



Ministerio de Transporte
República de Colombia

MT-1350-2 – 9725 del 03 de marzo de 2006

Bogotá D. C.

Señor

JUAN GONZÁLO MERINO CALLE

Presidente

Corporación de Transportadores Urbanos de Medellín “C.T.U.”

Carrera 85 No. 8 B – 91 Oficina 485

Centro Comercial Terminal

Medellín – Antioquia

Asunto: Transporte - Congelación del parque automotor.

Damos respuesta a su petición efectuada a través del oficio radicado con el No. 4889 del 31 de enero de 2006, relacionado con la congelación del parque automotor en la ciudad de Medellín. Esta Asesoría Jurídica en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo se pronuncia en los siguientes términos:

1. DEL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE.

Sea lo primero advertir, que el presente concepto se debe enmarcar en atención al servicio público de transporte, que en nuestro ordenamiento jurídico goza de especial tratamiento por las normas jurídicas que disciplinan tal materia.

El primer parámetro que caracteriza el transporte es su incuestionable calificación como sector “estratégico”, por su relevancia política y su importancia para el desarrollo económico y la cohesión social de un país. Ante todo, las redes de transporte son factores determinantes de la unidad política y la integración social de los pueblos: los Estados y su espacio territorial, su ámbito de soberanía, determinan la configuración de las políticas nacionales y territoriales de transporte. Por otra parte, el sistema de transportes de un país es, asimismo, un elemento esencial del sistema económico nacional, que está directamente vinculado al buen funcionamiento de aquél. El transporte es el medio de relacionar las diferentes partes del proceso económico y los diferentes grupos sociales. Por ello, un buen

sistema de transporte es un factor decisivo del proceso económico y de la promoción social. Y viceversa: un deficiente sistema de transporte constituye un serio *handicap* para el desarrollo económico y social.

La ley 105 de 1993 entonces desarrolla los principios por los cuales se interpretan y se ajustan al sistema jurídico el servicio público del transporte, del cual nos permitimos señalar:

“ARTÍCULO 30. PRINCIPIOS DEL TRANSPORTE PÚBLICO. El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios:

(... .)” c. Que las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo.”

El principio reseñado contiene un elemento indispensable de la política del transporte, la racionalización, ello quiere decir que los medios de transporte deben ser acordes a la demanda insatisfecha, en atención a los estudios técnicos y la infraestructura existente, pudiendo en caso de sobreoferta tomar las medidas conducentes a organizar el sistema y de igual manera con el principio de racionalización dar respuesta a las peticiones de los particulares.

Es del caso traer a colación apartes de la sentencia C-043 de 1998, en la que la Corte Constitucional expresó: “El derecho positivo colombiano define el servicio público como “... toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente o por personas privadas.” (Art. 430 del Código Sustantivo del Trabajo)¹. Tal afirmación encuentra fundamento en lo dispuesto por el artículo 365 de la Constitución Política, según el cual “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado” y es deber de éste “asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”. Para tales efectos, la norma otorga al legislador la facultad para fijar el régimen jurídico de los servicios públicos, autorizando su prestación directa o indirecta, por parte de comunidades organizadas o por particulares, pero reservando al Estado su regulación, control y vigilancia. La operación del transporte público en Colombia es un servicio público, inherente a la finalidad social del Estado y sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades competentes, en cuya prestación juega un papel decisivo la participación del

sector privado. La ley... define este servicio como "... una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector [aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre], en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica...". "Pero además, la ley 336 de 1996, "por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte", en armonía con la ley 105 de 1993, le otorga "El carácter de servicio público esencial..." y resalta la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en lo que tiene que ver con la garantía de la prestación del servicio y la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones establecidas en la Constitución, la ley y los reglamentos.

De acuerdo a lo anterior en el transporte público no existen derechos adquiridos y expresa directivas de intervención, por la primacía del interés general sobre el particular, al respecto el Consejo de Estado ha dicho:

"El artículo 18 de la Ley 336 de 1996 es claro en señalar que "El permiso para prestar el servicio público de transporte es ... revocable" lo que permite inferir que no genera derechos adquiridos, por lo que desde esta misma perspectiva tampoco los generarían las autorizaciones otorgadas en virtud de los convenios. Y ello encuentra su razón de ser en los objetivos y principios que gobiernan la actividad transportadora, como la seguridad relacionada con la protección de los usuarios.

(... .) "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." "Precisamente, al analizar una norma de la legislación española (Art. 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales) que prevé la revocación de las licencias de operación cuando desaparecen las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevienen otras que, de haber existido en su momento, habrían justificado la denegación, el tratadista español García de Enterría señala: "El precepto en cuestión rompe, pues, acertadamente con el tópico principio de la intangibilidad de los actos declarativos de derechos y lo hace a partir de un dato capital: la vinculación necesaria de este tipo de autorizaciones a las circunstancias concurrentes en el momento en que se otorgaron y el implícito condicionamiento de las mismas a la permanente compatibilidad de la actividad autorizada con el superior interés

público, cuya prevalencia no puede quedar subordinada al resultado de una valoración inicial inmodificable.” Con base en lo expuesto, no puede considerarse que el otorgamiento de licencias de funcionamiento para operar el servicio público de transporte genere derechos adquiridos a favor de los operadores de dicho servicio, entendiéndose como tales -lo ha dicho la Corte- aquellos que “se entienden incorporados válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona”. Se trata simplemente de derechos temporales de operación, sujetos a las nuevas condiciones y modificaciones que se deriven de la regulación legal y reglamentaria, que busca, en todo caso, coordinarlos con los derechos e intereses de la comunidad; ello, como ya se ha explicado, encuentra respaldo constitucional en los principios fundantes y fines esenciales del Estado, como lo son la prevalencia del interés general y el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de la población (arts. 1º, 2º y 366 C.P.). (Consejo de Estado Sección 1 sentencia 7103 de 2003 M.P. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO) (El subrayado es nuestro).

En conclusión el servicio público de transporte no genera ninguna expectativa a los particulares en los que se confía su prestación, siendo de la administración pública el control y vigilancia de los mismos, lo que validamente le faculta para que en ejercicio de su competencia de policía administrativa, tome las decisiones que el bien común así le precisen.

Posteriormente la Corte Constitucional mediante sentencia T-026 del 26 de enero de 2006 revisó la tutela de los fallos proferidos por el Juzgado catorce Penal del Circuito de Cali, de fechas 19 y 24 de julio de 2005, de las acciones de tutela T-1178940 presentada por la Empresa de Buses Amarillo Crema S.A. y T-1180572 presentada por la Cooperativa Especializada de Motoristas y Transportes, Coomoepal Ltda. Contra la Secretaría de Tránsito y Transporte Municipal de Cali. La Corte Constitucional concluyó entre otros aspectos lo siguiente:

“En primer lugar, para esta Sala de Revisión como se dijo, de conformidad con el objeto de estas acciones de tutela, no existe la menor duda sobre la improcedencia de las mismas, dado que se trata de una discusión que debe ser resuelta por el juez competente y no por el juez constitucional, pues, la inconformidad de las empresas demandantes con el contenido de diversos actos administrativos proferidos por la administración municipal sobre los cupos mínimos y máximos de vehículos de servicio público, corresponde a una clara discusión legal que no involucra derechos constitucionales.

Agrega igualmente la Corte Constitucional que:

“El servicio de transporte colectivo es un servicio público. Introducir modificaciones a las decisiones adoptadas por las autoridades de tránsito, es una de las prerrogativas legítimas de las que puede hacer uso el Estado en su función reguladora en la prestación del servicio público de transporte...”

“En consecuencia, La Secretaría de Tránsito y Transporte de Cali recupera la facultad discrecional de proferir las modificaciones que sean necesarias en materia de cupos de vehículos, como reflejo de las funciones y prerrogativas constitucionales de que goza el Estado en materia de regular la prestación eficiente del servicio público de transporte colectivo a todos los habitantes del territorio nacional. Es entendido que como todos los actos administrativos pueden ser objeto de control de legalidad

Atentamente,

LEONARDO ÁLVAREZ CASALLAS
Jefe de Oficina Asesora de Jurídica