

CIRCULAR EXTERNA No. 2024533000044



Fecha 06-09-2024

Para: **Autoridades Municipales, Distritales o Metropolitanas de Transporte, Dirección de Tránsito y Transporte – DITRA.**

De: Superintendente Transporte

Asunto: Reiteración del deber de imposición de IUITs y de Inmovilización de Vehículos por la Prestación del Servicio de Transporte Público sin Autorización.

En virtud de las funciones que le asisten a la Superintendencia de Transporte y especialmente, en ejercicio de la competencia que de acuerdo con el numeral 6 del artículo 7 del Decreto 2409 de 2018 le corresponde, y conforme con la cual se facultada para "*Impartir instrucciones en materia de la prestación del servicio de transporte, ... fijar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su cabal aplicación*", con fundamento en la responsabilidad que le otorga el parágrafo 3 del artículo 3° de la Ley 769 de 2002 cuando le encarga vigilar y controlar a las autoridades y los organismos de tránsito y transporte, se han expedido reiteradas instrucciones¹ en las que se reclama de las autoridades locales la implementación y desarrollo de acciones concretas y de estratégicas de control de la informalidad que respondan a un ejercicio de planeación y que tengan la capacidad de madurar y evolucionar con los ejercicios de seguimiento a su ejecución y la de sus resultados.

Entre las instrucciones, puede verse por ejemplo en las impartidas mediante la Circular Externa 015 del 20 de noviembre de 2020 y en las dispuestas en la Circular Externa del 30 de marzo de 2023, se cuenta la que se dirige específicamente a exigir de la autoridad competente en cada caso, el cumplimiento de la obligación de aplicar el literal e) del numeral 49 de la Ley 336 de 1996 a los vehículos particulares que prestan servicios de transporte sin autorización y el literal D.12. del artículo 131 de la Ley 769 de 2002.

Sin embargo, a pesar de los reiterados pronunciamientos de esta entidad y de las claras y precisas instrucciones impartidas, así como de su carácter evidentemente vinculante y perentorio, se identifican resistencias en su

¹ Las instrucciones impartidas pueden consultarse, entre otras, en: (i) la Circular Externa 015 del 20/11/2020, asunto: Vigilancia y Control del Cumplimiento de las Normas de Transporte y Tránsito; (ii) la Circular Conjunta 20221300000277 del 26/12/2022, asunto: Control para garantizar el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte; y (iii) la Circular Externa del 30/03/2023

aplicación por parte de algunas autoridades que apelan a interpretaciones propias de la norma.

Dejando de lado la inadecuada canalización de la discrepancia, pues construida respecto de actos administrativos vinculantes no viene efectiva cuando se endereza como omisión de su cumplimiento sin que haya dejado de ser obligatorio, actitud más bien contraproducente, encontramos que la interpretación jurídica que le da lugar refleja una inexplicable confusión en los más fundamentales conceptos del régimen jurídico del sector, lo que nos lleva a considerar recomendable una nueva aproximación explicativa que, como acción preventiva, haga innecesario el recurso a las facultades sancionatorias de la Entidad.

Con este propósito, a continuación, desarrollaremos brevemente dos temáticas sobre las cuales se encuentran las mayores inquietudes, a saber: la aplicabilidad de la ley 336 de 1996 a los vehículos particulares y la posibilidad de aplicar concurrentemente la Ley 769 de 2002.

i. Infracción de las normas de transporte en vehículos particulares por parte de sujetos no autorizados.

Con apoyo en las sentencias C-043 de 1998 y C-144 de 2009 de la Corte Constitucional, en la Circular Externa del 30 de marzo de 2023, se exponían las características del servicio de transporte en cuanto al riesgo que implica el despliegue de la actividad, su importancia para el cumplimiento de los fines del Estado y el papel que las autorizaciones están llamadas a representar para la gestión de las exigencias regulatorias que de una y otra se derivan. Así, desde esta perspectiva podemos acompañar al legislador cuando señala, en el inciso segundo del numeral 6 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, que acceder a la prestación del servicio implica asumir una responsabilidad.

Naturalmente, una actividad que proyecta semejantes implicaciones adquiere una relevancia para el derecho que le lleva a ser objeto de una intensa regulación, desplegada principalmente con fundamento o bajo el marco de las competencias de intervención que se establecen en los artículos 333, 334 y 365 de la Constitución Política de Colombia. Se advierte expresamente lo anterior en el mandato del inciso primero del artículo 334, en el inciso segundo del artículo 365 y en los numerales 1, 21 y 23 del artículo 150 de la Constitución, con base en los cuales podemos decir que corresponde al Congreso, mediante las leyes, reglamentar esta actividad.

Ahora sí, nótese que:

1. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 9 y 10 de la Ley 336 de 1996, el transporte será prestado por personas autorizadas y, en consecuencia,

se exige que las interesadas en desplegar esta actividad soliciten y obtengan habilitación para operar.

2. Según se señala en los artículos 11 y 12 de la disposición normativa citada, la autorización no puede ser otorgada sin que se acredite la capacidad organizacional, económica y técnica.
3. Una vez otorgada, en la medida que ha sido conferida a un sujeto que ha acreditado la capacidad requerida, resulta intransferible a cualquier título. Así se indica en el artículo 13 de la Ley 336 de 1996, que no podría ser más enfático sobre el particular cuando señala que *"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..."*
4. Finalmente, el literal e del artículo 49 de la misma norma, dispone la inmovilización del vehículo cuando se compruebe que se presta un servicio no autorizado.

Si simplificamos un poco más las cosas, tendríamos que decir que se exige una autorización para la prestación de un servicio, que no puede sino desarrollarse en un vehículo, y se dispone la inmovilización del vehículo cuando la actividad es precisamente desplegada sin la autorización que le viene legalmente exigida.

Siendo así, ¿Cómo podría decirse no comprendida o excluida de la regulación de una actividad que exige autorización, precisamente aquella actividad que se regula en la norma y precisamente cuando ella viene desplegada sin la autorización que viene exigida en la misma norma dictada para el efecto? ¿cómo podríamos decir que la sanción por no autorización aplica solo a los autorizados que desbordan los términos de la autorización y no sobre aquel que carece por completo de la autorización que demanda la regulación de que se trata y cuya inexistencia es lo que en ella se penaliza?

En otras palabras, ¿cómo podría una ley que exige obtener previamente autorización a cualquier persona interesada en ofrecer y prestar el servicio de transporte y que sanciona con inmovilización al que ofrece y presta el servicio sin la autorización requerida, no ser aplicable precisamente a la persona que sin obtener la autorización ofrece y presta el servicio de transporte?

Aunque no lo parezca por la manera en que se han formulado las preguntas, y se ha expuesto el argumento, podría ser este el caso si pudiéramos apelar a otra norma con mayor especialidad o especificidad que regulara el mismo asunto, persiguiendo la misma finalidad y protegiendo el mismo interés jurídico.

Algunos señalan para estos propósitos al literal D.12 de la Ley 769 de 2002, pero es evidente que la mayor generalidad es propia de esta última por las siguientes razones:

- a. Esta norma es más general en la medida que es igualmente aplicable a quien usa en el servicio particular un vehículo de servicio público y, no solo, al que hace uso de un vehículo particular para el servicio público.
- b. A su vez, la autorización a que se hace referencia en ella es a aquella que se encuentra contenida en la licencia de tránsito, es decir, la asociada al mismo vehículo y a la destinación o uso que se hace del automotor, no a la que corresponde obtener a un sujeto para la prestación de un servicio público esencial;
- c. La Ley 769 de 2002 dispone una sanción, de competencia de la autoridad de tránsito, por el uso que se hace de un automotor en desconocimiento del servicio asignado en el acto de matrícula, como trámite de tránsito; mientras que la Ley 336 de 1996 dispone una sanción, de competencias de la autoridad de transporte, por la inexistencia de una autorización que faculte a un sujeto para la prestación del servicio público de transporte.

Ya se ampliarán estas consideraciones en el punto ii de este documento; de momento, de acuerdo con el criterio de este despacho, es incontestable que una sanción que se impone por la prestación de un servicio sin autorización aplica a un prestador que no se encuentra habilitado, que carece del permiso de operación y que opera en vehículos particulares; parece incluso irrazonable un desacuerdo, si se configura a partir de sostener alguno la posición contraria, pues no existen elementos que permitan afirmar que la infracción exija un sujeto activo calificado.

En todo caso, siguiendo el contrargumento que pretende afirmar el vehículo particular como ajeno a la regulación del transporte, es necesario concluir que el mismo sigue siendo producto del desconocimiento de la regulación, pues es absolutamente evidente que los vehículos particulares no escapan o no son ajenos al régimen jurídico del transporte; solo basta con un vistazo al Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte y allí se advertirá, sin dificultad, las diferentes opciones que en el servicio de transporte escolar, por ejemplo, se plantean para la participación de vehículos particulares, lo que igualmente ocurre en algunas formas de prestación de servicios turísticos. De tal forma, la regulación del transporte efectivamente establece las condiciones en que un vehículo particular se encuentra autorizado a prestar el servicio de transporte y la regulación del transporte sanciona cuando lo hacen sin autorización.

Pero no es por esto, ni por lo arriba dicho, que calificábamos de inexplicable la confusión, sino por lo intuitiva que resulta su resolución: la regulación es de la actividad y la regulación sanciona a quien despliegue la actividad sin cumplimiento de lo en ella dispuesto, es decir, sanciona "*Las personas que violen... las normas*", como lo refiere el numeral 4 del artículo 9 de la Ley 105 de 1993, de manera que el infractor no es un sujeto activo calificado.

Veamos ahora por qué puede concurrir con la infracción a la Ley 336 de 1996, infracciones a la Ley 769 de 2002.

ii. Concurso ideal de infracciones administrativas

No es difícil percatarse de que el literal e del numeral 49 de la Ley 336 de 1996 y el apartado D.12 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, contemplan sanciones que están para proteger dos bienes jurídicos distintos y su conocimiento corresponde a dos autoridades distintas.

El primero protege los intereses de los usuarios que podrían verse afectados por la prestación del servicio de transporte por sujetos inidóneos, así como la afectación que representaría para la industria la participación de sujetos sin el cumplimiento de requisitos legales y reglamentarios, mientras que el segundo protege el proceso de registro de vehículos y su destinación de conformidad con dicho registro. Mientras que en el primero se trata de una regulación que exige una autorización para la prestación de un servicio de transporte y que encarga a la autoridad de transporte sancionar su transgresión, en el segundo, se trata de una regulación de tránsito que sanciona el uso del automotor cuando no coincide con el que le fue asignado en el trámite de matrícula inicial; conducta que corresponde sancionar a la autoridad de tránsito.

Esta entidad, a través de la Circular Externa del 30 de marzo de 2023 emitida por la Superintendencia de Transporte, reiteró a las autoridades locales la necesidad de 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 en su jurisdicción, recordando la trascendental obligación que les asiste en dirección a evitar la proliferación de ésta práctica y contrarrestarle eficazmente como fenómeno. De las orientaciones en ella impartidas, forman parte consideraciones sobre el concurso ideal configurado por las dos disposiciones señaladas al inicio de este acápite, de las cuales resulta pertinente recordar las siguientes:

"Se evidencia que, mientras la norma de tránsito sanciona el cambio de destinación del vehículo¹⁹, la norma de transporte sanciona la prestación del servicio público de transporte sin autorización. La primera es una conducta que corresponde conocer y sancionar a la autoridad de tránsito y la segunda es una infracción que deberá ser sancionada por la autoridad de transporte.

A su vez, es evidente que no toda infracción al tránsito es una infracción al transporte, como cuando un vehículo de servicio público es destinado al servicio particular, evento en el que se configura la infracción de que trata el literal D.12 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 21 de la Ley 769 de 2002, y no se configura la infracción de transporte del literal e del artículo 49 de la Ley 336 de 1996, o el caso en el que un vehículo

de servicio público es destinado a la prestación de un servicio público para el que no se encuentra autorizado, como sería el caso, por ejemplo, de un vehículo de transporte urbano que es destinado a la prestación del servicio público de transporte terrestre de pasajeros por carretera, supuesto de hecho en el cual si bien procede la sanción de que trata el literal e mencionado, no procede la infracción de tránsito de que trata la norma de tránsito ya mencionada.

Conforme el antecedente, se advierte que las sanciones al tránsito y al transporte descritas, impuestas a una misma persona, no representarían en principio una violación del principio constitucional non bis in ídem, en la medida que difieren en "su finalidad, el bien jurídico tutelado, la norma que se confronta con el comportamiento sancionable o la jurisdicción que impone la sanción"; sin embargo, al prever ambas, a pesar de su diferencia de causa, una sanción de idéntica naturaleza a una sola persona, se procede por la corporación a determinar que, en los casos en que resulten concurrentes las sanciones, solo tendrá aplicación la más alta. En el caso particular, tratándose de dos autoridades diferentes a las que corresponde la investigación y sanción de la conducta, cada una de ellas deberá observar, en su respectiva decisión, la regla reflejada en la jurisprudencia citada, pues solo se podrá imponer la sanción más alta que corresponda y no las dos. En este sentido, si la más alta es la segunda, de la misma se deberá descontar el valor o el tiempo de inmovilización ya cumplido a órdenes de la autoridad que impuso la sanción previa. (...)"

En relación con la trasgresión al debido proceso y al principio constitucional del *non bis in ídem*, la mencionada Circular Externa de marzo de 2023, rememora adicionalmente la Sentencia C-914 de 2013, en la cual la corporación indicó:

"(...) Conforme el antecedente, se advierte que las sanciones al tránsito y al transporte descritas, impuestas a una misma persona, no representarían en principio una violación del principio constitucional non bis in ídem, en la medida que difieren en "su finalidad, el bien jurídico tutelado, la norma que se confronta con el comportamiento sancionable o la jurisdicción que impone la sanción"; sin embargo, al prever ambas, a pesar de su diferencia de causa, una sanción de idéntica naturaleza a una sola persona, se procede por la corporación a determinar que, en los casos en que resulten concurrentes las sanciones, solo tendrá aplicación la más alta."

En armonía con lo anterior, es criterio de este despacho que efectivamente puede haber lugar a un concurso ideal de infracciones administrativas cuando en la prestación de un servicio de transporte no autorizado, es decir, desplegado sin contar con la habilitación y permiso de operación de la autoridad de transporte², simultáneamente se está dando un uso distinto al vehículo de aquel que correspondería de conformidad con lo que dispone la licencia de tránsito

² El literal e del artículo 49 de la Ley 336 de 1996

expedida por la autoridad de tránsito³, considerando que la finalidad, el bien jurídico tutelado, la norma que se confronta con el comportamiento sancionable y la jurisdicción que impone la sanción son diferentes.

Teniendo lugar el concurso ideal, que no es en todos los casos según puede verse en la circular citada, solo hay lugar a exigir el cumplimiento de la sanción más alta en la medida que ambas disposiciones imponen una sanción de idéntica naturaleza. Es decir, a pesar de que se configuran dos infracciones, la sanción que debe asumir el infractor es exclusivamente aquella que corresponde a una sola de las normas, la que en el caso particular implique la más alta.

Dicho esto, este despacho no alcanza a imaginar y a la fecha no ha escuchado de actor alguno, razones suficientes para considerar que sus instrucciones se aparten de lo que viene exigido legislativamente, por lo cual, considerando las obligaciones que les corresponden en sus respectivas jurisdicciones como autoridades de control y vigilancia del tránsito y transporte, es procedente REITERAR el deber de ejecutar las acciones tendientes a lograr por los diferentes actores el cumplimiento de la normatividad legal vigente, y el despliegue de las mismas de conformidad con las instrucciones que reiteradamente ha impartido la Superintendencia de Transporte en las diferentes Circulares sobre el asunto.

Para el control del cumplimiento de éstas últimas, se les REQUIERE para que dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la presente, **impartan instrucciones al personal de control operativo indicando la obligatoriedad de hacer uso de la totalidad de los instrumentos de control ante la comisión de infracciones al tránsito y al transporte, incluida la imposición de Informes Únicos de Infracción al Transporte - IUIT- y la inmovilización de los vehículos de servicio particular que sean detectados prestando servicio de transporte público sin autorización.**

De las acciones requeridas deberá remitirse copia a la Superintendencia de Transporte dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición de esta Circular y, sus acciones deberán igualmente verse reflejadas en los reportes que realizan en el aplicativo SISI-PECCIT.

La desatención de las instrucciones impartidas en la presente Circular tipificará la infracción prevista en el artículo 12 literal a) de la Ley 2050 de 2020. Si no comparte usted su alcance, no es la omisión de su cumplimiento el camino para controvertirlos, la Superintendencia está siempre abierta al diálogo constructivo y a la construcción conjunta de conocimiento; y si estos espacios le resultan infructuosos, siempre tendrá la opción que le proporciona la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Entre tanto, esperamos el diligente cumplimiento de las instrucciones.

³ Aparte D.12 del artículo 131 de la Ley 769 de 2002



Finalmente, en caso de requerir apoyo con el registro y reporte de información en el aplicativo PECCIT, por favor enviar la solicitud al correo: observacionespeccit@supertransporte.gov.co

Atentamente,

Ayda Lucy Ospina Arias
Superintendente Transporte