



MINTRANSPORTE

NIT.899.999.055-4



TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



RESOLUCIÓN NÚMERO

0005577

DE 2016

(  
**21 DIC 2016**  
)

"Por la cual se autoriza transitoriamente a Transcaribe S.A. la prestación del servicio desde Cartagena hasta el Centro Administrativo Departamental CAD, sede de la Gobernación de Bolívar ubicada en el municipio de Turbaco, para la realización de una prueba piloto, tomas de información y estadísticas del servicio."

#### EL SUBDIRECTOR DE TRANSPORTE

En uso de sus facultades legales y en especial las conferidas por los artículos 15.3 y 15.5 del Decreto 087 de 2011, y

#### CONSIDERANDO:

Que la Corte Constitucional, en Sentencia T 604 de 1992, afirmó que *"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"*, recordando que *"A nivel del individuo, el transporte es un instrumento de efectividad de los derechos fundamentales."*

Que en la misma Corporación, en sentencia T 150 de 1995, en el mismo sentido concluyó que *"El 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"*, aproximándose nuevamente al tema en la Sentencia T 595 de 2002, afirmando en ésta que el derecho fundamental de locomoción *"...Se trata de 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"* lo que le permitió sostener que *"...La posibilidad de generar procesos de desarrollo económico e integración social que propicien el goce efectivo de las garantías constitucionales, reposa, en gran medida, en el éxito de los sistemas de transporte público"*.

Que la movilidad, según la Corporación lo sostiene en el precedente al que venimos haciendo referencia, como *"libertad se afecta no sólo cuando por acciones positivas directamente se obstruye la circulación de los ciudadanos, sino también se ve limitado cuando se genera ese efecto indirectamente o por omisión en la remoción de barreras o en la creación de una infraestructura adecuada para la circulación"*.

"Por la cual se autoriza transitoriamente a Transcribe S.A. la prestación del servicio desde Cartagena hasta el Centro Administrativo Departamental CAD, sede de la Gobernación de Bolívar ubicada en el municipio de Turbaco, para la realización de una prueba piloto, tomas de información y estadísticas del servicio."

Que de esta manera, forzoso es acompañar el juicio de la Corte Constitucional volcado en la Sentencia T 604 de 1992 y citado en la sentencia C 408 de 2004, cuando concluye que *"... La fuerza de estructuración económica que posee el transporte público permite, cuando se accede al servicio, participar de la prosperidad general. Su carencia, en cambio, compromete un estándar mínimo de la existencia"*.

Que si bien podría pensarse que la adjudicación del permiso o el contrato de concesión, como condiciones imperativas para acceder a la prestación del servicio confirmadas por los antecedentes jurisprudenciales<sup>1</sup>, resultan condicionamientos transversales absolutos, no resulta ser éste el caso y por el contrario, es el mismo legislador ha dispuesto en otros sentidos, verbigracia, en los casos en que el servicio a prestar, no éste sujeto a rutas y horarios predeterminados<sup>2</sup> o en los permisos especiales y transitorios de que trata el artículo 20 de la Ley 336 de 1996. Por su parte, ha encontrado igualmente la jurisprudencia en el concepto de reestructuración de servicios una excepción a éstas reglas de selección.<sup>3</sup>

Lo anterior no es otra cosa que la tensión entre, por una parte, la necesidad de la prestación del servicio, con la regularidad y continuidad que en la misma debe observarse, y por la otra, la habilitación y permiso, en los términos generales que para su otorgamiento se imponen por los artículos 11, 16, 19 y 21 de la Ley 336 de 1996, tensión que con toda claridad se ha resuelto por el legislador en favor de la prestación del servicio, sacrificando incluso algunas de las condiciones que dentro de una regularidad fáctica se exigen.

Así lo entendió la Corte Constitucional en Sentencia C – 408 de 2004, en el análisis de la racionalidad de la disposición contenida en el numeral 5 del artículo 26 de la Ley 769 de 2002, de conformidad con la cual, la licencia de conducción se suspenderá "por prestar el servicio público de transporte con vehículos particulares". En aquella oportunidad la Corte manifestó:

*"podría alegarse que en regiones apartadas el servicio público de transporte no puede ser prestado satisfactoriamente por tratarse de lugares con especial alteración del orden público y, por lo tanto, las necesidades de la colectividad se verían insuficientemente satisfechas, con lo cual se podrían vulnerar derechos fundamentales de la ciudadanía. Con todo, el legislador en el artículo 26 acusado, previó una excepción al disponer la procedencia de la sanción a que se refiere la norma "[s]alvo cuando el orden público lo justifique, previa decisión en tal sentido de la autoridad respectiva". De esa forma, el*

<sup>1</sup> "Los textos transcritos permiten concluir que al excluirse del concurso el otorgamiento de permisos para la prestación y operación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera en el nivel preferencial de lujo, el Ejecutivo efectivamente desconoció los artículos 13 y 333 de la Constitución Política, que postulan los principios de igualdad y de libre competencia económica.

Se violaron también los artículos 3 de la Ley 105 de 1993 y 19 de la Ley 336 de 1996, pues al reglamentar la modalidad preferencial de lujo del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, el Gobierno Nacional debió respetar el marco que el Legislador trazó al disponer que el permiso para la prestación del servicio público de transporte se otorgará mediante concurso en el que se garanticen la libre concurrencia y la iniciativa privada, con lo que, de contera excedió el ámbito material de su potestad reglamentaria al contravenir lo dispuesto por el Legislador...". COLOMBIA. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera. Rad. No. 11001024000200400166 0, agosto 24 de 2006. C.P.: MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN. En: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22136>

<sup>2</sup> "...Cuando el servicio a prestar no esté sujeto a rutas y horarios predeterminados el permiso se podrá otorgar directamente junto con la habilitación para operar como empresa de transporte". COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 336 de 1996. Artículo 19, inciso segundo. Op. Cit.

<sup>3</sup> COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencia No. C-043; Expediente D-1754, 25 de febrero de 1998. Op. cit.. Esta sentencia se refiere a la demanda de inconstitucionalidad en contra del de la parte final del parágrafo del artículo 11 de la Ley 336 de 1996.

"Por la cual se autoriza transitoriamente a Transcaribe S.A. la prestación del servicio desde Cartagena hasta el Centro Administrativo Departamental CAD, sede de la Gobernación de Bolívar ubicada en el municipio de Turbaco, para la realización de una prueba piloto, tomas de información y estadísticas del servicio."

legislador en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 365 de la Carta Política, previó la eficiente prestación del servicio público de transporte cuando por razones de alteración del orden público, este no pueda ser prestado de manera efectiva".

Dentro de las excepciones a los procesos autorización, las que como vemos no son tan extrañas, el Decreto 171 de 2001 en cuyo artículo 43, hoy compilado dentro del Decreto 1079 de 2015, se estableció: "El Ministerio de Transporte podrá autorizar hasta por el término de seis (6) meses a los propietarios de los vehículos vinculados a una empresa cuya habilitación haya sido cancelada o aquella con licencia de funcionamiento que no obtuvo habilitación, para seguir prestando el servicio público de transporte en las rutas autorizadas a la empresa". Disposición que se configura, como las anteriores, en el privilegio del ofrecimiento del servicio, sobre las condiciones ideales del oferente, en los escenarios de imposibilidad de realización absoluta de estas dos condiciones.

Que lo anterior, se manifiesta con toda claridad en el pronunciamiento del Consejo de Estado, volcado en la sentencia 834 de 2007, en la cual refiriéndose a los permisos para la prestación del servicio sostuvo:

*Se trata, entonces, de actos administrativos que están sujetos a normas de orden público y, por lo mismo, a la prevalencia del interés general sobre el particular, de allí que se tenga reiterado por el Ordenamiento Jurídico, la Jurisprudencia y la Doctrina, tanto interno como comparado, que esos actos no confieren derechos adquiridos o perpetuos, sino provisionales o precarios, iuris tantum, en la medida que pueden modificarse o extinguirse cuando cambia la regulación en que se fundamentan, la que de suyo está aparejada con las circunstancias de hecho que regulan, que de ordinario son cambiantes, pues usualmente pertenecen a los campos económicos, sociales, ecológicos y similares, como ocurre justamente con el servicio público de transporte.*

Que la Corte Constitucional, al referirse a estos actos de habilitación y permiso, consagra su modificación como posible y necesaria, más allá de la modificación que ocurre necesariamente aparejada a los cambios de regulación, como lo menciona el Consejo de Estado en la sentencia atrás citada, viabilizando la misma incluso por decisiones administrativas operativas, dirigidas a la optimización del servicio. Al Respecto afirmó la corporación:

*"...dado que se trata de una actividad en la que resulta comprometido el interés general, el derecho otorgado es precario y temporal y, por tanto, puede resultar afectado en cuanto a su ejecución, o bien por determinaciones de la Administración dirigidas a la optimización del servicio, o bien por normas posteriores de carácter legal o reglamentario, también dictadas por motivos de utilidad pública o de interés general...*

*Así entonces, tratándose del servicio público de transporte, en el que se encuentran comprometidos derechos constitucionales fundamentales como la vida y la integridad personal de los usuarios y, en general, el interés público,*

0005577 21 DIC 2016

"Por la cual se autoriza transitoriamente a Transcribe S.A. la prestación del servicio desde Cartagena hasta el Centro Administrativo Departamental CAD, sede de la Gobernación de Bolívar ubicada en el municipio de Turbaco, para la realización de una prueba piloto, tomas de información y estadísticas del servicio."

*la autorización inicial de los organismos estatales de control no puede ser inmodificable...*"

Que dada la trascendental importancia del transporte y la necesidad de su disposición adecuada para garantizar no solo la efectividad de los derechos que de él dependen, sino también la prosperidad general, la que puede ser procurada, como ha quedado sentado, con decisiones de optimización del servicio que no necesariamente impliquen procesos de autorización, el alcalde municipal de Turbaco como máxima autoridad en materia de transporte de su jurisdicción y su homólogo del Distrito de Cartagena, presentaron mediante el Radicado 20162130025742, complementado con oficio Radicado 20163210749742, solicitud conjunta de declaratoria de ruta de influencia entre sus municipios en atención a la influencia recíproca de orden social, cultural y económico entre los mismos,.

Que el alcalde de Turbaco, según se consta en el convenio interadministrativo suscrito por éste en su calidad de alcalde y representante legal del municipio, con Transcribe S.A., autorizó el uso de los corredores viales del municipio para la operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo que hoy día opera en Cartagena.

Que en los documentos adjuntos a los radicados citados y en las reuniones realizadas con las partes interesadas y prestadores del servicio, se deja ver con toda claridad la influencia recíproca a la que se encuentran sujetos los municipios de Turbaco y el Distrito de Cartagena, especialmente en relación con la población de Cartagena y el Centro Administrativo Departamental CAD, sede de la Gobernación de Bolívar ubicada en el municipio de Turbaco, al cual deben permanentemente desplazarse para la realización de diferentes trámites.

Que la operación de Transcribe se encuentra integrada fácticamente con los servicios provenientes del municipio de Turbaco, cuyos vehículos acceden a bahías próximas al paradero de la Ruta X106, paradero que hoy en día se encuentra ubicado en la jurisdicción del municipio de Turbaco. Desde estas bahías acceden los viajeros provenientes de Turbaco en su gran mayoría a los servicios del transporte masivo de Cartagena Transcribe, según se pudo corroborar y consta en el informe del estudio de campo rendido por el ingeniero Javier Aguillón radicado 20164060281483; integración que podría desplazarse sin traumatismos al usuario ni afectación de los intereses de los actuales prestadores, hasta el paradero que para el efecto se disponga en el Centro Administrativo Departamental CAD, sede de la Gobernación de Bolívar, como se concluyó en la reunión adelantada por las autoridades en las instalaciones del ente gestor de Transcribe S.A., salvo las reservas que el representante de éste último formuló por asuntos de carácter financieros pendientes de analizar.

Que si bien la solicitud de ruta de influencia pretende la operación entre los cascos urbanos de los dos municipios, no podemos pasar por alto que ambos forman parte de las ciudades funcionales identificadas en el Conpes 3819 y están incluidas dentro del Sistema Regional de Transporte 2 Denominado Eje Caribe; y que en todo caso, la operación de dichos servicios por parte de Transcribe S.A, impactaría en los contratos suscritos con los operadores en proporciones que deben ser estudiadas en detalle.

"Por la cual se autoriza transitoriamente a Transcaribe S.A. la prestación del servicio desde Cartagena hasta el Centro Administrativo Departamental CAD, sede de la Gobernación de Bolívar ubicada en el municipio de Turbaco, para la realización de una prueba piloto, tomas de información y estadísticas del servicio."

Que no obstante lo anterior, nada obsta para que se continúen con los estudios de campo que permitan ir delineando la mejor manera de satisfacer las necesidades de movilización de los usuarios al interior de la ciudad funcional de la que forman parte y concretamente entre el municipio de Turbaco y el Distrito de Cartagena, especialmente entre el Centro Administrativo Departamental CAD, sede de la Gobernación de Bolívar y el Distrito de Cartagena.

Que los servicios de transporte entre el municipio de Turbaco y el Distrito de Cartagena por disposición del artículo 11 de la Ley 105 de 1993 y el Decreto 1079 de 2015 son de competencia de la autoridad nacional, así como la declaratoria de la ruta de influencia entre los mismos.

Que de conformidad con lo establecido los numerales 15.3 y 15.5 del artículo 15 del Decreto 087 de 2011, a la Subdirección de Transporte del Ministerio de Transporte le corresponde, entre otros, Elaborar los estudios y presentar las propuestas en relación con el Sistema de Transporte Urbano que incluya los desarrollos de transporte masivo y expedir los actos administrativos necesarios para las autorizaciones y demás requerimientos relacionados con el transporte carretero.

Que de conformidad con lo establecido por el Consejo de Estado en la Sentencia del 14 de abril de 2016, radicación número 76001-23-31-000-2001-00872-01, a diferencia de lo que ocurre con los estudios exigidos para la adjudicación de servicios, para la determinación de necesidades de modificación del servicio y la adopción de medidas para optimizarlo, los mismos pueden realizarse de cualquier manera, siempre que se respete los lineamientos de las diferentes técnicas en la materia. Al respecto estableció la corporación:

*"la exigencia del estudio técnico al que hacía alusión el artículo 25 del Decreto 1558 de 1998, era para el otorgamiento del permiso para la prestación del servicio básico de transporte o para la celebración del contrato de concesión u operación, mientras que en el caso **sub judice**, tal y como lo confirman los epígrafes de las resoluciones acusadas, las empresas transportadoras destinatarias de las medidas adoptadas en dichos actos, ya tenían las licencias de funcionamiento expedidas con anterioridad.*

...

*Así mismo se debe destacar, que el inciso segundo del artículo 25 del Decreto 1558 de 1998, de forma taxativa **condicionaba la apertura del concurso y el otorgamiento del permiso de operación**, a que previamente la autoridad competente hubiera acreditado la existencia de la demanda insatisfecha de movilización de pasajeros, mediante la elaboración de los respectivos estudios técnicos, pero no para efectuar los ajustes a la capacidad transportadora o el ingreso de vehículos al parque automotor.*

...

*Dados los anteriores planteamientos, no se puede confundir la exigencia del estudio técnico para solicitar el otorgamiento de las licencias de funcionamiento o para celebrar los contratos de concesión u operación, con la facultad de que hizo uso la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cali para adicionar una clase de vehículo, ajustar la capacidad transportadora y*

"Por la cual se autoriza transitoriamente a Transcribe S.A. la prestación del servicio desde Cartagena hasta el Centro Administrativo Departamental CAD, sede de la Gobernación de Bolívar ubicada en el municipio de Turbaco, para la realización de una prueba piloto, tomas de información y estadísticas del servicio."

*autorizar el ingreso de vehículos al parque automotor de algunas empresas que prestan este servicio público en dicha ciudad, por cuanto estos presupuestos suponían que estas empresas contaban previamente con los respectivos permisos de operación o licencias de funcionamiento o contratos de concesión y, por ende, con los respectivos estudios técnicos que en su momento determinaron la demanda existente o potencial insatisfactoria de movilización de pasajeros.*

*Dejando en claro lo anterior, pierde solidez el segundo planteamiento del recurso de apelación, según el cual de acuerdo con las pruebas aportadas al expediente, la Secretaría de Tránsito y Transporte de Cali no agotó ninguna de las etapas a que alude el artículo 27 del Decreto 1558 de 1998, debido a que el estudio elaborado por esta dependencia no cumplió con las exigencias de esta preceptiva legal, al no contar con el diseño y elaboración de los formatos y manuales para la obtención de la información, ni tampoco con los criterios para la determinación de los tamaños de la muestra y los procedimientos de expansión de las encuestas origen-destino, en los términos en que fue dispuesto por la Resolución 02252 del 8 de noviembre de 1999 expedida por el Ministerio de Transporte.*

*No es válido el anterior argumento de disenso, de acuerdo con las razones esgrimidas en precedencia, ya que el procedimiento que establecía el artículo 27 del Decreto 1558 de 1998, regulaba la metodología para la elaboración de los estudios de determinación de necesidades de movilización de pasajeros, pero se reitera, para la expedición del permiso de funcionamiento o la celebración del contrato de concesión u operación, mas no para el incremento de la capacidad transportadora y al ingreso de las busetas en el parque automotor, temas a los que se refieren los actos demandados".*

Que ante la posibilidad prevalernos de las herramientas que en general otorga la técnica para la determinación de necesidades del servicio y comprobada la existencia de dichas necesidades, resulta indispensable para la medición de los efectos de una extensión del servicio de transporte masivo en la operación actual de Transcribe y para realizar en general la medición de todas las variables que deben considerarse previa adopción de las medidas definitivas, sobre todo medir la evolución de la demanda, autorizar la realización de pruebas piloto de prestación del servicio como una técnica de estudio valiosa en razón de la gran aproximación que permiten sus resultados a la realidad operacional.

Por los posibles impactos en los contratos suscritos, la prueba piloto se realizara a discreción a instancia del ente gestor de Transcribe S.A.

Que por lo anteriormente expuesto, este Despacho,

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Autorizar por el término de seis (6) meses a Transcribe S.A. la prestación del servicio desde Cartagena hasta el Centro Administrativo Departamental CAD, sede de la Gobernación de Bolívar ubicada en el municipio de

"Por la cual se autoriza transitoriamente a Transcaribe S.A. la prestación del servicio desde Cartagena hasta el Centro Administrativo Departamental CAD, sede de la Gobernación de Bolívar ubicada en el municipio de Turbaco, para la realización de una prueba piloto, tomas de información y estadísticas del servicio."

Turbaco, en el marco de una prueba piloto, con el objetivo de efectuar, entre otros, tomas de información, estadísticas del servicio, cuantificación de necesidades y variables a considerar para su satisfacción adecuada, todo lo anterior con énfasis en la evaluación del comportamiento de la demanda.

La prueba piloto se desarrolla a instancia y discreción del ente gestor, debiendo en todo caso informar previamente a la autoridad municipal y distrital involucrada, los términos en que ofrecerá y prestará el servicio en desarrollo de la prueba piloto. Los servicios que se presten serán en todo caso remunerados por el usuario.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Dentro del término autorizado para la prestación del servicio, previa concertación con los prestadores del servicio intermunicipal, podrá igualmente desarrollar pruebas piloto de prestación del servicio hasta el municipio de Turbaco.

**ARTÍCULO TERCERO:** La prueba piloto y sus resultados, deberán ser debidamente documentados y remitidos al Ministerio de Transporte, a la Alcaldía de Turbaco, a la Alcaldía de Cartagena y a la Gobernación de Bolívar, dentro de los treinta (30) días siguientes a la finalización del plazo concedido en el artículo primero de la presente resolución.

**ARTÍCULO CUARTO:** La autorización contenida en la presente Resolución, podrá ser prorrogada si se estima pertinente.

**ARTÍCULO QUINTO:** Notifíquese la presente resolución al Señor ANTONIO VICTOR ALCALÁ PUELLO, Alcalde del municipio de Turbaco Bolívar, en la Avenida México, calle 17 No. 804 Plaza Principal Palacio Municipal, Turbaco Bolívar. Al Señor MANUEL VICENTE DUQUE VASQUEZ, Alcalde Mayor de Cartagena en Centro Diagonal 30 No. 30 -78 Plaza de la Aduana - Cartagena Bolívar. Al señor HUMBERTO RIPOLL DURANGO - Gerente General Transcaribe SITM en la Avenida Carrera 5 No.66 - 91 Edificio- Eliana -Crespo - Cartagena Bolívar. Y comuníquese al Señor DUMEK TURBAY, Gobernador de Bolívar en la Carretera Cartagena-Turbaco Km. 3, Sector Bajo Miranda El Cortijo, después del cementerio Jardines de Paz Cartagena - Bolívar y al Director Territorial Bolívar del Ministerio de Transporte al correo electrónico institucional.

**ARTÍCULO SEXTO:** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su notificación a las partes, indicada en el artículo anterior.

**NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Dada en Bogotá, D. C. a

**21 DIC 2016**

**ITALO FABIAN CRESPO LORZA**  
Subdirector de Transporte