**CIRCULAR EXTERNA No.**

**PARA:** Autoridades de Tránsito, Organismos de Tránsito, Entidades del Sistema Nacional de Transporte

**DE:** Superintendencia de Transporte

**ASUNTO:** Vigilancia y Control del Cumplimiento de las Normas de Transporte y Tránsito

1. **Instrucciones**
   1. Actualizar para el año 2021 el “Plan Estratégico de Vigilancia y Control del Cumplimiento de las Normas de Transporte y Tránsito”, en los términos exigidos por la legislación nacional, especialmente en la resolución 3443 de 2016 del Ministerio de Transporte.
   2. Aplicar las sanciones que sean procedentes del régimen de tránsito terrestre, así como también las de transporte terrestre de pasajeros, cuando se identifiquen conductas que infrinjan los dos regímenes.

Lo anterior, especialmente respecto de la conducción de vehículos de servicio particular para realizar un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito, como ocurre cuando se destinan para realizar operaciones de transporte público.

1. **Fundamentos de las instrucciones**
   1. Competencia de Superintendencia de Transporte

La Superintendencia de Transporte es un organismo descentralizado del orden nacional, de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal, adscrita al Ministerio de Transporte.[[1]](#footnote-1)

Para el cumplimiento de las funciones de la entidad, correspondientes al ejercicio de la vigilancia, inspección, y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte e infraestructura,[[2]](#footnote-2) el H. Consejo de Estado ha precisado que se pueden impartir instrucciones dirigidas a los sujetos supervisados con el fin de (i) instruirlos sobre cómo deben cumplir sus obligaciones legales y reglamentarias, o (ii) imponer mecanismos de vigilancia eficientes.[[3]](#footnote-3)

En ese sentido, las Autoridades de Tránsito, Organismos de Tránsito y las Entidades del Sistema Nacional de Transporte son sujetos supervisados por esta Superintendencia, de conformidad con las siguientes disposiciones normativas:

* En primer lugar, se previó en el artículo 42 del decreto 101 de 2000 que *“[e]starán sometidas a inspección, vigilancia y control de la Supertransporte, exclusivamente para el ejercicio de la delegación prevista en los artículos 40, 41 y 44 de este decreto o en las normas que lo modifiquen, las siguientes personas naturales o jurídicas: (…)* ***2. Las entidades del Sistema Nacional de Transporte, establecidas en la ley 105 de 1993****, excepto el Ministerio de Transporte,* ***en lo relativo al ejercicio de las funciones que en materia de transporte legalmente les corresponden.*** *(…) 6. Las demás que determinen las normas legales”.*

A ese respecto, se previó en el artículo 1 de la ley 105 de 1993 que *“[i]ntegra el sector Transporte, el Ministerio de Transporte, sus organismos adscritos o vinculados y la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional, en cuanto estará sujeta a una relación de coordinación con el Ministerio de Transporte.* ***Conforman el Sistema Nacional de Transporte, para el desarrollo de las políticas de transporte, además de los organismos indicados en el inciso anterior, los organismos de tránsito y transporte,*** *tanto terrestre, aéreo y marítimo e infraestructura de transporte de las entidades territoriales* ***y demás dependencias de los sectores central o descentralizado de cualquier orden que tengan funciones relacionadas con esta actividad****”.*

* En segundo lugar, se dispuso en el parágrafo 3 del artículo 3 de la ley 769 de 2002 que *“****[l]as Autoridades, los organismos de tránsito,*** *las entidades públicas o privadas que constituyan organismos de apoyo serán vigiladas y controladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte”.*

Para esos efectos, se incluyeron en el mismo artículo como autoridades de tránsito a los Gobernadores, los Alcaldes, así como a los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o Distrital.

* Por último, en el artículo 1 de la resolución 3443 de 2016 del Ministerio de Transporte se dispuso que *“[t]odas 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”*, incluyendo para esos efectos a los Alcaldes Municipales, Distritales, Autoridades Metropolitanas y Secretarias de Tránsito y/o de Movilidad.
  1. Objetivo y alcance

Las instrucciones impartidas en esta circular no crean una obligación nueva para las autoridades con funciones en materia de tránsito y transporte, sino que conmina a las mismas a dar cumplimiento a obligaciones de rango legal y reglamentario de control del marco normativo de tránsito y de transporte.

Asimismo, en la medida que el régimen de tránsito terrestre es diferente al régimen de transporte terrestre, se conmina a las autoridades con funciones en materia de tránsito y transporte a dar aplicación a todas las consecuencias que correspondan a las conductas pluriofensivas, principalmente aquellas relacionadas con el transporte informal e ilegal.

* 1. Fundamentos de las instrucciones

*2.3.1 Fuente Constitucional del transporte público*

El transporte público es una manifestación de la libertad de locomoción, es un servicio público y además es un prerrequisito para la materialización de otros derechos fundamentales. Veamos:

**(i)** El fundamento constitucional del transporte público es el artículo 24 de la Constitución Política, como lo ha expuesto la H. Corte Constitucional. En efecto, de la “dimensión positiva o prestacional” de la libertad de locomoción se derivan obligaciones de hacer, o de dar, a cargo del Estado y exigibles por los ciudadanos.[[4]](#footnote-4) La Corte Constitucional ha destacado tres obligaciones en cabeza del Estado:

* Adoptar medidas y operaciones que eviten las restricciones indirectas a la movilidad de las personas.[[5]](#footnote-5)
* Garantizar el acceso de la población al sistema de transporte público. Lo anterior, en la medida que esta “es una faceta positiva y de orden prestacional del derecho a la libertad de locomoción, por cuanto **sin éste (el transporte público) difícilmente es posible para una persona desplazarse a lo largo de una urbe y ser productivo para la sociedad**”.[[6]](#footnote-6) (negrilla fuera de texto)
* Generar un acceso de toda la población en condiciones de igualdad, especialmente de las personas en situación de discapacidad.[[7]](#footnote-7)-[[8]](#footnote-8)

**(ii)** De forma complementaria, en la ley 105 de 1995 se previó que “**[l]a operación del transporte público** en Colombia **es un servicio público** bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad”. Fue la ley la que generó una equivalencia entre “transporte público” y “servicio público”. Por lo tanto, la equivalencia entre “operación de transporte público” y “servicio público” la hace la ley, no la Constitución Política.[[9]](#footnote-9)

**(iii)** Por último, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que la libertad de circulación es “un derecho constitucional que **al igual que el derecho a la vida, tiene una especial importancia en tanto que es un presupuesto para el ejercicio de otros derechos y garantías**, como por ejemplo, el derecho a la **educación**, al **trabajo** o a la **salud**”.[[10]](#footnote-10) (negrilla fuera de texto)

A este respecto, la Corte Constitucional ha precisado que “**el** **poder de regulación del transporte no sólo busca asegurar que en efecto las personas puedan desplazarse, busca también que éste se dé en condiciones de seguridad,** sin tener que exponer la vida y la integridad personal a riesgos más allá de lo razonable”.[[11]](#footnote-11)

*2.3.2 Deber de formular y actualizar el “Plan Estratégico de Vigilancia y Control del Cumplimiento de las Normas de Transporte y Tránsito”*

Propio de las dimensiones positivas o prestacionales de los derechos fundamentales, las entidades públicas deben contar con un plan que tienda a materializar dicha obligación en el tiempo.[[12]](#footnote-12)

Al respecto, el Ministerio de Transporte expidió la resolución 3443 de 2016 en la cual se previó que *“[t]odas 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 (incluyendo) Alcaldes Municipales, Distritales, Autoridades Metropolitanas y Secretarías de Tránsito y/o de Movilidad”.*[[13]](#footnote-13)

Dentro de las obligaciones previstas en dicha resolución, se indicó que *“****actualizar anualmente el plan estratégico de vigilancia y control del cumplimiento de las normas de transporte y tránsito*** *en el cual se determinen entre otros aspectos la ampliación la cobertura, se determinen las estrategias, actividades y recursos necesarios para ejercer eficientemente los procesos contravencionales y el recaudo de las multas, incluyendo la gestión efectiva, eficiente y eficaz de los procesos que se adelanten por jurisdicción coactiva”.*[[14]](#footnote-14)

*2.3.3 Aplicación de leyes distintas a una misma conducta*

Una misma conducta es susceptible de infringir varios regímenes y generar consecuencias diferentes, siempre que los regímenes infringidos sean distintos.

Considerando que el régimen de tránsito terrestre (ley 769 de 2002) es diferente del régimen de transporte terrestre (ley 105 de 1993 y ley 336 de 1996),[[15]](#footnote-15) y a su vez los dos anteriores son diferentes del régimen de protección de consumidores y usuarios (ley 1480 de 2011), es posible que una misma conducta infrinja más de uno de esos regímenes.

A modo de ejemplo, la conducta tipificada en el literal D12 del artículo 131 de la ley 769 de 2002[[16]](#footnote-16) reprocha la destinación de vehículos particulares para un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito (v.gr. la prestación de transporte público).

Del mismo modo, en la ley 336 de 1996 se puede considerar una infracción la realización de operaciones de transporte público con vehículos particulares, en la medida que se estaría prestando con vehículos que no están ni matriculados ni homologados para tal fin,[[17]](#footnote-17) posiblemente con conductores que no cuentan con la licencia de conducción para realizar operaciones de transporte público,[[18]](#footnote-18) operando sin la habilitación ni los permisos de operación requeridos,[[19]](#footnote-19) entre otros.

Por lo tanto, una misma conducta (realización de operaciones de transporte público utilizando vehículos particulares) puede infringir disposiciones de las leyes de tránsito terrestre, la de transporte terrestre, entre otras. Considerando el grave problema que supone para los habitantes del país quedar a merced del transporte ilegal, la Superintendencia hace un llamado a las autoridades con funciones de aplicar las leyes de tránsito y de transporte para que apliquen dentro de su jurisdicción a la prestación de transporte ilegal todas las consecuencias previstas por el legislador en las distintas normas, como las anteriormente mencionadas, cuando haya mérito para ello.

La presente circular se publicó para comentarios en la página web de la Superintendencia de Transporte, cuyos soportes reposan en la Oficina Asesora Jurídica de la entidad.

1. **Vigencia**

La presente circular rige a partir de su publicación.

**PUBLÍQUESE** en el Diario Oficial y en la página web oficial de la Superintendencia de Transporte.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CAMILO PABÓN ALMANZA**

Superintendente de Transporte

1. Artículo 3 del Decreto 2409 de 2018. “Por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones.” [↑](#footnote-ref-1)
2. Artículo 4 del Decreto 2409 de 2018. “Por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones.” [↑](#footnote-ref-2)
3. “La Superintendencia de Transporte tendrá las siguientes funciones: (...) **13. Impartir instrucciones para la debida prestación del servicio público de transporte,** puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y la protección de los usuarios del sector transporte, así como en las demás áreas propias de sus funciones: **fijar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los trámites para su cabal aplicación.**” Cfr. Decreto 2409 de 2018 articulo 5.

   "Son funciones del Despacho del Superintendente de Transporte: (...) **6.** **Impartir instrucciones en malena de la prestación del servicio de transporte,** la protección de sus usuarios, concesiones e infraestructura, servicios conexos; así como en las demás áreas propias de sus funciones: **fijar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su cabal aplicación.**” Cfr. Decreto 2409 de 2018 articulo 7.

   “(...) **Las superintendencias, entonces, cuentan por regla general, con la facultad de instruir a los destinatarios de su vigilancia y control sobre la forma de ejecutar de la mejor manera posible las normas que regulan sus actividades, y respecto de ciertos requisitos que ellos deben cumplir en aras de facilitar las labores de verificación y encauzamiento de las actividades**, que son necesarias para la efectiva vigilancia y control a cargo de dichas entidades.” (Negrilla fuera de texto) Cfr. H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 8 de marzo de 2007. CP: Ramiro Saavedra Becerra. Radicación número: 11001-03-26-000-1998-00017-00 (15071) [↑](#footnote-ref-3)
4. “(…) esta Corporación también ha indicado que dicha prerrogativa fundamental también tiene una faceta positiva y de orden prestacional, pues para garantizar su goce y ejercicio en algunas ocasiones se requiere de una infraestructura de base, que da origen a una obligación de hacer o dar en cabeza de las autoridades públicas, exigible por los ciudadanos.” Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-879 de 2011, Sentencia T-708 de 2015 [↑](#footnote-ref-4)
5. V.gr. actividades informales, como ventas ambulantes, que afectan el tránsito de las personas. Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia T-066 de 1995; Sentencia T-747 de 2015 [↑](#footnote-ref-5)
6. Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-885 de 2010, Sentencia T-708 de 2015 [↑](#footnote-ref-6)
7. De conformidad con la denominación prevista en la sentencia C-458 de 2015 [↑](#footnote-ref-7)
8. Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-804 de 2009 [↑](#footnote-ref-8)
9. Al respecto, ha dicho la Corte Constitucional que “(…) **catalogar el transporte como un servicio público deviene de la facultad del legislador,** investido de las expresas atribuciones constitucionales para expedir leyes de intervención económica (art. 334 Const.), y regir la prestación de los servicios públicos (art. 150.21 y 23), por lo que dado su carácter imprescindible y su relación con el interés público y los derechos fundamentales, pueden ser prestados por el Estado directamente o indirectamente por los particulares o comunidades organizadas, conservando el papel de garante de su prestación eficiente, empleando las competencias constitucional de regulación, control y vigilancia sobre el mismo”. Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-033 de 2014 [↑](#footnote-ref-9)
10. La Corte Constitucional ha manifestado que “[e]l legítimo ejercicio del derecho a la circulación **se constituye en un presupuesto para el ejercicio de otros derechos constitucionales,** cuyo desarrollo supone el reconocimiento a un derecho de movimiento que garantiza la independencia física del individuo." Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia T-150 de 1995; Sentencia T-595 de 2002. [↑](#footnote-ref-10)
11. “El transporte en calles y carreteras mediante los diferentes vehículos que permiten el tránsito terrestre son una de las formas conducentes para asegurar el goce efectivo de la libertad de locomoción. Pero **se trata de formas de transporte que también generan riesgos para la vida y la integridad de las personas, que demandan un control del Estado.** El poder de regulación del transporte no sólo busca asegurar que en efecto las personas puedan desplazarse, busca también que éste se dé en condiciones de seguridad, sin tener que exponer la vida y la integridad personal a riesgos más allá de lo razonable. Es decir, usar vehículos terrestres para el desplazamiento humano, supone generar o asumir riesgos significativos, incluso de muerte. El Estado, al asegurar las condiciones de seguridad y remover los obstáculos que impidan minimizar la probabilidad de que dichos riegos tengan lugar, protege los derechos cardinales a la vida y a la integridad personal, presupuestos de toda libertad.” Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-885 de 2010 [↑](#footnote-ref-11)
12. Lo anterior, porque “el carácter progresivo de la prestación no puede ser invocado para justificar la inacción continuada del Estado, ya que **por el hecho de tratarse de garantías que suponen el diseño e implementación de una política pública, el no haber comenzado a elaborar un plan es una violación de la Carta Política** (…)”. Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia T-708 de 2015

    “La administración equilibrada y justa de la riqueza puede verse afectada por errores o **falta de planeación del transporte público que, siendo un instrumento clave del desarrollo, tiene una incidencia directa sobre el goce efectivo de los derechos fundamentales** (…)”. Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia T-604 de 1992 [↑](#footnote-ref-12)
13. Cfr. Ministerio de Transporte. Resolución 3443 de 2016. Artículo 2 [↑](#footnote-ref-13)
14. Cfr. Ministerio de Transporte. Resolución 3443 de 2016. Artículo 3 [↑](#footnote-ref-14)
15. xxxxx [↑](#footnote-ref-15)
16. “D.12. Conducir un vehículo que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito. Además, el vehículo será inmovilizado por primera vez, por el término de cinco días, por segunda vez veinte días y por tercera vez cuarenta días.” [↑](#footnote-ref-16)
17. Cfr. Ley 336 de 1996 arts. 23 y 31 [↑](#footnote-ref-17)
18. Cfr. Ley 336 de 1996 art. 34 [↑](#footnote-ref-18)
19. Cfr. Ley 336 de 1996 arts. 11 y 16 [↑](#footnote-ref-19)