



Libertad y Orden

Ministerio de Transporte
República de Colombia

MT- 1350 - 2 – 46999 del 15 de agosto de 2008

Bogotá D. C.

Doctor

OSCAR MESA SANCHEZ

Director

Área Metropolitana del Valle de Aburrá

Calle 41 No.53-07

Medellín – Antioquia

ASUNTO: Transporte - Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
Radicados 35929 del 30 de mayo de 2007 – 80064 del 22 de noviembre de 2007

De manera atenta y dentro del marco contemplado en el artículo 25 del C.C.A., nos permitimos dar respuesta a su solicitud de concepto en relación con el tema del asunto.

Antes de adentrarnos en sus precisos interrogantes, consideramos imperioso hacer una reseña del marco normativo y desarrollos jurisprudenciales, que regulan el transporte público en Colombia, en especial el transporte masivo.

En oportunidad anterior esta Asesoría Jurídica señaló que en nuestro medio la operación del transporte 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 en acatamiento de lo dispuesto en el Artículo 24 de la Constitución Política, según el cual todo colombiano puede circular libremente por el territorio nacional, 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 ...*”.

Las disposiciones legales que regulan el transporte, le otorgan 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. El mismo ordenamiento destaca que la seguridad en el servicio, particularmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte, lo cual se ajusta al mandato constitucional contenido en los artículos 2, 11, 24, 365 y 366 que le impone al Estado el deber de proteger la vida e integridad de todas las personas residentes en Colombia.

El Estatuto de Transporte dispone en uno de sus capítulos, que el servicio será prestado únicamente por empresas de transporte públicas o privadas, formadas por personas naturales o jurídicas legalmente constituidas y autorizadas para tal fin.

Para efectos de la ejecución del servicio, se prevé la expedición de una habilitación o licencia de funcionamiento otorgada por la autoridad competente, que será conferida al solicitante previo cumplimiento de ciertos requisitos relacionados con la organización, capacidad técnica y económica, accesibilidad, comodidad y seguridad, necesarios para garantizar a los usuarios una óptima, eficiente y continua e ininterrumpida prestación del servicio de transporte público.

En desarrollo de la preceptiva legal el Gobierno Nacional expidió los Decretos 170 del 5 de febrero de 2001 “Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de Pasajeros” y 3109 del 30 de Diciembre de 1997 “Por el cual se reglamenta la habilitación, la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros y la utilización de los recursos de la nación”.

Ahora bien, en relación con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, debemos tener en cuenta las disposiciones de carácter constitucional, legal de alcance Nacional y las expedidas por la autoridad de transporte, así:

- a) El artículo 319 de la Constitución Política establece el mecanismo de organización del Área Metropolitana como entidad administrativa, colocando bajo su autoridad la facultad de racionalizar la prestación de los servicios públicos y si es el caso, prestar en común algunos de ellos.
- b) En tal sentido el artículo 2 de la Ley 128 de 1994, por medio de la cual se expide la ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas, establece la autonomía administrativa de la entidad administrativa –Área Metropolitana -.
- c) El artículo 6 de la Ley 128 de 1994, atribuye a las Áreas Metropolitanas dentro de la órbita de competencia que la constitución y la ley les confiere, la regulación de los hechos metropolitanos.
- d) El mismo artículo 6 de la ley 128 determina como metropolitanos a “aquellos hechos que a juicios de la junta metropolitana afecten simultáneamente y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que la integran como consecuencia del fenómeno de la conurbación”.

- e) Con fundamento en esta disposición la Junta Metropolitana del Valle de Aburrá, mediante Acuerdo metropolitano No. 19 del 19 de diciembre de 2002, declaró como Hecho Metropolitano el transporte terrestre automotor, bajo sus distintas modalidades.
- f) A su vez, de conformidad con el numeral primero del artículo 4 de la Ley 128 de 1994, entre las funciones del Área Metropolitana del Valle de Aburrá esta la de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su jurisdicción, conforme se establece en el artículo 5 numeral 1 del Acuerdo Metropolitano 04 de 2007.
- g) Que el Acuerdo metropolitano No. 04 de 2007 en su artículo 22 literal i.) estable entre las atribuciones básicas de la Junta Metropolitana la de “dictar normas marco para implantar el transporte masivo en el Valle de Aburrá con sujeción a la normatividad vigente”.
- h) El Acuerdo Metropolitano No.018 de 2001 determinó en sus numerales 11.1.2, impulsar una línea de gestión para implementar sistemas de transporte masivo articulados al sistema metro a través del Proyecto de Transporte Masivo de mediana capacidad –Metroplús-, que operará bajo el modo terrestre automotor conforme a la descripción que del mismo se hace en el numeral 13.3 del Acuerdo mencionado.
- i) El Ministerio de Transporte, a través de la Resolución 4801 de 2003, definió como área preliminar de influencia para la primera fase de los corredores del Sistema Integrado de Transporte Público Masivo de Mediana Capacidad “Metroplus” el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el Municipio de Envigado, la conformada por las correspondientes zonas urbanas y suburbanas de los municipios de Medellín, Bello, Itagüí y Envigado, y mediante Resolución No.5256 de 2003, el Ministerio de Transporte aprobó la designación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, como Autoridad de Transporte Público Masivo de Mediana Capacidad “Metroplus” en el Valle de Aburrá.
- j) Mediante Resolución No.002179 del 26 de mayo de 2006, el Ministerio de Transporte asignó al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, la autoridad de transporte para el Sistema de Transporte Masivo tipo Metro y Metrocable en el Valle de Aburrá.
- k) Conforme al artículo 5º del Decreto Nacional 3109 de 1997, corresponde a la Autoridad de Transporte constituida para la administración del Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros, ejercer respecto del mismo las funciones de planificación, organización, control y vigilancia, y el artículo 6º del citado Decreto determina que las funciones de la Autoridad de Transporte deberán obedecer a criterios unificados de planificación urbana, obras públicas, tránsito y transporte.

- l) Conforme a lo establecido por el numeral 1º , literal c) del artículo 3º de la Ley 105 de 1993, uno de los principios del Transporte Público es el acceso al transporte, exigiéndose a las autoridades competentes el diseño y ejecución de 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.
- m) Conforme a lo establecido por el artículo 3º de la Ley 336 de 1996, en la regulación del transporte público las autoridades competentes deben exigir y verificar las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas, que garanticen a los habitantes la eficiente prestación del servicio básico y de los demás niveles que se establezcan al interior de cada Modo, dándole prioridad a la utilización de medios de transporte masivo.
- n) La Ley 336 de 1996 conocida como Estatuto Nacional de Transporte, determina en su artículo 58 la territorialidad de la autoridad en materia de transporte, al punto de establecer que “Las autoridades locales no podrán autorizar servicios regulares por fuera del territorio de su jurisdicción, so pena de incurrir en causal de mala conducta”.
- o) Por su parte, la actividad transportadora fue clasificada a través del artículo 8 del Decreto 170 de 2001 según su radio de acción Metropolitana, Distrital y Municipal, definiendo el servicio de transporte metropolitano como aquél que se presta entre municipios de un área metropolitana constituida por la ley. De igual manera lo establece el Decreto 3366 de 2003 en su artículo 3º, advirtiendo en el parágrafo del artículo que *“Cuando un área metropolitana se constituya de conformidad con la ley, los municipios que la integren mantendrán su competencia en materia de transporte dentro del territorio de su jurisdicción”*.
- p) El artículo 10 del Decreto 170 de 2001 instituye como autoridades de transporte competentes, las siguientes: En la jurisdicción Distrital y Municipal los Alcaldes Municipales y/o distritales o en los que estos deleguen tal atribución, y en la Jurisdicción del Área Metropolitana constituida de conformidad con la ley la autoridad de transporte metropolitano o los alcaldes respectivos en forma conjunta, coordinada y concertada.

De otro lado es importante traer a colación el fallo del Consejo de Estado –Sección Primera- , Magistrado Ponente Doctor RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, expediente No. 25000 2324 000 2003 **00834** 02, de fecha veintiséis (26) de abril de dos mil siete (2007), que abordó entre otros temas lo relacionado con el sistema integrado de transporte masivo, así:

“... Origen de la prioridad de los medios masivos de transporte y alcance de la misma.

*La prioridad de esa forma de servicio de transporte público de pasajeros que se busca hacer efectiva en la normativa del primer capítulo del decreto acusado, se halla consagrada de manera expresa en el artículo 3º de la Ley 336 de 1996, en cuanto señala que “Para los efectos pertinentes, en la regulación del transporte público las autoridades competentes exigirán y verificarán las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarle a los habitantes la eficiente prestación del servicio básico y de los demás niveles que se establezcan al interior de cada Modo, **dándole prioridad a la utilización de medios de transporte masivo**” (destaca la Sala); aunque ya venía implícita en la Ley 105 de 1993, al ordenar en su artículo 3º, numeral 1, literal c) que en desarrollo del principio de “acceso al transporte”, las autoridades competentes deben **propender** por “el uso de medios de transporte masivo” cuando diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso racional de los medios de transporte, palabra que significa “Inclinarse alguien, por naturaleza, por afición o por otro motivo, hacia una determinada cosa”, atendiendo el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española.*

Prioridad, según el significado natural de la palabra recogida en el mismo diccionario, significa anterioridad de una cosa respecto de otra, o en tiempo o en orden. Es sinónimo de preferencia. A su vez, preferencia connota primacía, ventaja o mayoría que una persona o cosa tiene sobre otra, ya en el valor, ya en el merecimiento. En esos términos, los medios de transporte masivo pasaron a tener preferencia de manera inequívoca sobre los demás medios de transporte público colectivo de pasajeros a partir de la Ley 336 de 1996.

Revisión de la aplicación de esa prioridad y de sus efectos en el decreto acusado.

En ese contexto, se observa que el artículo 1º del decreto enjuiciado, al establecer que “para todos los efectos se considerará prioritario para la ciudad, el desarrollo, expansión e implantación del Sistema de Transporte Masivo TransMilenio” y que dicha prioridad será criterio esencial para la adopción de las decisiones asociadas a la definición, desarrollo e implementación de políticas de transporte público de la ciudad, está atendiendo el mandato contenido en las normas legales citadas, dándoles aplicación y desarrollo, así como a las normas adoptadas en el Acuerdo 04 de 4 de febrero de 1999...”

Con este marco de por medio, procedemos a desatar los interrogantes planteados, en su orden:

1. Teniendo en cuenta que se encuentra debidamente constituida de conformidad con la ley la estructura administrativa denominada Área Metropolitana del Valle de Aburrá, y que a ella se le han atribuido mediante Acuerdos Metropolitanos, a través de actos administrativos y por virtud de la ley la autoridad de transporte metropolitano, por lo tanto,

en criterio de este Despacho las empresas de transporte que se encuentran dentro de la jurisdicción de esa Entidad administrativa deben estar vigiladas, controladas e inspeccionadas por la autoridad única de transporte metropolitano.

Por lo anteriormente expuesto, como el Área Metropolitana del Valle de Aburrá se encuentra debidamente constituida, le compete ejercer las funciones inherentes al manejo del transporte metropolitano, de acuerdo con los principios rectores de la función pública y en particular de los establecidos en los artículos 3 al 6 de la Ley 489 de 1998.

Si hay municipios que pertenecen al Área Metropolitana del Valle de Aburrá y vienen manejando rutas y horarios dentro de la jurisdicción del Área Metropolitana, deben proceder a hacer entrega de las mismas mediante acto administrativo o acta, con el objeto de que esta autoridad de transporte asuma el manejo de las mismas, por cuanto la competencia es improrrogable cualquiera que sea el factor que la determine, de acuerdo con lo señalado en el artículo 13 del C.P.C.

En cuanto a la competencia remanente en materia de transporte en los municipios que integran el Área Metropolitana, estos mantendrán su competencia en materia de transporte dentro del territorio de su jurisdicción, de conformidad con lo establecido en el parágrafo del artículo 3° del Decreto 3366 de 2003.

2. El Área Metropolitana del Valle de Aburrá en principio tiene competencia para adoptar las medidas que se requieran para la organización del transporte público colectivo dentro de su radio de acción, de conformidad con el artículo 8° del Decreto 170 de 2001, dentro del área de influencia del transporte masivo, habida consideración de su condición de autoridad para este modo de transporte establecida por las resoluciones del Ministerio de Transporte y teniendo en cuenta que la reorganización de transporte en el área de influencia del sistema de transporte masivo constituye un requisito esencial de implantación y factibilidad técnica, operativa y financiera de este último, conforme a lo establecido por los Documentos Conpes 3307 de 2004 y 3452 de 2006.

En lo que tiene que ver con los municipios que no conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, pero que han sido incluidos dentro del área de influencia del sistema integrado de transporte masivo, deberá tenerse en cuenta que las rutas troncales del sistema de transporte masivo y los servicios alimentadores son definidos por el ente gestor de ese sistema, de acuerdo con lo expresado en el oficio MT 49394 del 4 de octubre de 2006, proferido por la Oficina Jurídica de este Ministerio y enviado a su despacho.

Entratándose del servicio colectivo de pasajeros que se presta dentro de la jurisdicción de un municipio que no hace parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y que se circunscribe al radio de acción del respectivo municipio, la autoridad de transporte competente es el alcalde, de conformidad con lo previsto en el artículo 10 del Decreto 170 de 2001.

Las rutas y horarios que se presten entre municipios que no hacen parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá o municipios que hacen parte de ésta y aquellos que en

virtud de la definición de área de influencia son vinculados, la autoridad de transporte competente para adoptar las medidas conducentes para la implementación del sistema integrado de transporte masivo es la autoridad que defina el Ministerio de Transporte a través de acto administrativo.

Finalmente nos permitimos manifestarle que este Ministerio mediante Resolución 001371 del 14 de abril de 2008, "Por la cual se define el Área de Influencia del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Valle de Aburrá y se aprueba la autoridad de transporte en relación con el tren suburbano, metro, cable (masivo de alta capacidad), bus rápido (masivo de mediana capacidad) y buses alimentadores presentes y futuros", atendió la solicitud por ustedes formulada sobre transporte masivo.

Cordialmente,

ANTONIO JOSÉ SERRANO MARTÍNEZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Copia: Doctor Andrés Uriel Gallego Henao – Ministro de Transporte
Doctor Gabriel Ignacio García Morales - Viceministro de Transporte
Doctor Alonso Salazar Jaramillo – Alcalde de Medellín - Calle 44 No. 52 – 165 – Centro Administrativo la Alpujarra.
Doctora Maria Isabel Mesa Sanchez – Gerente Metroplús S.A. Cra. 46No.52 – 82 Piso 4 Edificio de la Cultura- Cámara de Comercio de Medellín.
Doctor Ricardo Smith Quintero - Secretario de Tránsito y Transporte de Medellín – Cra.64C No.72 – 58 Autopista Norte Barrio Caribe - Medellín