



**CIRCULAR EXTERNA**

\*RAD\_S\*

**\*\*RAD\_S\*\***

\*F\_RAD\_S\*

Bogotá D.C,

**PARA:** Autoridades de transporte y tránsito, Dirección de Transporte y Tránsito de la Policía- DITRA, propietarios, conductores y empresas de servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi.

**DE:** Viceministro de Transporte

**ASUNTO:** Inmovilización o retención del equipo de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículos taxi no es extensible por la ausencia de sello de la empresa en la tarjeta de operación.

### 1. Facultades

Conforme lo establecido en el Decreto 087 de 2011, “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias*”, el Ministerio de Transporte es la entidad del Gobierno Nacional encargada de la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo; y conforme lo señala el artículo 1º de la Ley 769 de 2002, es la autoridad suprema en materia de tránsito, en todo el territorio nacional.

### 2. Fundamentos jurídicos.

Inicialmente, es necesario comprender a detalle lo relacionado con los documentos exigidos para la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, para lo cual es preciso hacer remisión a lo establecido en el inciso 4 del numeral 6 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*”, la cual establece 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, con base en estudios de demanda potencial y capacidad transportadora (...)”*

A su vez, el artículo 26 de la Ley 336 de 1996: “*Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte*”, dispone:



**CIRCULAR EXTERNA**

\*RAD\_S\*

**\*\*RAD\_S\*\***

\*F\_RAD\_S\*

*“(…) todo equipo destinado al transporte público deberá contar con los documentos exigidos por las disposiciones correspondientes para prestar el servicio de que se trate (…)”*

Por su parte, el artículo 49 de la Ley 336 de 1996, dispone en su literal c:

*“(…) Artículo 49. La inmovilización o retención de los equipos procederá en los siguientes eventos:*

*c) Cuando se compruebe la inexistencia o alteración de los documentos que sustentan la operación del equipo y sólo por el tiempo requerido para clarificar los hechos (…)”*

El artículo 2.2.1.3.8.1 del Decreto 1079 de 2015, Único Reglamentario del Sector Transporte, indica que:

*“(…) la Tarjeta de Control es un documento individual e intransferible expedido por la empresa de transporte, que sustenta la operación del vehículo y que acredita al conductor como el autorizado para desarrollar esta actividad, bajo la responsabilidad de la empresa de transporte debidamente habilitada a la que se encuentra vinculado el equipo (…)”*

Finalmente, el artículo 2.2.1.3.8.12. del mencionado decreto señala que la tarjeta de control contendrá como mínimo los siguientes datos:

*“(…) a) Fotografía reciente del conductor*

*b) Número de la tarjeta*

*c) Nombre completo del conductor*

*d) Grupo Sanguíneo e Información de la EPS y ARL a las que el conductor se encuentra afiliado*

*e) Nombre o razón social de la empresa y número de identificación tributaria*

*f) Letras y números correspondientes a las placas del vehículo que opera*

*g) Firma y sello de la empresa*

*h) Número interno del vehículo (…)”*

Como es de conocimiento, el ordenamiento jurídico colombiano, en virtud del artículo 29 de la Constitución Política, debe propender porque todas las actuaciones judiciales y

Atención virtual de lunes a viernes desde las 8:30am – 4:30pm, agendando su cita a través del enlace: <https://bit.ly/2UFTeTf>

Atención presencial en sede central y direcciones territoriales, agendando su cita a través del enlace: <https://bit.ly/3AjYqyH>

Línea de Servicio al Ciudadano: (+57) 601 3240800 op. 1 Línea gratuita nacional: 018000 112042

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

Correo electrónico: [servicioalciudadano@mintransporte.gov.co](mailto:servicioalciudadano@mintransporte.gov.co)



**CIRCULAR EXTERNA**

\*RAD\_S\*

**\*\*RAD\_S\*\***

\*F\_RAD\_S\*

administrativas, se adelanten de conformidad con los principios del debido proceso, legalidad y tipicidad, debiéndose aplicar estos sin excepción a las actuaciones judiciales o administrativas, con el fin de ofrecer las garantías previstas en el ordenamiento jurídico y la protección de las personas<sup>1</sup>.

Además, el inciso 2º del citado artículo 29 dispone que, “(...) *nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa (...)*”, razón por la cual, se ha entendido que tanto la infracción como la sanción deben estar contenidos en una ley, bien sea que la persona se encuentre en curso de una actuación penal o administrativa, para que las personas tengan conocimiento de las prohibiciones y penas establecidas por el ordenamiento jurídico.

Igualmente, la Corte Constitucional en la sentencia C-032 de 2017, ha señalado que la flexibilización del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionatorio debe garantizar los siguientes requerimientos normativos: “(...) (i) *Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) Que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley; (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción (...)*”

Teniendo en cuenta las normas anteriores, puede afirmarse que la firma y el sello de la empresa dan cuenta de la expedición del documento, conforme a ésta corresponde. Los efectos de la carencia de la firma y sello, no son otros que la inexistencia. Las teorías de la inexistencia del negocio jurídico<sup>2</sup> o a la inexistencia del acto administrativo<sup>3</sup>, dan suficientemente cuenta de ello, pues en términos generales, como lo ha indicado la Corte Constitucional en la Sentencia C – 345 de 2017 “*La inexistencia se produce en aquellos supuestos en los cuales los requisitos o condiciones de existencia de un acto jurídico no se configuran, tal y como ocurre, por ejemplo, cuando falta completamente la voluntad...*”.

Conforme lo anterior, sin la manifestación de voluntad de la empresa, no se puede afirmar la expedición del documento, sin la firma y sello exigidos, no hay manifestación de voluntad y sin ella el documento es inexistente.

Nótese, en todo caso, que lo que da a la existencia o inexistencia del documento de transporte, esta última como conducta típica, es la manifestación de la voluntad de la

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-412 del 1 de julio de 2015.

<sup>2</sup> “*Para Bonnecase, la inexistencia se presenta cuando al acto jurídico le faltan uno o todos sus elementos orgánicos o específicos, esto es, sus elementos esenciales, que son: uno psicológico, que se materializa con la manifestación de voluntad del autor del acto o el acuerdo de voluntades*”. Teoría de las nulidades e ineficacias del acto jurídico Araceli Miramón Parra. En: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3834/8.pdf>

<sup>3</sup> “*...para que el acto administrativo se reputa como existente se requiere de un órgano que lo profiera, de la declaración de voluntad, de que se precise el objeto o contenido del acto...*” CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA Magistrado ponente: CÉSAR PALOMINO CORTÉS Bogotá D.C., treinta y uno (31) de enero de dos mil diecinueve (2019). Radicado: 11001-03-25-000-2016-01017-00 No. Interno: 4574-2016



**CIRCULAR EXTERNA**

\*RAD\_S\*

**\*\*RAD\_S\*\***

\*F\_RAD\_S\*

empresa que debe acompañar la expedición de la tarjeta de control, de manera que la firma y el sello son la forma reglamentaria para acreditar y dar cuenta de la efectiva manifestación de la voluntad.

Pero la firma y el sello no son la única manera de verificar la manifestación de voluntad, dado que de conformidad con el Artículo 2.2.1.3.8.9. del Decreto 1079 de 2015, el Sistema de Información y registro de conductores deberá contar con una funcionalidad que permita:

*“b) Garantizar que las empresas de transporte accedan en línea y en tiempo real, para mantener actualizado el registro de sus conductores y vehículos, registrando las novedades de los mismos e identificándolos plenamente.*

*c) Tener un módulo o funcionalidad que permita a la autoridad de transporte la validación de la información presentada por las empresas, previo a su cargue en el registro público”.*

El anterior es un elemento idóneo para verificar la voluntad de la empresa y por ende, existiendo la misma, no se configura una inexistencia del documento de transporte tarjeta de control, mucho menos de una alteración pues no hay modificación o cambio en su contenido inicial<sup>4</sup>.

De acuerdo con lo anterior, la falta de firma y sello de la empresa, dada la obligatoriedad del sistema de información y registro de conductores, resulta insuficiente para entender configurada la inexistencia de la tarjeta de control. De manera que, un agente de control que advierte la falta de firma en la tarjeta, no puede suponer que la tarjeta de control es inexistente, si no verifica previamente el sistema de información y registro de conductores.

Por disposición del párrafo 1 del artículo 2.2.1.3.8.9. del Decreto 1079 de 2015, para implementar el sistema de información y registro de conductores, las autoridades tenían plazo hasta el 4 de junio de 2015. Las que carezcan de el mismo actualmente o aquellas que lo hayan desarrollado sin las funcionalidades atrás indicadas, no podrán trasladar las cargas de su omisión a los agentes y operadores de transporte.

Por otro lado, frente a la inexistencia o adulteración del documento y dada la forma de operación del servicio individual de conformidad con las disposiciones reglamentarias que regulan la modalidad, que un vehículo sin tarjeta de control puede no estar operando para la empresa de transporte y ser simplemente la conducta deliberada del propietario del vehículo,

---

<sup>4</sup> La palabra alteración no se encuentra definida en la legislación, por lo cual, debe interpretarse en su sentido natural y obvio, de conformidad con el artículo 28 del Código Civil. En ese sentido, la Real Academia Española de la Lengua Española -RAE define el verbo alterar como “Cambiar la esencia o forma de algo”. Entonces, la ausencia del sello de la empresa en la tarjeta de control que debe portar el equipo no corresponde a una alteración o cambio de la esencia del documento soporte de transporte, toda vez que lo que denota es la falta de uno de los contenidos del mismo, que puede subsanarse acudiendo a la empresa de transporte.



**CIRCULAR EXTERNA**

\*RAD\_S\*

**\*\*RAD\_S\*\***

\*F\_RAD\_S\*

que hace entrega de este a una persona no autorizada por la empresa. Así, el principio de responsabilidad personal exige que se acredite efectivamente quien incurrió en la falta.

Todo lo anterior, da cuenta del hecho de que, salvo que exista y efectivamente opere el Sistema de Información y Registro de Conductores, sin la previa consulta del mismo, la falta de la firma y el sello de la empresa en la Tarjeta de Control, no son elementos por sí mismos permitan afirmar la presunta inexistencia del documento de transporte y por ende no pueden dar lugar a la inmovilización del vehículo, pues no se configuraría la conducta típica contenida en el literal c del artículo 49 de la Ley 336 de 1996

**3. Instrucciones frente al cumplimiento de la norma analizada.**

De acuerdo con lo expuesto, al hacer un análisis a lo largo del presente documento soportado en las normas y jurisprudencia relacionadas, se concluye que la falta de firma y sello en la tarjeta de control, no dan cuenta de la “inexistencia” ni de la “adulteración” a que se refiere el literal c del artículo 49 de la ley 336 de 1996 y por lo tanto no es una conducta que de lugar a la inmovilización.

Se concluye igualmente, que la falta en los casos de inexistencia de la tarjeta de control, la sanción solo puede ser aplicada a la empresa, en la medida que el propietario del vehículo, debidamente vinculado al proceso administrativo sancionatorio, de cuenta de que presentó oportunamente la solicitud de expedición o renovación de la tarjeta de control, con el lleno de los requisitos.

Lo anterior de conformidad con el principio de responsabilidad personal y considerando que: de conformidad con el artículo 9 de la Ley 105 de 1993, el propietario del vehículo y cualquiera que viole o facilite la violación de las normas de transporte, es un sujeto de sanción, pero sobre todo en consideración de que el modelo reglamentario del servicio individual no implica ni conlleva o exige la tenencia material del vehículo, por lo que puede la conducta responder a una acción directa e independiente del propietario del automotor, frente a la cual la empresa carece de recursos material o jurídicos para oponerse eficazmente.

Corolario, el proceso administrativo sancionatorio deberá adelantarse contra el propietario del vehículo y en la medida que éste dé cuenta de la solicitud oportuna de expedición o renovación de la tarjeta de control, deberá vincularse a la investigación a la empresa de transporte para determinar cuál de estos actores es responsable de la infracción, previo agotamiento del debido proceso.

**4. Conclusiones.**



**CIRCULAR EXTERNA**

\*RAD\_S\*

**\*\*RAD\_S\*\***

\*F\_RAD\_S\*

Conforme a los lineamientos indicados en la presente circular, se concluye que:

- i) El principio de legalidad de las faltas y de las sanciones previsto en el art. 29 Constitución Política, debe observarse para establecer las infracciones y sanciones correspondientes, por tanto, las autoridades con funciones de inspección, vigilancia y control deben continuar ejerciendo sus funciones en miras de garantizar la debida prestación del servicio de transporte, imponiendo las sanciones contempladas en la ley cuando estas sean necesarias y se adecuen a la conducta tipificada.
- ii) La falta del sello de la empresa en la tarjeta de control no es una conducta permita entender la presunta inexistencia o adulteración de los documentos de transporte, por lo que frente a la misma no es procedente la inmovilización o retención del equipo de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículos taxi determinada en el literal “c” del artículo 49 de la Ley 336 de 1996.
- iii) La investigación a la que se dé apertura por la falta a la que pueda dar lugar la falta de firma y sello de la empresa de transporte en la tarjeta de control deberá adelantarse inicialmente en relación con el propietario del vehículo y en los casos en los que éste dé cuenta de la efectiva solicitud de expedición del documento de transporte a la empresa a la cual se encuentra vinculado el vehículo, se deberá vincular a la misma a la empresa respectiva para resolver declarando a cuál de ellos es imputable la infracción.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

{{firma}}

**GUILLEMO FRANCISCO REYES GONZALEZ**

Ministro de Transporte

V.B.:	Eduardo Enríquez Caicedo	Viceministro de Transporte	
Revisó	Ayda Lucy Ospina	Superintendente de Transporte	
	Oscar David Gómez	Asesor Despacho del Ministro	
	Andrés Felipe Fernández	Jefe Oficina Asesora Jurídica	



**CIRCULAR EXTERNA**

\*RAD\_S\*

**\*\*RAD\_S\*\***

\*F\_RAD\_S\*

	Alfonso Sánchez Silva	Abogado Oficina Asesora de Jurídica	
	Angélica María Yance Díaz	Coordinadora Grupo de Regulación Ministerio de Transporte	
Proyectó:	Milagro Gamarra Rueda	Abogada Grupo de Regulación Ministerio de Transporte	