

CIRCULAR EXTERNA

2023400000827



21-12-2023

Bogota, 21 diciembre 2023

PARA: AUTORIDADES LOCALES DE TRANSPORTE

DE: DIRECCIÓN DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO

ASUNTO: CONFORMACIÓN DE PARQUE AUTOMOTOR MUNICIPAL, DISTRITAL O METROPOLITANO - AUTONOMÍA TERRITORIAL - RENOVACIÓN DE VEHÍCULOS

Atendiendo situaciones planteadas ante esta Dirección en relación con la posibilidad de restringir la figura de la renovación como mecanismo de incorporación de equipos al parque automotor de la modalidad de transporte público terrestre colectivo en entes territoriales en los que opera tal modalidad y las exigencias de parque nuevo para incorporar a empresas con disponibilidad de capacidad transportadora (y que requieren completarla), esta Dirección señala:

GÉNESIS DE LA REPOSICIÓN Y DE LA RENOVACIÓN DE VEHÍCULOS

La creación legal de las figuras de la reposición (Ley 105 de 1993), y luego de la renovación (Ley 688 de 2001), se dio en momentos en que los parques automotores del país del servicio colectivo se habían excedido en su número, lo que dio lugar a la congelación del número de vehículos a partir de 1993. La reposición garantizaba que el número de vehículos no aumentara, pero también había límites para la permanencia de los vehículos (veinte -20- años), pues la obligación de reposición sin vida útil máxima resultaría inútil, ya que sin ella nadie estaría forzado a salir del servicio por obsolescencia.

La Ley 688 de 2001 señaló:

ARTÍCULO 2o. RENOVACIÓN Y REPOSICIÓN. La renovación consiste en la venta de un vehículo de transporte público para adquirir un vehículo de un modelo posterior, dentro de la vida útil determinada por ley. La reposición consiste en sustituir un vehículo que ha alcanzado el término de su vida útil por otro nuevo o de menor edad, dentro de la vida útil determinada por ley.

PARÁGRAFO. El proceso de renovación y reposición del parque automotor en ningún caso implica un incremento de la capacidad transportadora de la empresa.

Las dos figuras (reposición y renovación) tienen entonces, la misma finalidad: evitar que el parque crezca sin control y disminuya la eficiencia de los sistemas; obligando al ingreso de un vehículo por otro que se retiraba, exigiendo (la Ley 105) que ingresara un vehículo nuevo y la segunda (ley 688) manteniendo la congelación del parque pero también admitiendo un vehículo que tuviese menos años de uso que el que se retiraba. Ambas figuras traen un beneficio en la adopción de equipos de mejores especificaciones (igual o superior rendimiento con menores consumos/menores emisiones, sistemas de seguridad más avanzados y mayor comodidad para los usuarios).

Documento firmado digitalmente por el Ministerio de Transporte.
Esta es una copia auténtica de documento electrónico.
Generado el: 2023-12-21
www.mintransporte.gov.co



CIRCULAR EXTERNA

2023400000827



21-12-2023

2

AUTONOMÍA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

De acuerdo con la distribución de competencias –que no puede ser ajena al entorno legal, pero sobre todo al constitucional- los municipios y distritos habían empezado a ejercer funciones de autoridad de transporte desde 1987 (potestad tarifaria) y a recibir por delegación, funciones que hasta entonces había ejercido el Instituto Nacional de Transporte-INTRA. Para 1990 esas funciones fueron ratificadas en el decreto nacional 1787 y aunque el INTRA conservó algunas de carácter técnico (como las de definición de los programas de reposición e incremento de equipos) los reglamentos que se expedirían luego en 1998 y 2001, hoy compilados en el Decreto 1079 de 2015 (capítulo I, título 1 de la parte 2) ratificaron a los alcaldes (y a las autoridades metropolitanas donde tal figura hubiese sido adoptada) como autoridades de transporte.

El desempeño de las funciones por las autoridades de transporte locales otorga autonomía para la gestión del servicio, la cual, si bien posee naturaleza constitucional, no es absoluta, pues se encuentra sujeta a imperativos constitucionales y legales.

2.1. Constitucionales:

Los artículos 1, 2, 209, 315 y 322 de la Constitución Política señalan, entre otros, que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, que su prestación a los habitantes ha de ser eficiente y que pueden ser encargados por el Estado (prestador natural) a particulares o a comunidades organizadas, siendo su finalidad la de la garantía efectiva de los derechos de los asociados. Sin embargo, el hecho de la satisfacción de los derechos de los usuarios del servicio público tiene un límite en la racionalidad y en algunos derechos –también constitucionales- que los particulares o las comunidades organizadas también tienen (la propiedad privada, o la de ser reconocidos económicamente cuando las reglas normativas les limitan o excluyen alguna labor que desarrollaron bajo imperio de otras normas, por ejemplo).

2.2 Legales:

Tanto la Ley 105 de 1993 (modificados los plazos por las también leyes 336 y 2198) como la 688 de 2001 poseen igual jerarquía normativa y resultan opciones igualmente válidas desde lo legal frente a la reposición y a la renovación, por lo que no puede aplicarse una de ellas únicamente excluyendo la otra. No es dable a un operador jurídico escoger si se aplica o no una regla legal, siendo posible establecer por ejemplo, condiciones que estimulen a los prestadores a ofrecer la mejora diferencial (de existir diferencias entre las figuras a elegir) en o sopesen la diferencia entre los referentes legales y que se encuentren enmarcadas dentro de las facultades asignadas a las autoridades.

Las reglas que históricamente han obligado a la reposición están relacionadas con la seguridad del usuario, como la extensión de vida útil que el artículo 59 de la Ley 336 de 1996 concedió hasta 1998 a vehículos modelos 1970 en adelante, o la excepción que para el servicio mixto estableció la Ley 276 de 1996.

Para desarrollar las reglas legales del transporte público terrestre automotor, los reglamentos que el Gobierno Nacional dictó definieron categorías diferenciales (las modalidades), unas regladas por el derecho público y que llevaban a permisos (si bien es posible que haya contratos en la modalidad colectivo municipal y distrital, el régimen se ha desarrollado bajo autorizaciones estatales que son permisos bajo actos administrativos unilaterales); y otras que con influencia del derecho público establecían al final relaciones equilibradas Estado-Particulares en forma contractual (generalmente concesiones) en que el Estado tiene herramientas contractuales para compeler al privado al cumplimiento (multas, cláusulas penales) y otras en que manifiesta su imperio (las cláusulas

Documento firmado digitalmente por el Ministerio de Transporte.
Esta es una copia auténtica de documento electrónico.
Generado el: 2023-12-21
www.mintransporte.gov.co



CIRCULAR EXTERNA

2023400000827



21-12-2023

exorbitantes) que hoy se encuentran en el transporte masivo.

En las formas contractuales (transporte masivo), el Estado (la autoridad local vía ente de gestión) goza de mayor autonomía en la definición de condiciones de participación para los interesados, pudiendo exigir reglas suplementarias o mayores exigencias técnicas, financieras o jurídicas en aplicación de las facultades de dirección de los procesos de selección asignadas por el Estatuto de Contratación de la Administración Pública, que siempre pueden ser balanceadas con las condiciones económicas a lo largo del contrato. Pueden por ejemplo exigirse allí ciclos de vida útil menores a los máximos legales, equipamientos de comodidad o seguridad suplementarios a los mínimos de las homologaciones de los equipos, reglas para inspección técnica o para revisión técnico mecánica más estrictas y en general, protocolos o reglamentos de operación diferenciales, siempre y cuando el modelo de negocio lo haga sostenible.

A diferencia de las estipulaciones contractuales y de su libertad de exigencia, el régimen de permisos propio del transporte colectivo genera relaciones de derecho público en que la autoridad fija condiciones generales de prestación en recorridos, frecuencias, horarios y tipo de vehículos de acuerdo con reglas, bien fijadas en leyes (vida útil máxima y límites de jurisdicción, o por las autoridades nacionales en reglamentos (clasificación de vehículos en grupos según capacidad de pasajeros y homologación previa ante autoridades nacionales, por ejemplo). Esas reglas no ofrecen la misma autonomía para las autoridades locales y sus operadores jurídicos se encuentran atados al aforismo constitucional según el cual las autoridades públicas deben tener estricto apego a lo que les leyes y reglamentos les autoricen.

Ni la Ley 105, ni la 336, ni la 688 han atribuido a las autoridades locales la facultad, dentro de la modalidad de transporte público terrestre automotor colectivo, de excluir la renovación que el legislador consagró, cuando se pretenda reemplazar un vehículo que se retira del servicio o de señalar que la reposición solo es por vehículo nuevo (la ley 688 la señala posible con uno de menor uso). Tampoco existe la facultad, ni otorgada por la Ley, ni por reglamento, para que una autoridad local decida no admitir vehículos homologados y que ya hayan sido matriculados en el servicio público (usados).

LOS DERECHOS DE LOS PRESTADORES

La prohibición de la renovación puede generar una discrepancia con un derecho constitucional, como quiera que produce al propietario que pretende vender su vehículo, un efecto económico de supresión del valor del bus que hubiera podido retirar para uso en otra empresa u otro municipio, sobre el que no podrá recuperar valor alguno al pasar a otro municipio vía traslado de cuenta (en la que por cierto la autoridad de transporte del sitio de origen no tiene jurisdicción) o para que pase a otra empresa del mismo municipio. Esa decisión de la autoridad local afectaría la expectativa de venta (que existe en virtud de la Ley 688 de 2001).

Al tiempo, la prohibición de renovación como mecanismo para ingresar parque automotor frente a servicios regulados en que ni siquiera los reglamentos han señalado la posibilidad de hacer tal diferencia (el colectivo es uno de ellos) implica la inaplicación de un derecho que la empresa habilitada tiene a llenar su capacidad transportadora, pues nos encontramos frente al derecho público, imperativo, que no puede suprimir las posibilidades legales, cosa diferente de las reglas que para el transporte masivo puede establecer un ente gestor en un proceso de contratación, mediado por el consenso o por la adhesión de quienes participan en un proceso de selección conociendo (y aceptando por lo mismo) esa condición que luego adquirirá carácter contractual.

Las condiciones excepcionales que el país atravesó en los años 2020-2021 por efecto de la

Documento firmado digitalmente por el Ministerio de Transporte.
Esta es una copia auténtica de documento electrónico.
Generado el: 2023-12-21
www.mintransporte.gov.co



CIRCULAR EXTERNA

2023400000827



21-12-2023

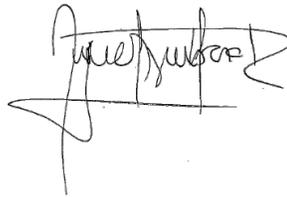
pandemia Covid-19 llevaron al legislador a adoptar medidas en diversos frentes económicos, entre ellos el del transporte, prolongando el ciclo de vida útil en cuatro (4) años por medio de la Ley 2198, reconociendo efectos de baja en la demanda que impidieron a muchos transportadores la recuperación de sus costos de capital y de operación. Esa prolongación de vida útil para los vehículos usados (se refirió expresamente a ellos la Ley 2198) sería nugatoria si cada autoridad de transporte decidiese exigir de manera exclusiva vehículos nuevos cuando se trate de renovar la flota de transporte colectivo municipal o distrital. La situación resulta especialmente compleja frente a la caída de demanda de transporte público colectivo y masivo (extremada después de la pandemia) por lo que la exigencia exclusiva de flota nueva podría llevar a ajustes en la tarifa dificultando el acceso de los usuarios al servicio o dilatando en el tiempo el ingreso de parque automotor que se requiere.

CONCLUSIÓN:

Por no prever la ley la discrecionalidad absoluta de las autoridades locales de transporte de la modalidad público terrestre automotor colectivo en el radio municipal, distrital o metropolitano en materia de la aplicación de las leyes de reposición y de renovación, tales autoridades no pueden:

- a Exigir reglas que obliguen al ingreso exclusivamente de vehículos nuevos en los casos en que exista disponibilidad de capacidad transportadora y simplemente se requiera completarla por parte de la empresa; ni tampoco,
- b Obligar a que el ingreso del vehículo que reemplaza al que se retira sea exclusivamente por vehículos nuevos en casos individuales de retiro de vehículos.

Finalmente, se insta a las autoridades de tránsito y transporte para que atiendan el deber de permitir el ingreso de vehículos de transporte público colectivo por traslado de cuenta vía renovación, cuando sea para ingresarlos para copar capacidad o cuando sea por salida de uno que se ha desintegrado e ingrese uno vía renovación.



LUIS ALEJANDRO ZAMBRANO RUIZ
Director de Transporte y Tránsito

Proyectó: Mauricio Camacho Fonseca - Apoyo Dirección Transporte y Tránsito
Revisó: Luis A. Zambrano Ruiz - Director de Transporte y Tránsito

Documento firmado digitalmente por el Ministerio de Transporte.
Esta es una copia auténtica de documento electrónico.
Generado el: 2023-12-21
www.mintransporte.gov.co

