

**CIRCULAR INTERNA No. \*RAD\_S\***  
Fecha \*F\_RAD\_S\*  
\*RAD\_S\*

Bogotá D.C., 20 de febrero de 2023

**PARA: AUTORIDADES DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE LOCALES O TERRITORIALES**  
**DE: SUPERINTENDENTE DE TRANSPORTE**  
**ASUNTO: REITERACIÓN CUMPLIMIENTO RÉGIMEN NORMATIVO EN EL CONTROL A TODA FORMA DE ILEGALIDAD E INFORMALIDAD**

**1. Facultades.**

El ejercicio de inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos que en atención a lo dispuesto en el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia corresponden al Presidente de la República y que, conforme lo posibilita el artículo 211 de la Carta, por disposición del Legislador, contenida en el artículo 13 de la Ley 489 de 1998, forma parte de aquellas que pueden ser objeto de delegación en los ministros, directores de departamento administrativo, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado, corresponde en este desarrollar principalmente a la Superintendencia de transporte y a las alcaldías Municipales y Distritales y Áreas Metropolitanas, según se ha dispuesto en el Decreto 2409 de 2018.

De tal forma, la delegación realizada al amparo de este marco regulatorio, entre otros y según se enfatiza en el numeral 1 del artículo 4 del Decreto 2409 de 2018 arriba citado, tiene por objeto encargar a la Superintendencia de Transporte las actividades de inspección, vigilancia y control de la aplicación y el cumplimiento de las normas que rigen el sistema de tránsito y transporte, con excepción de la que corresponde desplegar sobre los servicios de radio de acción Metropolitano, Distrital o Municipal y de los Servicios Escolares en Vehículos Particulares, la cual se delega a las autoridades de transporte de cada una de estas jurisdicciones en atención a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 336 de 1996 y el numeral 2 del artículo 4 del Decreto 2408 de 2018.

En la fraccionada delegación no se ha dejado de advertir que el legislador ha reconocido, en el artículo 9 de la Ley 336 de 1996, que el servicio público dentro del país tiene un alcance nacional y que existe un Sistema Nacional de Transporte que, además de las entidades que conforma el Sector – siendo la Superintendencia de Transporte una de ellas como entidad adscrita al Ministerio de Transporte<sup>1</sup>, se encuentra integrado por *“los organismos de tránsito y transporte, ... de las entidades territoriales y demás dependencias de los sectores central o descentralizado de cualquier orden, que tengan funciones relacionadas con esta actividad”*, y en virtud de ello, con la finalidad de garantizar la coordinación en el ejercicio de las competencias de inspección, vigilancia y control, se dispuso en el numeral 5 del artículo 7 del varias veces citado Decreto 2409 de 2018, que el despacho de la Superintendente de Transporte tiene la facultada de **“5. Dirigir, supervisar y coordinar el**

<sup>1</sup> Artículo 3 del Decreto 2409 de 2018.

**desarrollo de la labor de inspección, vigilancia y control en el cumplimiento de las normas relativas a la debida prestación del servicio público de transporte**". (Énfasis propio)

La Superintendente de Transporte, en ejercicio de estas competencias ha sido reiterativa en instar a las autoridades locales a desarrollar e implementar acciones concretas, eficientes y efectivas para el control de toda forma de ilegalidad e informalidad en la prestación del servicio público de transporte desplegadas en su jurisdicción, de manera que puedan cumplir con la trascendental obligación de evitar su proliferación y contrarrestar eficazmente este fenómeno.

Atendiendo las evidencias de las gestiones desplegadas en estos asuntos, se encuentra oportuno instar nuevamente a las autoridades locales de todo el territorio nacional para que ejerzan una debida labor de control a toda forma de ilegalidad o informalidad en la prestación y contratación del servicio público de transporte, que si bien, en su condición de actividad económica, puede ser considerada materialmente como una forma de resolver necesidades de colectivos sociales, no las resuelve real o dignamente y afecta profundamente el interés general, comprometiendo la calidad de vida y el desarrollo de la población.

## 2. Fundamentos jurídicos.

La operación de transporte público en Colombia es un servicio público<sup>2</sup> y por demás esencial<sup>3</sup>, desarrollado bajo la suprema autoridad y control del Estado, por tanto, su regulación, el control y la vigilancia se mantienen como competencias del Estado<sup>4</sup>. **“En síntesis, siempre que se trate de prestar un servicio de transporte, sea público o privado, dada la prevalencia del interés general sobre el particular, es imperativa la intervención estatal para reglamentar y controlar esa actividad, en procura de garantizar no sólo el pleno ejercicio de actividades inherentes a la economía o el desarrollo de la sociedad, sino principalmente para salvaguardar la seguridad tanto de los usuarios como de la comunidad”**<sup>5</sup>. [Énfasis propio]

En ejercicio de sus facultades de intervención en la economía y de las facultades para la regulación de los servicios públicos<sup>6</sup>, el legislador dispuso que **“Las empresas interesadas en prestar el servicio público de transporte o constituidas para tal fin, deberán solicitar y obtener habilitación para operar”**<sup>7</sup> y dado que todo interesado o todo aquel constituido para prestar este servicio debe estar habilitado, es exigible a cualquier servicio público, con independencia de que el sujeto se encuentre o no habilitado, que el mismo sea prestado en vehículos previamente homologados y matriculados en este servicio, conforme se dispone en el artículo 23 de la Ley 105 de 1993, y mal haría en afirmarse que esta solo es una obligación para las empresas habilitadas.

<sup>2</sup> Inciso primero del numeral 2 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993.

<sup>3</sup> Inciso primero del artículo 5 y artículo 56 de la Ley 336 de 1996.

<sup>4</sup> Numerales 21 y 23 del artículo 150, artículos 333, 334 y 365 de la Constitución Política de Colombia, inciso primero del numeral 2 y numeral 6 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993 y artículo 4 de la Ley 336 de 1996, entre otros.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C – 033 de 2014.

<sup>6</sup> Conforme lo ha indicado la Corte Constitucional, **“Al margen de las controversias doctrinarias sobre el paso de un “Estado interventor” a un “Estado regulador”, es claro que el Constituyente de 1991 concibió la regulación en general y la regulación de los servicios públicos en particular, como un tipo de intervención estatal en la economía.”** [Sentencia C – 150 de 2003] Y desde esta perspectiva, la misma corporación ya había señalado que **“En materia de servicios públicos, la intervención económica adquiere una finalidad específica –asegurar la satisfacción de necesidades básicas que se logra con su prestación– y tiene un soporte constitucional expreso en el artículo 334 de la Carta. Pero, adicionalmente, en tal materia el Estado dispone de especiales competencias de regulación, control y vigilancia, pues tal prestación se considera inherente a la finalidad social del Estado...”** [Sentencia C – 615 de 2012]. Para el legislador, expresamente las facultades se encuentran contenidas en los numerales 21 y 23 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>7</sup> Inciso primero del artículo 11 de la Ley 336 de 1996.

Decantada la necesidad de una autorización previa, es claro que la misma implica una prohibición del desarrollo de la actividad cuando no se ha obtenido dicha autorización. Literalmente así lo expresó la Corte Constitucional al señalar que: “*De manera general puede decirse que la autorización administrativa **comporta la existencia de una prohibición previa** sobre actividades que en principio se consideran propias de los particulares<sup>8</sup>”; lo que permite afirmar, como efectivamente lo hizo la misma corporación, que sin la autorización requerida la actividad deviene ilegítima:*

*“Las licencias, permisos o habilitaciones son actos administrativos de autorización otorgados por el Estado a los particulares, en ejercicio del poder de policía administrativa, para que, **cumplidos ciertos requisitos legales o reglamentarios que consultan las necesidades del bien común y de la seguridad pública, aquéllos desarrollen una actividad amparada por el ordenamiento jurídico**, como ocurre en el caso de los servicios públicos. Por esta razón, la **licencia, permiso o habilitación constituye el título sin el cual la actividad desplegada por el particular deviene ilegítima.**”<sup>9</sup>*

Es claro que se podría interpelar, advirtiendo que, si bien el Estado cuenta con facultades para regular el servicio de transporte, estas exigencias atrás comentadas y relativas a las autorizaciones previas requeridas y las condiciones impuestas normativamente a los vehículos con los que el servicio será operado, son disposiciones relativas a los servicios públicos, no a los privados. Y podría abrirse una profunda discusión sobre los alcances de la noción de servicio privado de transporte<sup>10</sup>, pero para la aplicación de la regulación citada, basta consultar la definición misma de servicio privado:

[...]

*El servicio privado de transporte es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o, jurídicas...”*

Conforme lo anterior, un transporte que se ofrece<sup>11</sup> para satisfacer necesidades de terceros es un transporte público, y por ende su operación es un servicio público, cuando los usuarios que se dirige a atender no forman parte del ámbito de las actividades exclusivas del particular que lo despliega. Así, conforme la regulación vigente, no es un servicio privado y por ende será público<sup>12</sup>, aquel servicio de transporte ofrecido a la comunidad en general. Éste, solo podrá ser desplegado por sujetos previamente habilitados y en vehículos matriculados en el servicio público.

Ahora bien, la competencia de las diferentes autoridades para ejercer la inspección, vigilancia y control del servicio de transporte en su jurisdicción, implica verificar que todo aquel que ejerza dicha actividad, ostente efectivamente la autorización respectiva y lo desarrolle en vehículos matriculados en el servicio público debidamente homologados.

### 3. Orientaciones.

<sup>8</sup> Corte Constitucional Sentencia C – 1078 de 2002 citar

<sup>9</sup> Sentencia C – 043 de 1998 citar

<sup>10</sup> Véase por ejemplo: LÓPEZ GÓMEZ, Andrés Felipe. El servicio privado de transporte: una propuesta de reinterpretación. En: *Revista Derecho del Estado*. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2022, nro. 51, p. 261–311. DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n51.09>.

<sup>11</sup> A cambio de una remuneración o como accesorio de un acto de comercio de conformidad con lo establecido en el inciso primero del artículo 3 de la Ley 105 de 1993 y en el artículo 995 del Código de Comercio

<sup>12</sup> No predicable una falacia de falsa oposición, dado que, normativamente, el servicio es público o es privado. para una claridad sobre la división, véase la Sentencias C – 066 de 1998 de la Corte Constitucional.

De cara al control a toda forma de ilegalidad o informalidad, la Superintendencia de Transporte ha expedido las Circulares Nos. 13 del 09 de julio de 2014 y 24 del 30 de diciembre de 2014, en las cuales solicita e insta a las autoridades de tránsito y transporte en la aplicación de medidas tendientes a la inmovilización de vehículos de servicio público y particular que presten servicio no autorizado, y adelantar las investigaciones administrativas e imponer las sanciones a que haya lugar. Así mismo, mediante la Circular Externa No. 015 del 20 noviembre de 2020, conmina a las Autoridades, Organismos de Tránsito, Áreas Metropolitanas y demás Entidades del Sistema Nacional de Transporte a actualizar el Plan Estratégico de Vigilancia y Control del Cumplimiento de las Normas de Transporte y Tránsito, imponiendo las sanciones que sean procedentes tanto del régimen de tránsito, como de transporte, cuando se identifiquen conductas que infrinjan estos regímenes<sup>13</sup>.

Mediante la Resolución 3443 de 2016 del Ministerio de Transporte, “*Por la cual se dictan lineamientos para el control del cumplimiento de las normas que rigen la actividad transportadora*”, esta entidad igualmente dispuso líneas de política para el control del cumplimiento de las normas que rigen la actividad transportadora y señaló en su artículo primero que “**Todas las entidades del sector transporte deberán aunar esfuerzos para apoyar a las entidades que tienen a cargo el control del cumplimiento, para garantizar la eficiencia de las acciones de supervisión, inspección, control y vigilancia**”.

LA PROLIFERACIÓN DEL FENÓMENO O SU MASIFICACIÓN NO SON EXCUSA ALGUNA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE, todo lo contrario, opera, como un indicador de la necesidad, pero, sobre todo, de la exigibilidad de acciones mucho más concretas, estructuradas e integrales en el ejercicio de las labores de inspección, vigilancia y control que les corresponden.

Así lo entendió el Consejo de Estado en un pronunciamiento que, por su relevancia, bien vale la pena sacrificar la brevedad y transcribirlo in extenso:

*“Se pudo establecer la capacidad de la actora para recibir hasta de 210 vehículos con un mínimo de 175 y que el número de automotores afiliados a la fecha de elaboración del dictamen, era de 130. Se concluyó así en la experticia un déficit de vehículos afiliados atribuido al transporte ilegal.*

...

*3.9 El Distrito demandado allegó los decretos expedidos con el fin de contrarrestar la proliferación del transporte ilegal (Decreto 019 de 200724, Decreto 038 de 2007, Decreto 067 de 2007, Decreto 102 de 2007 Decreto 204 de 2007, Decreto 267 de 2007, Decreto 238 de*

---

<sup>13</sup> Esta Superintendencia, además de las mencionadas, mediante la Circular 000009 del 25 de julio de 2007, expidió una serie de recomendaciones para el control del mototaxismo, dentro de ellas, solicitaba la implementación de restricciones a la circulación de motocicletas. Igualmente, a través de las Circulares 69, 71, 72, 74, 75 y 77 de 2017 y 10 y 11 de 2018, implementó la campaña #muevetelegal, con la que se busca desestimular el uso del transporte informal y en la Circular 08 de 2017 adoptó los Indicadores de las acciones para el control de la informalidad y la ilegalidad, como mecanismo para hacer el seguimiento del cumplimiento de las funciones de control que corresponde a los Organismo de Tránsito.

Así mismo, en relación con esta creciente problemática y las acciones que exige, se ha pronunciado el Ministerio de Transporte mediante el memorando 20134000074321 del 28 de febrero de 2013 y las circulares 20144000000781 del 3 de enero de 2014, 20144000252931 del 21 de julio de 2014, 20161100137321 del 17 de marzo de 2016, 20164100264971 del 14 de junio del 2016, dirigidas a las autoridades de control y recordando en ellas la importancia de los controles, las herramientas que para el efecto existen y la vigilancia que sobre sus acciones corresponde a la Superintendencia de Transporte

La Procuraduría General de la Nación por su parte, se pronunció mediante Circular Externa 015 del 8 de septiembre de 2017, indicando que “*Es deber de todas las autoridades de tránsito y transporte asumir sus competencias, expedir la reglamentación que corresponda, actuar de manera coordinada y obtener los resultados en materia de cumplimiento de la Ley*”.

2006, Decreto 245 (año ilegible), Decreto 043 de 2008, Decreto 150 de 2008 Decreto 437 de 2008, Decreto 275 de 2008, Decreto 214 de 2008, Decreto 508 de 2008, Decreto 501 de 2008, Decreto 063 de 2009).

3.10 Se conocen los planes de aplicación por parte de la Policía Nacional de los decretos expedidos por el gobierno distrital, con el efecto de controlar la prestación ilegal del servicio de transporte, consistente en la instalación de retenes, horarios de operación y sectores controlados. Los operativos relacionados con el control del mototaxismo se llevaron a cabo los días 15 al 29 de julio de 2007, 5, 6, 10 al 24, 29 y 30 de marzo de 2008, 12 de abril de 2008, la semana del 12 al 18 de mayo de 2008, la semana del 19 al 25 de mayo de 2008, septiembre de 2008, 6 al 12 de octubre de 2008, 3 al 9 de noviembre de 2008, el 27 de enero y 1º de agosto de 2009. Se desconoce la naturaleza de las infracciones impuestas por las autoridades policiales y registradas en los demás informes o no están relacionadas con el servicio de transporte ofrecido irregularmente.

...

Por otro lado, tal como se desprende del material probatorio allegado al infolio, con ocasión de las dificultades económicas que atraviesan diversos grupos poblacionales y ante las apremiantes necesidades pendientes de satisfacción, el transporte público irregular se mostró como una opción para obtener ingresos, al punto que su proliferación fue generalizada en varias regiones del país.

Las Alcaldías de Valledupar, Montería y el Distrito de Cartagena allegaron a este asunto distintos elementos normativos mediante los cuales procuraron controlar y sancionar a aquellos que prestaban, ilegalmente, el servicio de transporte en distintas rutas de sus localidades, circunstancia que demuestra que **este servicio se prestaba generalizadamente y el servicio irregular fue aprehendido por las comunidades** (ver párr. 3.11).

Ello no implica, de suyo, **que pueda desobedecerse o inobservarse el ordenamiento jurídico con base en una conducta irregular y generalizada, sino que, ante la ilegalidad, las autoridades deben encaminar sus potestades al efectivo cumplimiento de las normas**, como se indicó en párrafos precedentes. Así, la Alcaldía, en ejercicio de su calidad de primera autoridad administrativa y policial del distrito, tenía a su cargo controlar esta práctica, por ser contraria a la norma.

**Por ello, considerar que la costumbre aprehendida por los usuarios de este tipo de transporte o la asociación entre conductores no autorizados legitiman la actuación no tiene asidero**, en cuanto, como se sabe, la costumbre contra legem se encuentra proscrita en nuestro ordenamiento jurídico, así, no puede concluirse que la misma es creadora de derechos o que, por su existencia generalizada, no permite aplicar los correctivos y sanciones previstos en la norma.

Es así que, ante la generalización del transporte irregular, ampliamente conocida por ciudadanos y autoridades, **DEBIERON ENFILARSE TODOS LOS ESFUERZOS a sancionar a quienes lo llevaban a cabo, así como a garantizar que solo aquellos quienes contaban con el correspondiente permiso fueran quienes prestaran el servicio público** y, así mismo, obtuvieran provecho económico de la actividad.

[...]

**Así las cosas, el esfuerzo del distrito fue insuficiente. Ello se encuentra probado, pues en ejercicio de la potestad reglamentaria, se establecieron medidas y sanciones en contra de quienes transportaran pasajeros de manera irregular, concretamente mediante el Decreto 238 de 2006 (ver párr. 3.9), pero estas no cumplieron con su objetivo**

**y fueron insuficientes ante la masividad de la práctica, pues los daños no cesaron con su adopción.**

[...]

se tiene, entonces que el daño alegado en la demanda sí es imputable al Distrito de Santa Marta, pues en su calidad de primera autoridad policiva y administrativa del territorio, debió cumplir sus funciones de control y vigilancia del transporte público en la ciudad, [...] **toda vez que no mitigó ni controló EFECTIVAMENTE esta práctica** que produjo consecuencias adversas en la operación [...]”<sup>14</sup>. (Énfasis propio)

Es claro entonces que resulta necesario, que las Autoridades de tránsito y transporte, organismos de tránsito, áreas metropolitanas y demás decididamente se comprometan y fortalezcan las actividades de control, aplicando las normas que regulan la materia y que se tenga plena conciencia de que las dimensiones de la problemática no excusan la falta de control, por el contrario, su magnitud resulta ser una razón, como se ha visto en el antecedente, para que el compromiso de la autoridad de inspección, vigilancia y control, se exija más evidente y robusto.

De tal manera, que si bien el artículo 131 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010, en su literal D.12. posibilita la inmovilización de vehículos particulares destinados a la prestación del servicio público y la imposición de una multa de treinta salarios mínimos legales diarios vigentes el conductor, la magnitud del problema obliga a que el recurso a este instrumento de control de cumplimiento normativo sea evidente y profuso, pero sobre todo, a que no se limite a él las estrategias para hacer frente al fenómeno.

Recuérdese que, conforme lo enfatizaba la Corte Constitucional en la Sentencia C – 144 de 2009,

*“El transporte terrestre es una actividad social y económica que facilita la realización del derecho de libre movimiento y circulación, así como de derechos vinculados con la libertad económica y la iniciativa privada relacionada con la prestación del servicio público de transporte. Su ejercicio arriesga derechos fundamentales de los ciudadanos a la vida, la integridad y la seguridad, por el peligro que entraña la movilización a través de vehículos - velocidad de la movilización y contundencia de los mismos -. También impacta en derechos colectivos como el medio ambiente y el uso del espacio público (vgr. vías, calles, bahías, publicidad exterior, contaminación del aire, etc.).*

Si se consideran estas implicaciones, se puede interiorizar adecuadamente la afirmación realizada por la Corte Constitucional, cuando indicaba en la Sentencia C – 043 de 1998, que:

*“La ultima-ratio de las autorizaciones o habilitaciones reside entonces en la obligación que tiene el Estado de proteger los intereses de la comunidad, de los posibles perjuicios que la ejecución indiscriminada e incontrolada de la actividad de los particulares pudiera generarle”.*

De esta manera, podemos decir que la proliferación del transporte informal e ilegal, que pareciera tener la ventaja de propiciar la libertad de empresa y garantizar una mayor disponibilidad del servicio a los usuarios, realmente compromete importantes valores constitucionales y pone en riesgo la adecuada satisfacción del interés general y el cumplimiento de los fines del Estado. Así, lo que aparentaría ser una ventaja y en este sentido ser defendida por prestadores de servicios sin autorización y usuarios que no conciben el riesgo que implica la actividad y las consecuencias negativas que sobre la movilidad en general proyectan estas actividades irregulares, es tan solo una manifestación evidente de una tarea deficiente, inconclusa o pendiente de las autoridades públicas

<sup>14</sup> SUBSECCIÓN B DE LA SECCIÓN TERCERA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CONSEJO DE ESTADO. Bogotá, D.C., 23 de mayo de 2018. Radicación número: 47001-23-31-000-2007-00303-01(39603)

en: 1. La configuración de un contexto social y económico que brinde verdaderas oportunidades a los ciudadanos, 2. En la configuración, mediante decisiones de organización del transporte, de un servicio público formal que permitan satisfacer adecuadamente las necesidades de movilización de los usuarios y 3. En materia de control por parte de las autoridades de inspección, vigilancia y control, el que, en el mejor de los casos, ha sido insuficiente.

Frente a este último punto, dentro de las acciones de la autoridad **es fundamental no dejar de recurrir al recurso configurado por el literal e del artículo 46 de la Ley 336 de 1996**, de conformidad con el cual, las multas procederán *“En todos los demás casos de conductas que no tengan asignadas una sanción específica y constituyan violación a las normas del transporte”*, siendo evidente que El principio de tipicidad y de legalidad, flexibilizado en el derecho administrativo, bien permite que la conducta de alguna manera pueda ser determinada mediante la reconducción del comportamiento a la transgresión de disposiciones legales. En esta dirección se pronunció la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la cual, haciendo un recuento de la jurisprudencia constitucional y de la jurisdicción Contenciosa Administrativa, señaló:

*“En la tipificación de las infracciones, podrán preverse normas en “blanco” o incompletas, que no pueden ser entendidas como un “cheque en blanco” para ser llenado a voluntad por la Administración. Los tipos sancionatorios en “blanco” o incompletos se aceptan bajo remisiones normativas precisas o criterios por medio de los cuales se pueda determinar con claridad la conducta”*<sup>15</sup>. (Énfasis propio) Ejemplo claro, la norma que dicta la autoridad de transporte en ejercicio de sus funciones ( fijación de tarifa) y no se cumple por el prestador del servicio, allí claramente aplica la tipificación con el literal e artículo 46 de la ley 336 de 1996, remitiéndolo a la disposición que regule la tarifa.

Como tipo en blanco, la constitucionalidad del literal ‘e’ del inciso primero del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, de conformidad con el cual será sancionada con multa *“...conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas del transporte”*, fue declarada por la Corte Constitucional, al estudiar la norma en cuestión, cuando concluyó:

*“Hay que entender que las violaciones que en este literal se sancionan son todas las infracciones de las normas de transporte, diferentes a las expresamente señaladas en el mismo artículo 46. No se quebranta, pues, el principio de legalidad de la pena.*

*Se advierte, sin embargo, que las sanciones, dentro de la escala prevista en el artículo 46, deben ser razonables y proporcionales a la violación.*

Así, se declarará exequible esta norma”<sup>16</sup>.

Como ejemplos que darían lugar a la aplicación del literal e, pueden citarse los contenidos en el inciso 5 del numeral 6 del artículo 3 de la ley 105 de 1993 y los artículos 11, 13, 23 y 26 de la ley 336, entre otros, los cuales disponen, en su orden:

- *“El transporte de carga será prestado por personas naturales o jurídicas debidamente*

<sup>15</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Radicación No. 11001-03-06-000-2018-00217-00(2403). (5, marzo, 2019). C.P. Germán Alberto Bula Escobar. Bogotá, D.C. Disponible en: <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/218/11001-03-06-000-2018-00217-00.pdf>

<sup>16</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-490. Expediente D-1621. (02, octubre, 1997). M.P. JORGE ARANGO MEJÍA. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-490-97.htm#:~:text=El%20art%C3%ADculo%20acusado%2C%20que%20en,manera%20alguna%20con%20la%20Constituci%C3%B3n.>

- autorizadas por las autoridades y el Gobierno Nacional regulará su funcionamiento”*
- *“Las empresas interesadas en prestar el servicio público de transporte o constituidas para tal fin, deberán solicitar y obtener habilitación para operar”.*
  - *“La habilitación es intransferible a cualquier título. En consecuencia, los beneficiarios de la misma no podrán celebrar o ejecutar acto alguno que, de cualquier manera, implique que la actividad transportadora se desarrolle por persona diferente a la que inicialmente le fue concedida, salvo los derechos sucesorales”.*
  - *“Las empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte sólo podrán hacerlo con equipos matriculados o registrados para dicho servicio, previamente homologados ante el Ministerio de Transporte, sus entidades adscritas, vinculadas o con relación de coordinación y que cumplan con las especificaciones y requisitos técnicos de acuerdo con la infraestructura de cada Modo de transporte”.*
  - *“Todo equipo destinado al transporte público deberá contar con los documentos exigidos por las disposiciones correspondientes para prestar el servicio de que se trate”.*

Cualquier conducta que contravenga lo dispuesto en los ejemplos anteriores, deberá ser sancionada por la autoridad de inspección, vigilancia y control de la modalidad y jurisdicción correspondiente, con base en el literal e del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 y la graduación que en el mismo artículo se establece, con previo agotamiento del procedimiento administrativo sancionatorio establecido en el artículo 50 y siguientes de la misma disposición.

Así las cosas, ésta superintendencia exhorta nuevamente a las autoridades de transporte y tránsito al cumplimiento de sus funciones de inspección, control y vigilancia, en coordinación con el cuerpo de control operativo y policivo, adelantando las acciones pertinentes que velen por el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte, por la adecuada prestación del servicio público de transporte e impidan todas las operaciones que se den bajo la informalidad e ilegalidad que afecten este servicio público esencial y a la construcción y despliegue de estrategias integrales y transversales que permitan evidenciar resultados en la gestión o, cuando menos, que permitan advertir que en su jurisdicción se asume el control de la informalidad e ilegalidad en el transporte con la importancia y prioridad que exige la magnitud y la tendencia del fenómeno, pero sobre todo, que exigen sus consecuencias adversas a la seguridad de las personas y a la calidad de vida en el territorio.

#### **4. Conclusiones.**

- i. El servicio público de transporte es regulado, vigilado y controlado por el Estado, en cuanto a través del mismo se busca garantizar la materialización de los fines constitucionalmente establecidos y para ellos el legislador ha exigido que sea prestado por empresas legalmente constituidas y debidamente habilitadas por las autoridades competentes, con vehículos homologados y registrados en dicho servicio.
- ii. Corresponde a las autoridades de tránsito y transporte aplicar el régimen legal según la modalidad a su cargo, en cumplimiento de sus funciones de inspección, control y vigilancia, lo que significa que deben atender lo dispuesto en la ley 336 de 1996, específicamente en materia de procedimiento lo señalado en el capítulo noveno.
- iii. La dimensión del fenómeno no es un elemento que permita entender a las autoridades relevadas de sus responsabilidades, por el contrario, es un elemento que obliga un juicio mucho más estricto sobre sus acciones.
- iv. La diligencia y el adecuado cumplimiento de las responsabilidades de las autoridades de inspección, vigilancia y control, no se mide a partir de la cantidad o intensidad de las acciones desplegadas, sino a partir de la corroboración del despliegue de todas las acciones que se



encontraban a su disposición. En otras palabras, cuando no se logra contrarrestar el fenómeno, son indiferentes para la evaluación de la conducta las acciones efectivamente desplegadas, resultando, por el contrario, principalmente relevante el análisis de las acciones o instrumentos a disposición de la autoridad y su efectivo uso.

Podrán ser muchas las acciones y muy intensas, pero si resultan ineficaces y se disponía de otras herramientas de las cuales no se dio uso por la administración, su conducta configura una omisión, lo que incluye el uso de medios técnicos y tecnológicos para contar con el material probatorio suficiente para establecer las transgresiones normativas.

- v. Es preciso que las autoridades locales apliquen las sanciones a que haya lugar según sea de tránsito o transporte, atendiendo la conducta infringida y aplicable tanto a empresas de transporte, propietarios o conductores, lo mismo que a quien preste un servicio no autorizado o en vehículos no homologados.
- vi. Es de resaltar que quien ejerza la función de autoridad, al momento de emitir su decisión, debe dar aplicación a los principios de proporcionalidad, razonabilidad y graduación, según la afectación del servicio y el impacto en los intereses jurídicos tutelados y en el interés general.

Cordialmente.

**AYDA LUCY OSPINA ARIAS**  
Superintendente de Transporte