



Entidad originadora:	MINISTERIO DE TRANSPORTE
Fecha (dd/mm/aa):	
Proyecto de Decreto/Resolución:	"Por el cual se modifica y adiciona el Capítulo 5 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1079 de 2015, Único Reglamentario del Sector Transporte"

## 1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN

La promulgación de la Constitución Política de 1991 implicó un cambio en el enfoque de la intervención del Estado en la economía, lo cual fue materializado mediante la constitucionalización del modelo económico colombiano en el Título 12.

Así, de acuerdo con los artículos 333 y 334 de la Constitución Política, el rol del Estado ostenta una doble faceta, pues si bien respeta la libertad de la iniciativa privada e identifica a la empresa como base del desarrollo económico del país, conserva la dirección general de la economía con el propósito de mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio colombiano, asegurar la distribución equitativa de los recursos y conciliar los intereses de quienes despliegan la actividad empresarial con el interés general.

En consonancia con lo anterior, el artículo 365 de la Constitución Política estableció que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, que estarán sometidos al régimen jurídico fijado por la ley y que podrán ser prestados de manera directa o indirecta por este, por comunidades organizadas o por particulares. Adicionalmente, prescribió que, en todo caso, el Estado conservará la regulación, el control y la vigilancia de los mencionados servicios.

Al respecto, la Corte Constitucional señaló que "los servicios públicos son el medio por el cual el Estado realiza los fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios derechos y deberes constitucionales (CP art. 2). El sentido y razón de ser de los poderes constituidos es el servicio a la comunidad, la satisfacción de sus necesidades y la protección de los derechos individuales de sus miembros"<sup>1</sup>.

Ahora bien, el Congreso de la República, en uso de la función establecida en el numeral 23 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 365 de la misma, expidió las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996.

La Ley 105 de 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" consagró dentro de los principios rectores, el principio fundamental de la intervención del Estado en el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas, así mismo, prescribió como principio del transporte público el relativo al carácter de servicio público del mismo.

En relación con este último punto, la citada Ley indicó que la operación del transporte público estará bajo la regulación del Estado quien ejercerá los controles necesarios para su prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad. Igualmente, señaló que la regla general es su prestación por parte de particulares y que existirá un servicio básico accesible a todos los usuarios, así como un transporte de lujo, turístico y especial, que se permitirá de acuerdo con la normativa que regule la materia.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia T-540 de 1992. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.



Por otra parte, la Ley 336 de 1996 “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte”, estableció en primera medida que, en todo caso, el Estado regulará y vigilará la industria del transporte en los términos previstos en los citados artículos 333 y 334 de la Constitución Política de Colombia.

De acuerdo con lo anterior, la mencionada Ley prescribió que el transporte gozará de especial protección del Estado y que, en ese sentido, estará sometido a las condiciones y beneficios que establezcan las disposiciones reguladoras en la materia. De igual manera, dispuso que como servicio público, continuará bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin perjuicio de que su prestación pueda serle encomendada a los particulares, lo cual implica la prelación del interés general sobre el particular, especialmente, en lo relativo a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, de acuerdo con los derechos y obligaciones señaladas en el reglamento de cada modo.

Referente a este último aspecto, de acuerdo con el artículo 1° de la citada Ley, son modos de transporte público el aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre. A su vez, dentro del modo de transporte terrestre, existen diversas modalidades que buscan atender las necesidades y particularidades que pueden presentarse en la movilización de personas y cosas, por lo que para cada una de ellas existen una serie de condiciones que delimitan su rango de acción.

De esta manera, para satisfacer la demanda de usuarios que requieren movilizarse con sus mercancías, se estableció una reglamentación específica para atender sus necesidades particulares como, por ejemplo, contar con un servicio de transporte que permitiera el traslado simultáneo de personas con el de sus bienes o carga.

Por consiguiente, se creó la modalidad de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto, la cual actualmente se encuentra reglamentada en el Capítulo 5 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1079 de 2015, Único Reglamentario del Sector Transporte. Allí se establecen las condiciones generales para la prestación de esta modalidad de transporte, con el objetivo de garantizar la prestación del servicio de manera eficiente, segura, oportuna y económica, mediante el establecimiento de los requisitos de habilitación, las condiciones de prestación del servicio, los aspectos generales en la operación, la forma de vinculación y desvinculación de equipos, entre otros, y de conformidad con los criterios básicos de cumplimiento de los principios rectores del transporte como son el de la libre competencia y el de la iniciativa privada.

Ahora bien, ante el vertiginoso escalamiento del brote del Coronavirus COVID-19, hasta configurar una pandemia que representa actualmente una amenaza global a la salud pública, con afectaciones al sistema económico de magnitudes impredecibles e incalculables, específicamente, la modalidad de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto en Colombia ha sufrido altos impactos económicos, razón por la cual deben adoptarse medidas que permitan su recuperación económica, y al tiempo, renovación de la flota con la cual prestan el servicio.

Pese a lo anterior, es claro que el impacto económico para las empresas de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto no ha cesado, por ejemplo, de acuerdo con el Boletín Técnico del Producto Interno Bruto (PIB) del Cuarto trimestre de 2020 preliminar publicado por el Departamento Administrativo Nacional de estadística-DANE, el PIB decreció un 6,8% en el año 2020 respecto del año 2019, referenciando que el comercio al por mayor y al por menor, al igual que el transporte que constituyen unas de las actividades económicas que más contribuyen a la dinámica de valor agregado, decrecieron en un 15,1%.



Adicionalmente, de conformidad con el Boletín Técnico del Producto Interno Bruto (PIB) del primer trimestre de 2021 preliminar publicado por el DANE, si bien el PIB creció un 1,1% respecto del mismo período del 2020, el valor agregado del comercio al por mayor y al por menor crece 6,9%, sin embargo, el transporte decreció un 11,1% en su serie original, en comparación con el mismo período del 2020.

En este punto y, de acuerdo con los antecedentes hasta ahora expuestos, la intervención del Estado en la economía busca su racionalización y promover la productividad y la competencia, así como el buen funcionamiento del mercado para lograr la satisfacción de las necesidades y el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes del territorio colombiano. Así mismo, en materia de servicios públicos, es un deber del Estado asegurar su prestación eficiente.

En ese orden de ideas, las problemáticas evidenciadas en la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor requieren la intervención del Estado, en este caso del Gobierno nacional, pues se determinó que existen aspectos esenciales en esa materia que deben ser ajustados mediante la expedición de este Decreto, de tal manera que propendan por una reactivación de esta modalidad de transporte. A continuación, se relacionan las medidas generadas para esos efectos:

En primer lugar, se tiene como medida principal el establecimiento de herramientas favorables, en el marco de la reglamentación vigente, para los actores de esta modalidad que sufrieron un fuerte impacto económico a raíz de la pandemia originada por el Coronavirus COVID-19.

Es por esto que para la expedición del Decreto y como razones de oportunidad y conveniencia, se tuvieron en cuenta algunas de las propuestas formuladas por los actores de esta modalidad en las citadas mesas de trabajo, con el propósito de adaptar la reglamentación a sus necesidades y a la realidad de las dinámicas de funcionamiento y operación de este servicio público de transporte. Igualmente, se pretende fomentar la libre competencia, el desarrollo de la iniciativa privada en el sector y, especialmente, la reactivación económica de los actores de la modalidad que se vieron mayormente afectados con ocasión de la crisis generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

De acuerdo con lo anterior, se hace necesario generar acciones para otorgar alivios a los actores de la modalidad y condiciones de reactivación del servicio después de la pandemia. Así, con la finalidad de visibilizar la conveniencia, oportunidad y alcance de la expedición de este Decreto, a continuación, se hará referencia a las principales medidas adoptadas en el mismo que en términos generales propenden por la recuperación económica de la modalidad y la reactivación del servicio:

- A. El ajuste a los artículos que hacían mención al término “recorrido”, en consonancia con lo indicado por el Consejo de Estado en la sentencia del 24 de agosto de 2006, mediante la cual consideró que esta es equiparable a una ruta, por lo tanto, el servicio público de transporte terrestre automotor mixto no se encuentra dentro de las excepciones a que alude el inciso final del artículo 19 de la Ley 336 de 1996 porque está sujeto a rutas predeterminadas, por tanto, su otorgamiento debe hacerse mediante concurso en el que se garanticen la libre concurrencia y la iniciativa privada.

En consideración a lo anterior, fue necesario hacer claridad respecto al mantenimiento de la habilitación de las empresas habilitadas con anterioridad a la declaratoria de nulidad referida, teniendo en cuenta que dicho fallo no versó sobre este tema.

Por tal motivo, se hizo necesario establecer una disposición específica aclarando la transitoriedad en el siguiente sentido:

- i. Las empresas que obtuvieron habilitación por primera vez, entre el 5 de febrero de 2001 y el



30 de octubre de 2007, la mantendrán siempre y cuando adquieran el permiso de operación mediante concurso por estar sujeto a rutas.

- ii. Las empresas que obtuvieron permiso de prestación de servicio, entre el 5 de febrero de 2001 y el 24 de agosto de 2006 (Fallo C.E.), podrán continuar transitoriamente prestando el servicio hasta tanto la autoridad competente agote el procedimiento de adjudicación de rutas mediante concurso.

Adicionalmente, bajo este argumento, también fue necesaria la modificación de los artículos que se refieren al concurso público, término de los permisos de operación, procedimiento para el otorgamiento de los mismos y adjudicación del servicio, incluyendo el término “ruta”.

- B. La adición de nuevas tipologías vehiculares, como la buseta de servicio mixto y el microbús de servicio mixto, ya que, al incluirlas, los transportadores pueden ser más competitivos con vehículos de una capacidad intermedia, dado que, anteriormente disponían de vehículos de baja capacidad (camionetas) o de alta capacidad (bus abierto o chiva). Además, responde a la necesidad de brindar una mejor calidad de servicio con equipos apropiados de mayor confortabilidad y comodidad a los usuarios. Por último, con estas inclusiones, se permite recibir vehículos del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 2.2.1.6.8. del Decreto 1079 de 2015, modificado por el Decreto 478 de 2020, que dispone el cambio de modalidad de servicio público de transporte terrestre automotor especial a mixto, para todas las tipologías vehiculares del servicio especial.
- C. Nuevas condiciones para la creación de las Zonas de Operación, teniendo en cuenta que la misma debe: i) contar con la aprobación de las empresas y de las autoridades territoriales de las jurisdicciones que la conformen y ii) tener una justificación de necesidad y sustento de las condiciones especiales que motivan su creación. Esto teniendo en cuenta que, aunque la figura ya estaba contemplada en la normatividad vigente, no contaba con un desarrollo normativo que permitiera delimitar las condiciones para su aplicación.

Adicionalmente, se incluye la posibilidad de crear Zonas de Operación Turística siempre y cuando el servicio sea prestado en vehículo clase campero “yipao”, en consideración a lo dispuesto en la Ley 2057 de 2020, “Por la cual se declara al Yipao y a la cultura yipera como patrimonio cultural integrante del paisaje cultural cafetero y se dictan otras disposiciones”, y con la finalidad de brindar servicios de transporte turístico en vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor mixto, que tienen las condiciones técnicas para acceder a zonas de condiciones topográficas y/o de infraestructura vial de difícil acceso donde no puede acceder el servicio de transporte especial, modalidad que tiene asignada la atención de la demanda de turistas. Se resalta que esta medida incentiva la formalización de servicio en zonas sin acceso al transporte y aumenta la cobertura del mismo.

Esta misma consideración, permitió además incluir una disposición que permita que las empresas de Servicio Público de Transporte terrestre Automotor Mixto puedan suscribir contratos con empresas de Servicio Público de Transporte Especial, para atender la contratación de servicios de transporte suscrito por empresas de esta última modalidad en zonas de condiciones topográficas y/o de infraestructura vial de difícil acceso, siempre y cuando el servicio se preste en vehículos clase bus abierto y/o campero “yipao”

- D. La aclaración de las autoridades encargadas de realizar la inspección, control y vigilancia de la



prestación del servicio del transporte mixto, de la siguiente manera: (i) en la jurisdicción nacional: la Superintendencia de Transporte, (ii) en la jurisdicción distrital y/o municipal: los alcaldes municipales o distritales o las entidades en las que ellos deleguen tal atribución, (iii) en la jurisdicción de un área metropolitana constituida de conformidad con la ley: la autoridad única de transporte metropolitano.

Esto debido a que el decreto vigente solo establece la autoridad de inspección vigilancia y control de esta modalidad para la jurisdicción nacional, siendo necesario determinar las autoridades con estas competencias para las demás jurisdicciones en las que opera el servicio público de transporte terrestre automotor mixto a efectos de que se ejerza de manera eficiente las funciones de inspección, vigilancia y control de la informalidad y la ilegalidad en su prestación.

- E. Se fijan los radios de acción nacional, municipal, distrital o metropolitano para las rutas de la modalidad y que puede ser aplicado cuando excepcionalmente se determinen zonas de operación, debido a que el decreto vigente estipula una clasificación por zonas de operación, que no cubre la prestación del servicio con rutas. Adicionalmente, se aclara la autoridad de transporte competente en el radio de acción metropolitana atendiendo lo dispuesto en la Ley Orgánica 1625 de 2013.
- F. En cuanto a la creación de nuevas empresas, se propone la demostración de un capital pagado o patrimonio líquido para obtener la habilitación en la modalidad. La propuesta es organizar la demostración del patrimonio líquido según el radio de acción de la empresa. Quedando el radio de acción nacional con un monto de 200 SMMLV, y para el radio de acción municipal, distrital y metropolitano, así:

Índice poblacional	Monto
Menos de 100.000	50 SMMLV
Menos de 100.000	50 SMMLV
101.000 a 200.000	75 SMMLV
201.000 a 500.000	100 SMMLV
501.000 a 1.000.000	125 SMMLV
1.000.001 a 1.500.000	150 SMMLV
Más de 1.500.000	200 SMMLV

De esta manera, se disminuye el monto general de 200 SMMLV para la habilitación en todas las jurisdicciones sin distinción por tamaño o capacidad de las empresas. De esta forma, el monto del patrimonio de la empresa está directamente relacionado con la capacidad real que requiere para atender la demanda en la jurisdicción donde se encuentra habilitada y presta sus servicios.

Esta medida, otorga una ayuda significativa en términos económicos para las pequeñas empresas interesadas en prestar el servicio e incentiva la formalización de empresas en zonas donde no hay o



es incipiente la prestación del servicio público de transporte.

- G. El aumento de tres (3) Planillas Únicas de Viaje Ocasional para el transporte ocasional por fuera del radio de acción autorizado durante el término que dure la emergencia sanitaria declarada por la pandemia del virus COVID-19, como medida de reactivación económica por la crisis generada por la pandemia que les permitirá atender la demanda.

Adicionalmente, no se requerirá la planilla de viaje ocasional en sus desplazamientos en los departamentos de Quindío, Risaralda y Valle del Cauca cuando un vehículo clase campero “yipao” se desplace con productos agrícolas en compañía de los propietarios de la carga o hacia encuentros como manifestaciones sociales, culturales, deportivas y artísticas de la “cultura Yipera”. Esto en concordancia con la obligación establecida en la Ley 2057 de 2020, a cargo del Ministerio de Transporte en el sentido de establecer un enfoque diferencial dirigido a favorecer al campesinado cafetero y las empresas de transporte que presten servicio público a través de este tipo de vehículos.

- H. Se propone aumentar la prórroga de los permisos de autorización de seis (6) a diez (10) años. Teniendo en cuenta que los permisos para la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto en zonas de operación otorgados con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 4190 de 2007, tienen una vigencia de 10 años.
- I. Se aclara el procedimiento que debe seguir la autoridad competente en caso de comprobarse el abandono de rutas, el cual no estaba contemplado en la norma vigente.
- J. Acorde al ajuste del término “ruta” en el servicio público de transporte automotor mixto, introducido por la sentencia del Consejo de Estado de fecha 24 de agosto de 2006, implicará que las rutas son susceptibles de ser modificadas o prolongadas, se incluyen disposiciones en este sentido, que para tal efecto se pueden aplicar, siempre y cuando (i) el tramo a prolongarse no disponga de transporte autorizado y corresponda a una zona de condiciones topográficas Infraestructura vial de difícil acceso, lo cual permite ampliar la cobertura del servicio o (ii) para complementar o alimentar los sistemas de transporte brindando conectividad entre las zonas rurales y urbanas, esto de atendiendo a lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley 1955 de 2019, que establece que *“El servido de transporte automotor mixto podrá complementar o alimentar los sistemas de transporte para brindar conectividad entre las zonas rurales y urbanas”*.
- K. La posibilidad de la reestructuración de horarios, para que las empresas de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto que tengan autorizada una ruta en origen-destino, puedan solicitar conjuntamente la modificación, incremento o disminución de sus horarios, lo cual no implicaría el incremento de las capacidades transportadoras de las empresas.

Nuevamente esta medida surge del abanico de oportunidades que acarrea la inclusión del término “ruta”, y atiende a las necesidades de la operación cuando la prestación del servicio se encuentra sometida a rutas y horarios.

- L. Inclusión del cumplimiento de la vida útil como causal de desvinculación, como medida de reactivación necesaria para que las empresas puedan tener en su flota vehículos en buen estado y que cumplan





con los requerimientos de la normativa vigente y así maximizar su capacidad operativa de manera formal.

M. Finalmente, en consonancia con el proceso de virtualización del trámite de la tarjeta de operación en el RUNT, se permite que el conductor del vehículo porte el original de la tarjeta de operación y presentarla a la autoridad competente que la solicite, y cuando se implemente la expedición de la tarjeta de operación a través del sistema RUNT, no será necesario portar el documento en físico.

Con todo, la expedición de este Decreto pretende generar herramientas que atiendan a la realidad de esta modalidad, con ocasión de los efectos adversos derivados de la pandemia del Coronavirus COVID-19, de tal manera que maximicen los beneficios y las oportunidades de reactivación económica de todos sus actores.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3° y el numeral 8 del artículo 8° de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 2.1.2.1.14. del Decreto 1081 de 2015, "por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República", el presente Decreto fue publicado en el sitio web del Ministerio de Transporte durante el período comprendido entre el 27 de mayo y el 11 de junio de 2021, con el fin de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas por parte de los ciudadanos y grupos de interés.

## **2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**

El Decreto reglamenta la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto el cual tiene un radio de acción en todo el territorio nacional.

Este Decreto va dirigido a todas las empresas interesadas y habilitadas para la prestación de esta modalidad de servicio público de transporte terrestre automotor y a los propietarios, conductores y usuarios de la misma.

De igual manera, sus disposiciones van dirigidas a las autoridades de transporte, así como a las autoridades de tránsito, inspección, vigilancia y control competentes en la materia, quienes deberán velar por su cumplida y correcta aplicación.

## **3. VIABILIDAD JURÍDICA**

### **3.1. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo**

En primer lugar, el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia establece que corresponde al presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

De esta manera, el literal b) del artículo 2° y el numeral 2 del artículo 3° de la Ley 105 de 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" establecen que corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas, para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad, incluyendo además, la posibilidad de que se regule el



transporte turístico y especial, que no compitan deslealmente con el sistema básico.

A su vez, el numeral 2 del artículo 3° de la misma Ley, establece que existirá un servicio básico de transporte accesible a todos los usuarios y que se permitirán de acuerdo con la regulación o normatividad el transporte de lujo, turísticos y especiales, que no compitan deslealmente con el sistema básico.

Además, el numeral 6 del artículo 3° de la citada Ley, determina que el Gobierno nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos reglamentará las condiciones de carácter técnico u operativo para la prestación del servicio.

Por otra parte, el artículo 4° de la Ley 336 de 1996 “por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte” prescribe que el transporte gozará de especial protección estatal y estará sometido a las condiciones y beneficios establecidos por las disposiciones reguladoras de la materia, y como servicio público continuará bajo la dirección, regulación y control del Estado, sin perjuicio de que su prestación pueda serle encomendada a los particulares.

Igualmente, el artículo 5° de la misma Ley le otorga la calidad de servicio público esencial al transporte, lo cual implica que se encuentra sometido a la regulación del Estado para garantizar la prestación del servicio y la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo.

Puntualmente, el artículo 6° de la citada Ley prescribe que la actividad transportadora se realizará de conformidad con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes basadas en los reglamentos del Gobierno nacional.

A su turno, el artículo 11 de la Ley 336 de 1996 indica que las empresas interesadas en prestar el servicio público de transporte deberán solicitar y obtener habilitación para operar, así mismo, señala que esta se entiende como la autorización expedida por la autoridad competente en cada modo de transporte para prestar el servicio y, de igual manera, indica que el Gobierno nacional fijará las condiciones en materia de organización y capacidad económica y técnica, así como los requisitos para su otorgamiento.

Para finalizar, el artículo 65 de la misma norma dispone que el Gobierno nacional expedirá los reglamentos correspondientes con la finalidad de armonizar los elementos que intervienen en la contratación y prestación del servicio público de transporte para evitar la competencia desleal y promover la racionalización del mercado de transporte.

### 3.2. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Las normas señaladas en el anterior numeral, las cuales son reglamentadas mediante este proyecto de Decreto, se encuentran vigentes.

### 3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

El proyecto de Decreto modifica los artículos 2.2.1.5.3., 2.2.1.5.4., 2.2.1.5.1.1., 2.2.1.5.1.2., 2.2.1.5.2.1., 2.2.1.5.2.2., 2.2.1.5.3.2., 2.2.1.5.3.3., 2.2.1.5.5.2., 2.2.1.5.5.3., 2.2.1.5.5.4., 2.2.1.5.5.6., 2.2.1.5.5.8., 2.2.1.5.5.11., 2.2.1.5.5.12., 2.2.1.5.5.13., 2.2.1.5.5.14., 2.2.1.5.6.3., 2.2.1.5.7.3., 2.2.1.5.9.7.; adiciona los artículos 2.2.1.5.6.5., 2.2.1.5.6.6., 2.2.5.6.7., 2.2.1.5.6.8., 2.2.1.5.8.10., un párrafo al artículo





2.2.1.5.9.3., el artículo 2.2.1.5.9.9., al Capítulo 5 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1079 de 2015, Único Reglamentario del Sector Transporte.

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

Resulta importante destacar que el Consejo de Estado<sup>2</sup> ha señalado que los conceptos de “ruta” y “recorrido” se identifican, pues tanto el uno como el otro los definen como el trayecto comprendido entre un origen y un destino, que para el caso del servicio público mixto de transporte terrestre automotor está comprendido entre los centros de abastecimiento y/o mercadeo y las zonas de parqueo, sin que tal especificidad le quite el carácter de ruta.

Por lo tanto, el servicio público mixto de transporte terrestre automotor mixto no se encuentra dentro de las excepciones a que alude el inciso final del artículo 19 de la Ley 336 de 1996 porque está sujeto a rutas predeterminadas, luego su otorgamiento debe hacerse mediante concurso en el que se garanticen la libre concurrencia y la iniciativa privada.

Por su parte, la Honorable Corte Constitucional ha explicado que el transporte es una actividad en la que resulta comprometido el interés general, por lo que el derecho otorgado es precario y temporal y, por tanto, puede resultar afectado en cuanto a su ejecución, o bien por determinaciones de la administración dirigidas a la optimización del servicio, o bien por normas posteriores de carácter legal o reglamentario, también dictadas por motivos de utilidad pública o de interés general.

Por tanto, al encontrarse comprometidos derechos constitucionales fundamentales como la vida y la integridad personal de los usuarios y, en general, el interés público, la autorización inicial de los organismos estatales de control no puede ser inmodificable y el Estado se encuentra más que facultado, obligado a actualizar, cuando las circunstancias así lo exijan, las condiciones de operación del servicio<sup>3</sup>.

### 3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

Con ocasión al Fallo de nulidad del Consejo de Estado en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, de fecha 24 de agosto de 2006, se advierten dos (02) conceptos de la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Transporte:

i. Concepto MT-1350-1- 48800 del 03 de octubre de 2006, que determina lo siguiente:

- La tendencia predominante entonces, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, sostiene que los actos administrativos expedidos con base en normas declarados inexecutable o nulas, y que no hayan sido demandados, guardan su integridad, en virtud a que la desaparición del precepto sustantivo tiene efectos hacia el futuro. Por lo tanto, las resoluciones proferidas y en firma, gozan de presunción de legalidad y surten plenos efectos por el término de su vigencia o hasta tanto no sean demandadas y declaradas nulas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Rafael E. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 24 de agosto de 2006. Martha Sofía Sanz Tobón.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 11 (parcial) de la Ley 336 de 1996. Sentencia C-043 de 1998. Expediente D-1754. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa



- De otra parte, tampoco opera el fenómeno del decaimiento del acto, por declaratoria de nulidad de la norma sustento de derecho en virtud en que en nada afecta la validez del acto administrativo, ya que el juzgamiento de la legalidad debe hacerse con relación a las circunstancias vigentes al momento de su expedición.
- Las situaciones Jurídicas concretas solo pueden definirse de acuerdo con las normas vigentes al momento de la expedición del acto respectivo; de otra manera se daría efectos retroactivos a una decisión judicial en total detrimento de la seguridad jurídica que es un elemento esencial del estado de derecho.
- El decaimiento del acto administrativo se presenta por circunstancias sobrevinientes y posteriores a la expedición del mismo, de modo que no afectan su validez, tal como lo prevé el numeral 2º del artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, esto es, la desaparición de los fundamentos de hecho o de derecho del acto, de ahí que los efectos del decaimiento se produzcan hacia el futuro (ex - num) por lo tanto no afecta las situaciones anteriores así se encuentra sub-júdice.
- Las resoluciones expedidas y en firme, en vigencia de los Decretos 175 de 2001, que permite la prestación por algunas empresas del servicio mixto, son actos administrativos de carácter particular, que gozan de plena validez y vigencia hasta la culminación del término por el cual fueron otorgados los permisos respectivos. No se pierda de vista, que a la formación y perfeccionamiento de tales actos, acudieron las empresas involucradas de buena fe y con la confianza legítima en la legalidad, y más aún, en la permanencia espacial de las normas que les sirvieron de fundamento.

ii. Concepto MT-1350-1 – 54578 del 30 de octubre de 2006, que determina lo siguiente:

- Las empresas de transporte mixto que presentaron la documentación pertinente (pólizas de seguros) antes del 29 de septiembre de 2006, para renovar el permiso conservan el derecho de operar por tres (3) años adicionales, una vez se venza este último término no es posible volver a renovar la autorización, como tampoco se puede expedir nuevas tarjetas de operación.
- El efecto del fallo del Consejo de Estado sobre el Decreto 175 de 2001 es claro en señalar que solamente afecta el registro de recorridos, rutas, horarios y capacidad transportadora de las empresas en la modalidad de mixto que obtuvieron su autorización o habilitación a partir del 5 de febrero de 2001, fecha en que entró a regir el Decreto 175 de 2001.
- Las tarjetas de operación que se venzan en vigencia del fallo del Consejo de Estado (29 de septiembre de 2006), pero la autorización para la prestación del servicio está vigente, es decir, no se han cumplido los tres (3) años del término inicial autorizado o de la prórroga, debe la Dirección Territorial renovarlas por el término que falta para completar los tres (3) años.

iii. Concepto de la Oficina Asesora de Jurídica con Radicado MT No. 20121340578631 del 26 de



octubre de 2012, que determina lo siguiente:

- Se considera que las empresas de transporte público de pasajeros y mixto que obtuvieron licencia de funcionamiento en vigencia del Decreto 1927 de 1991 y que con posterioridad se acogieron a la habilitación del Decreto 175 de 2001 en la modalidad de mixto, conservan su habilitación y servicios de rutas, horarios, recorridos autorizados, puestos que estos venían con unos derechos administrativos con antelación a la expedición del decreto de mixto.
- Aquellas empresas que se habilitaron como nuevas (es decir, que no poseían licencias de funcionamiento para entonces) y obtuvieron registro de recorridos y frecuencias en vigencia del Decreto 175 de 2001, conservan su habilitación por cuanto esta no fue objeto de declaratoria de nulidad por el Consejo de Estado.
- El término concurso ha de ser entendido de conformidad con las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, por tanto, no significa que el procedimiento adelantado por la autoridad de transporte competente deba remitirse al Estatuto de Contratación Administrativa (Ley 80 de 1993, modificado por la Ley 1150 de 2007), porque se trata de un procedimiento especial que debe surtirse en materia de adjudicación de servicios.

#### **4. IMPACTO ECONÓMICO**

La expedición del Decreto no tendrá impacto económico alguno, en la medida en que no tiene por objeto ni como efecto la alteración sustancial de los procesos que actualmente se surten ante las autoridades competentes para la habilitación de las empresas de transporte especial, así como para los procedimientos que estas requieren desarrollar durante la prestación de este servicio público.

De esta manera, no se generará erogación económica y todas las actividades previstas en la regulación se seguirán desarrollando en el marco de la estructura administrativa y financiera con la cual funcionan las autoridades competentes en esta materia.

#### **5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL**

No se requiere viabilidad o disponibilidad presupuestal, en tanto no se necesitará erogación económica adicional alguna para las autoridades que tienen competencia en materia de servicio público de transporte especial. Así, todas las actividades que deban realizarse al interior de cada una de ellas tendrán en cuenta los insumos ya existentes para el ejercicio de las funciones a su cargo, de acuerdo con la estructura administrativa y financiera que cada una tiene actualmente.

#### **6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN**

La norma a expedir no genera impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación.

#### **7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO**



No existen estudios técnicos que sustenten el presente proyecto de Decreto.

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	X
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	X
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	X

Aprobó:

**CARMEN LIGIA VALDERRAMA ROJAS**

Viceministra de Transporte

**BEATRIZ HELENA GARCÍA GUZMÁN**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Ministerio de Transporte

Revisó: María del Pilar Uribe Pontón - Coordinadora Grupo de Regulación.

Proyectó: Angélica María Yance Díaz - Abogada Grupo de Regulación.

Milagro Gamarra Rueda - Abogada Viceministerio de Transporte.