la coordinación institucional del Ministerio de Transporte.

De la misma manera, el artículo 3 del Decreto 3366 de 2006, reconoce dicha competencia en las autoridades de transporte al determinar que la autoridades competentes para investigar e imponer sanciones por infracciones a las normas del Transporte Público Terrestre serán: i) radio nacional será La Superintendencia de Puerto y Transporte o quien haga sus veces, ii) en la jurisdicción distrital y municipal serán los alcaldes o los organismos de transporte o la dependencia en quien se delegue esta función, y iii) en jurisdicción del área metropolitana constituida de conformidad con la ley será la autoridad de transporte metropolitana debidamente reconocida en los municipios que la conforman y cuando el servicio de transporte público se preste en el radio de su jurisdicción.

Es decir, para el caso en particular, el Área Metropolitana de Bucaramanga ejerce, al tenor de lo estipulado en el Decreto Único reglamentario del sector transporte y el Decreto 3366 del 2003, funciones de planificación, organización, control y vigilancia de la prestación del servicio público de transporte masivo, por lo tanto, será la competente para adelantar los procesos administrativos necesarios por lo incumplimientos del Ente gestor frente a la prestación del servicio de transporte público.

Por otro lado, en cuanto la consulta referente convenio interadministrativo, vale resaltar que los convenios administrativos son vínculos obligacionales que asumen las entidades administrativas entre sí para el normal funcionamiento del Estado, los cuales comportan un acuerdo de voluntades entre ellas, regido por los principios de cooperación, coordinación y apoyo, en los que aúnan esfuerzos para la gestión conjunta de competencias y funciones administrativas, con el objeto de dar cumplimiento a fines concurrentes impuestos por la Constitución y la ley<sup>1</sup>.

1 El Consejo del Estado, Sala de consulta y servicio civil, sentencia del 26 julio del 2016, exp. 2257.



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20241340749861



27-06-2024

Bajo ese entendido, la ley ha otorga en la administración un conjunto de poderes que le permiten ejercer la dirección, control y vigilancia frente el cumplimiento del contrato. Dichos poderes son conocidas como potestades o facultades exorbitantes que surgen de la necesidad de sobreguardar los recursos públicos que se compromete con la celebración de contratos estatales, además, evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación.

En ese orden de ideas, en casos de incumplimientos las entidades tienen la garantía de imponer:

- **Imposición de multas:** Sanciones pecuniarias que se aplican como penalización por el incumplimiento de las obligaciones contractuales.
- **Declaratoria de incumplimiento:** Reconocimiento oficial del incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista.
- **Caducidad del contrato:** Terminación unilateral del contrato por parte de la entidad estatal debido a un incumplimiento grave y/o sistemático de las obligaciones contractuales.
- **Hacer efectiva la cláusula penal:** Ejecución de la penalización previamente acordada en el contrato para casos de incumplimiento.
- **Hacer efectiva la póliza de cumplimiento:** Ejecución de la garantía de cumplimiento que el contratista debe presentar al momento de firmar el contrato.

## Conclusión

En virtud de las normas parcialmente transcritas y frente a los interrogantes elevados en su escrito de consulta, se precisa lo siguiente:

### Respuesta al interrogante No. 1° y 2°

En virtud del artículo 2.2.1.2.1.2.2. del Decreto 1079 del 2015 y el artículo 3° del Decreto 3366 de 2006, el Área Metropolitana de Bucaramanga ejercerá funciones de planificación, organización, control y vigilancia de la prestación del servicio público de transporte masivo, por lo tanto, será la competente para adelantar los procesos administrativos necesarios por lo incumplimientos del Ente gesto frente a la prestación del servicio.

### Respuesta al interrogante No. 3° y 4°

De conformidad con el artículo 14 de la Ley 80 de 1993, las entidades administrativas están equipadas de poderes o clausulas exorbitantes que permiten garantizar el cumplimiento de los fines de la contratación.



Para contestar cite:  
Radicado MT No.: 20241340749861



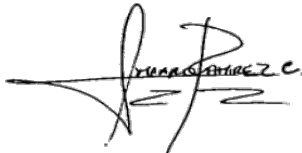
27-06-2024

en ese orden de ideas, en caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales pactadas, las entidades podrán dar aplicación de las siguientes:

- **Imposición de multas:** Sanciones pecuniarias que se aplican como penalización por el incumplimiento de las obligaciones contractuales.
- **Declaratoria de incumplimiento:** Reconocimiento oficial del incumplimiento de las obligaciones por parte del contratista.
- **Caducidad del contrato:** Terminación unilateral del contrato por parte de la entidad estatal debido a un incumplimiento grave y/o sistemático de las obligaciones contractuales.
- **Hacer efectiva la cláusula penal:** Ejecución de la penalización previamente acordada en el contrato para casos de incumplimiento.
- **Hacer efectiva la póliza de cumplimiento:** Ejecución de la garantía de cumplimiento que el contratista debe presentar al momento de firmar el contrato.

Dicho lo anterior, se absuelve el objeto de la consulta, concepto que se emite dentro del término señalado en el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, y tiene el alcance de que trata el artículo 28 del referido Código, en consecuencia, no son de obligatorio cumplimiento ni tienen efectos vinculantes.

**Cordialmente.**



**AMPARO ASTRID RAMÍREZ CRUZ**  
**Coordinadora del Grupo Conceptos y Apoyo Legal**  
**Oficina Asesora de Jurídica**  
**Ministerio de Transporte**

Proyectó: Valeria Torres Pabón - Contratista - Grupo Conceptos y Apoyo Legal - OAJ.  
Revisó: Yulimar Maestre Viana - Profesional Especializado - Grupo Conceptos y Apoyo Legal - OAJ.

Documento firmado electrónicamente en el Ministerio de Transporte  
Esta es una copia auténtica del documento electrónico  
www.mintransporte.gov.co

