



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20101340163761



Fecha: 05-05-2010

Bogotá, D.C.

Señor  
VICTOR JULIO JARAMILLO  
Carrera 40 8 5 – 29  
Viterbo - Caldas.

Asunto: Transporte. Alcance artículo 13 Ley 336 de 1996. Habilitación Empresa de Transporte. Decreto 170 de 2001.

En respuesta a la comunicación del asunto, radicada en este Ministerio bajo el No. 2010-321-018168-2 a través de la cual solicita se aclare la respuesta dada, al radicado STTM 84168, enviado a esta entidad por el Tránsito de Cali el 14 de octubre de 2008, en relación con el contenido del artículo 13 de la Ley 336 de 1996. Al respecto, en lo que a este Ministerio compete y de conformidad con lo preceptuado en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, le informo lo siguiente:

En primer lugar y en relación con las funciones de la Oficina Asesora Jurídica, es preciso señalar que el decreto 2053 del 23 de julio de 2003 (*"Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones"*) en su artículo 8°, numerales 2 y 8 preceptúa lo siguiente:

*"Artículo 8° Oficina Asesora Jurídica. La Oficina Asesora Jurídica cumplirá las siguientes funciones:...*

*"8.2. Establecer los criterios de interpretación legal de última instancia del Ministerio"...*

*"8.8. Atender y resolver las consultas y derechos de petición relacionados con las funciones de la oficina, presentados ante el Ministerio por personas de carácter público o privado."*

La anterior función se enmarca dentro del derecho de petición que de acuerdo con el Código Contencioso Administrativo, puede ser en interés particular, de informaciones y de consulta, sobre este último el Código en comento precisa:



**Para contestar cite:**

Radicado MT No.: **20101340163761**



Fecha: **05-05-2010**

*"ARTICULO 25. CONSULTAS. El derecho de petición incluye el de formular consultas escritas o verbales a las autoridades, en relación con las materias a su cargo, y sin perjuicio de lo que dispongan normas especiales.*

*Estas consultas deberán tramitarse con economía, celeridad, eficacia e imparcialidad y resolverse en un plazo máximo de treinta (30) días.*

*Las respuestas en estos casos no comprometerán la responsabilidad de las entidades que las atienden, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución."*

La doctrina administrativa en Colombia frente a este especial derecho de petición ha enseñado:

*"El ordenamiento positivo incluye como otra modalidad del derecho de petición el formular consultas a las autoridades públicas. Este mecanismo didáctico de colaboración de las autoridades para con los particulares se diferencia radicalmente de las otras formas de derecho de petición. Mientras en los anteriores el objetivo es la formación de un Acto Administrativo o la obtención de una información, en el presente asunto la finalidad es la obtención de un concepto sobre la interpretación del ordenamiento jurídico. "Los conceptos no obligan a la administración y los particulares se encuentran libertad de aceptarlos o no. No son actos administrativos, en la medida en que no adoptan decisiones, ni están llamados a producir efectos jurídicos, salvo que la administración con posterioridad los convierta en obligatorios. "(Jaime Orlando Santofimio G. Tratado de Derecho Administrativo. T. II. Pag. 196 y ss).*

El profesor Penagos al respecto ha comentado:

*"Se observa del estudio de la norma anterior (art. 25 C.C.A.), que los conceptos que emitan las autoridades, conforme al artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, **ni comprometen la responsabilidad de la entidad, ni son de obligatorio cumplimiento o ejecución, simplemente, por tratarse de meros conceptos, que no contienen decisiones, sino pareceres o criterios de la respectiva entidad"** (Gustavo Penagos. El Acto Administrativo. Tl. Pag. 228 y ss). (Negrillas fuera del texto).*

Recuerda el citado doctrinante que solamente se puede considerar obligatorios los conceptos cuando el mismo ordenamiento jurídico así lo precisa como es el caso de los emitidos y publicados por la DIAN, en virtud del artículo 57 del decreto 2117 de 1992, al

*Handwritten signature or mark.*



**Para contestar cite:**

Radicado MT No.: **20101340163761**



Fecha: **05-05-2010**

decir que los conceptos emitidos por la Subdirección Jurídica de Impuestos Nacionales, constituyen interpretación para los funcionarios de dicha entidad, y su desconocimiento podrá acarrear sanción disciplinaria.

Los órganos de control y las máximas autoridades judiciales respecto al alcance y responsabilidad del derecho de petición de consulta, han establecido la irresponsabilidad administrativa y patrimonial de la administración, cuando absuelven tales pedimentos, tal como a continuación se precisa.

1. La procuraduría General de la Nación en su función consultiva de las demandas de inconstitucionalidad presentadas ante la Corte Constitucional y con ocasión de una demanda contra el artículo 25 del C.C.A., en donde el accionante increpaba de inconstitucional el artículo 25 de marras por no generar responsabilidad patrimonial, conceptuó:

*“Como el accionante alude responsabilidad patrimonial del Estado cuando cause daños patrimoniales al peticionario con sus respuestas, resulta inaceptable para el Ministerio Público que la administración responda patrimonialmente y a título personal, por criterios, interpretaciones jurídicas y determinadas posiciones respecto a asuntos que respondan los entes estatales, cuando el peticionario acate un concepto de la administración que le cause perjuicio económico, pues su aceptación y aplicación correspondiente es optativa “si o no” conforme a la voluntad del que realiza la consulta o que busca aplicarla, en razón a ello no se percibe desequilibrio alguno al tomar en cuenta una respuesta a una consulta Estatal por parte del peticionario.*

*Basado en este análisis, el Procurador General considera infundados los cargos del actor por inconstitucionalidad en contra del artículo 25 parcial del Decreto 01 de 1984, mediante el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.” (Concepto No. 3740 del 25 de enero de 2005)”*

2. El Consejo de Estado por su parte, ha mencionado en abundante jurisprudencia lo siguiente:

En Auto de mayo 6 de 1994 la Sección Primera al respecto ha dicho: ***“Los conceptos jurídicos de la administración no son actos administrativos.... vale la pena recordar la diferencia que existe entre los conceptos y las circulares e instrucciones de carácter general...Mediante los primeros se absuelven consultas tanto de funcionarios como de particulares formuladas en procura de conocer, desde el punto de vista jurídico criterios y opiniones***

*Handwritten signature or mark.*



**Para contestar cite:**

Radicado MT No.: **20101340163761**



Fecha: **05-05-2010**

**acerca del problema consultado.** *A través de las segundas, el superior jerárquico indica a los funcionarios subalternos la manera como deben aplicar las normas legales...* (Negrillas fuera del texto).

En igual sentido el Consejo de Estado en sentencia proferida el 6 de febrero de 1997. Expediente 7736, por la sección segunda ha manifestado: *"No contempla dicha disposición la posibilidad de impugnar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la respuesta que profieren las entidades, al absolver las consultas que formulan los particulares, en ejercicio del derecho de petición, relacionadas con el alcance de las disposiciones de orden legal. ....no contiene una decisión capaz de crear, modificar, ni extinguir situación jurídica de ninguna índole, ya sea de carácter general o particular...."*

En otro pronunciamiento el Consejo de Estado, Sección Cuarta expediente 10787 sentencia del 18 de junio de 1984, ha determinado: *"A las anteriores consideraciones del auto suplicado, habrá que agregar solamente que la interpretación de la ley con autoridad solo está reservada al legislador, con el fin de 'fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general', conforme a la prescripción del artículo 25 del Código Civil y por lo mismo, si ni siquiera la que hacen los jueces, en toda la jerarquía judicial, es por vía de autoridad, sino doctrinaria, interpretación que por lo mismo no es de obligatoria observancia por las autoridades situadas en grado inferior del juez o tribunal que interpreta la norma, es por lo menos alineante que se dá tal carácter, a la interpretación de la ley tributario que haga la Dirección General de Impuestos Nacionales, que es una Oficina de la Administración"*.

*"Se vulnera igualmente el artículo 26 del C.C., toda vez que indudablemente la doctrina es fuente de derecho pero no es fuente obligatoria; la doctrina es la interpretación que por vía general se hace de las leyes; sirve para orientar a funcionarios y particulares, pero, repetimos, no es imperativa. De manera que la interpretación que por vía general hace el Director General de Impuestos, como doctrina, no es obligatoria para los particulares, y tampoco lo sería para los funcionarios de la dirección si no fuera por la facultad que la norma le confiere de convertir su doctrina en instrucciones para ilustrar y orientar a sus subordinados sobre cómo deben actuar ante un caso concreto. En estos eventos, los funcionarios por el principio de la obediencia inherente a la organización administrativa, deben observarlas, so pena de incurrir en infracción disciplinaria, a menos, claro está, que la instrucción contenga una ilegalidad flagrante, pues en este caso prima la observancia de la ley."*

En este orden de ideas es preciso concluir entonces que a esta Oficina Asesora Jurídica por expresa disposición normativa, le han sido asignadas las funciones de expedir conceptos en materia de transporte y tránsito los cuales no obligan, así como interpretar las normas sobre estas mismas materias.



**Para contestar cite:**

Radicado MT No.: **20101340163761**



Fecha: **05-05-2010**

En segundo lugar y respecto a la consulta por usted formulada, la cual es confusa y no permite dilucidar con precisión cuál es su inquietud, de la lectura de la misma, entendemos que lo pretendido por usted es que se precise el alcance del artículo 13 de la Ley 336 de 1996.

Así las cosas y frente al tema en comento, es preciso manifestar que esta Oficina Asesora Jurídica en reiteradas ocasiones se ha pronunciado al respecto en los siguientes términos:

Conforme a lo dispuesto por las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, solo pueden prestar el servicio de transporte público colectivo de pasajeros, las **empresas habilitadas** para ello que hayan obtenido los correspondientes permisos para la operación de rutas.

Por su parte, el artículo 13 de la Ley 336 de 1996 preceptúa: ***"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"***. (Negrillas fuera del texto).

A su turno el artículo 18 de la ley en mención, establece que el permiso otorgado para la prestación del servicio público es **revocable e intransferible y obliga a su beneficiario a cumplir lo autorizado en las condiciones allí establecidas**.

En desarrollo de las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, fueron expedidos los denominados Decretos 170's del 5 de febrero de 2001, reglamentarios de las diferentes modalidades de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor, encontrándose dentro de ellos el 170 ***"Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros"***, **normativas que respecto de la habilitación, preceptúan que las empresas legalmente constituidas interesadas en prestar el servicio en cada una de las precitadas modalidades, deberán solicitar y obtener la habilitación para operar y que dicha habilitación, autoriza a la empresa para prestar el servicio solamente en la modalidad solicitada. Además, que si pretenden prestar el servicio de transporte en otra modalidad diferente, deberán acreditar ante la autoridad competente para esta modalidad, los requisitos de habilitación exigidos para dicho efecto**.

Así las cosas es preciso concluir que el estatuto de transporte prohíbe expresamente la negociación a cualquier título de las **habilitaciones o permisos para operar así como**



Ministerio de Transporte  
República de Colombia

**BICENTENARIO**  
de la Independencia de Colombia  
1810-2010



**Para contestar cite:**

Radicado MT No.: **20101340163761**



Fecha: **05-05-2010**

**de los servicios autorizados, es decir rutas, horarios y capacidad transportadora obtenidos en consideración a la habilitación, es decir que ninguna empresa habilitada en Colombia puede entregar a otra tales permisos.** Empero, si puede enajenar la parte accionaria, es decir vender a otras personas naturales o jurídicas las cuotas o partes de interés o las acciones que se posean en la empresa según el tipo de sociedad a la cual se refiera, reiterando eso sí que la habilitación y los permisos otorgados a través del acto administrativo respectivo, son intransferibles a cualquier título (excepto en el caso de los derechos sucesorales) y deberá en consecuencia la empresa persona jurídica, a la cual le fueron otorgados, prestar el servicio público autorizado, en los términos y condiciones en que le fueron concedidos inicialmente a través del acto administrativo respectivo.

En estos términos queda respondida de manera definitiva la inquietud por usted formulada.

Atentamente,

**ANTONIO JOSÉ SERRANO MARTÍNEZ**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)