

**MINISTERIO DE TRANSPORTE
SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE**

RESOLUCIÓN NÚMERO 0544 **DE** 31-01-2025

“Por la cual se modifica y adicional el Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte dando alcance a las instrucciones en ella contenidas y aclarando las previamente impartidas mediante la Resolución No. 9597 del 20 de septiembre de 2024.”

LA SUPERINTENDENTE DE TRANSPORTE

En ejercicio de sus facultades Constitucionales, legales y, en especial, las que le confieren los numerales 4 a 7 del artículo 7 del Decreto 2409 del 2018, y

CONSIDERANDO

I. ANTECEDENTES

Que, mediante la Resolución No. 9597 del 20 de septiembre de 2024, en ejercicio de las facultades que le confieren los numerales 4 a 7 del artículo 7 del Decreto 2409 del 2018, resolvió “... *modificar y adicionar el Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte*”, en la medida que encontró “... *oportuno y conveniente impartir instrucciones en materia de infraestructuras de transporte...*”.

Que, las instrucciones impartidas generaron en el sector inquietudes y posicionamientos que, articulados como pretensiones, fueron presentadas a este despacho por asociaciones gremiales y representantes sectoriales, algunas de las cuales resultaban, en su condición de planteamientos subjetivos, la expresión de sentidas necesidades regulatorias, otras tenían como argumento interpretaciones de la regulación vigente que diferían de las desarrolladas como fundamento de las instrucciones, mientras que otras brotaban de una interpretación de estas que se desarrollaban en un sentido que no se pretendía o correspondía con el que se buscaba imprimirles. Estuvieron igualmente presentes las que indicaban la necesidad de algunas correcciones que podrían decirse mecanográficas.

Que, entre las diferentes direcciones señaladas, hacia las cuales se proyectan los planteamientos, propuestas y reproches, encontramos que:

- Las que apuntan a modificaciones regulatorias, evidentemente escapan a las funciones y competencias de la Superintendencia de Transporte.
- Las que surgen de lecturas de la regulación que formulan interpretaciones diferentes de las alcanzadas por la Entidad en la fundamentación de las instrucciones, en la medida que no se identifica oficiosamente la necesidad de rectificaciones, les están definidas normativamente otras vías para su encausamiento y operan, de conformidad con ellas, a petición de parte.

RESOLUCIÓN No 0544 DE 31-01-2025

"Por la cual se modifica y adicional el Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte dando alcance a las instrucciones en ella contenidas y aclarando las previamente impartidas mediante la Resolución No. 9597 del 20 de septiembre de 2024."

- Las que permiten advertir la oportunidad de realizar precisiones y correcciones que faciliten la lectura y contribuyan a la mejor comprensión de las instrucciones impartidas, podrán dar lugar a nuevas instrucciones y alcances o la realización de aclaraciones en las que se conserve el sentido inicial del pronunciamiento.

Que, de las así clasificadas, las que formen parte del primer grupo serán remitidas al Ministerio de Transporte como ente regulador del Sector y acompañándole en los que resulte necesario para garantizar la debida coordinación que se debe siempre observar en el ejercicio de las competencias, mientras que las que componen el segundo se atenderán y resolverán dentro de las actuaciones administrativas que tengan lugar a partir de las peticiones de parte realizadas. Será esta exclusivamente la ocasión de atender las que integran el tercer grupo, que reclama alcances, aclaraciones y correcciones, específicamente en los aspectos en que se encontraron pertinentes o útiles.

II. AMBIGÜEDADES QUE SUPERAR

a. Infraestructuras complementarias y obligatoriedad de uso de las terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera

En la lectura de las distinciones que se realizaron en el literal a del numeral II del acápite de consideraciones de la Resolución 9597 de 2024 y en las instrucciones que de conformidad con ellas se impartieron en relación con las infraestructuras de transporte, algunos concluyeron que el pronunciamiento realizaba una equiparación o asimilación de todas las infraestructuras de ascenso y descenso a las reglamentadas Terminales de Transporte Terrestre de Pasajeros por Carretera, desdibujando la obligatoriedad del uso de estas últimas, introducido en el artículo 2.2.1.4.10.6. del Decreto 1079 de 2015.

La interpretación, al parecer, tiene como presuposición la consideración de que los ejercicios de planeación de la infraestructura, desplegados para efectos de configurar el equipamiento dirigido a garantizar las condiciones adecuadas de servicio, solo pueden orientarse a la estructuración e implementación de Terminales de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera -en adelante Terminales de Transporte-, atribuyendo indirectamente a ellas un carácter exclusivo y excluyente como elemento de infraestructura dispuesto para facilitar los ascensos y descensos de pasajeros, sin considerar incluso el carácter nacional del servicio de transporte, lugar a que en desarrollo de su operación encuentre en su recorrido diferentes infraestructuras.

La instrucción impartida y sus fundamentos evidentemente toman otro camino, el que se emprende al comprender que las Terminales de Transporte no son el único tipo de infraestructura que puede implementarse para la organización del transporte intermunicipal de pasajeros dentro de la jurisdicción de las entidades del orden territorial, ni su existencia excluye necesariamente la

RESOLUCIÓN No 0544 DE 31-01-2025

"Por la cual se modifica y adicional el Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte dando alcance a las instrucciones en ella contenidas y aclarando las previamente impartidas mediante la Resolución No. 9597 del 20 de septiembre de 2024."

complementación de sus servicios con el proporcionado con otras infraestructuras de transporte.

En el primer sentido señalado, resulta palmario que es esta la aproximación que se realiza en la Circular, especialmente cuando en ella se indica:

"(...)

Y es que, como implícitamente lo reconoce el Consejo de Estado, no toda entidad territorial requiere de Terminales de Transporte terrestre de pasajeros para la buena organización del servicio en su municipio, pero todo servicio de transporte de pasajeros, sí que requiere de condiciones de infraestructura que posibiliten el acceso al servicio público de transporte en buenas condiciones de accesibilidad, comodidad, calidad y seguridad. (...)"

Allí mismo se ve que no se equiparan otras infraestructuras a las Terminales de Transporte. Y no puede decirse que se desdibuje la obligación de uso aludida, pues al plantearse como alternativas, se opera en este caso sobre el supuesto de la inexistencia de terminales de transporte de pasajeros, según se desprende igualmente del texto citado.

Una reducción al absurdo, con propósitos solo explicativos, viene oportuna y puede formularse de la siguiente manera: conforme una pretendida exclusividad de la Terminal de Transporte como solución de infraestructura, una autoridad territorial no podrá desarrollar ningún proceso de planeación ni desplegar ninguna acción de ordenamiento territorial en la cual se disponga de infraestructura para la organización del transporte en su municipio, que no sea mediante la implementación de una Terminal de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera que cumpla con la totalidad de los requisitos exigidos para estas específicas infraestructuras.

Es absolutamente evidente la desviación de tal planteamiento. La consideración de los requisitos de habilitación de las Terminales de Transporte es suficiente para dar cuenta del hecho de que estas infraestructuras son requeridas en condiciones específicas que se configuran en atención a las dimensiones de la operación que en ciertos territorios tienen lugar y que, a partir de las mismas, su introducción responde a un proceso de planeación y organización que concluye afirmando la necesidad de su implementación como una medida pertinente y proporcional.

El carácter contingente de su existencia y no su necesidad absoluta, se advierte no solo en la Sentencia del Consejo de Estado citada en la Circular, sino igualmente en los términos en los que reglamentariamente se plantea la obligación de su uso, cuando en el artículo 2.2.1.4.10.6. del Decreto 1079 de 2015, se dice que este deviene obligatorio en los municipios en los cuales existan dichas infraestructuras. Así también, cuando el literal d del artículo 1 del Decreto 80 de 1987, señala entre las facultades de los municipios *"...adoptar las medidas necesarias para asignar la localización adecuada de las empresas transportadoras..."*.

RESOLUCIÓN No 0544 DE 31-01-2025

"Por la cual se modifica y adicional el Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte dando alcance a las instrucciones en ella contenidas y aclarando las previamente impartidas mediante la Resolución No. 9597 del 20 de septiembre de 2024."

Ahora, del hecho de que en la circular no se está planteando una alternativa que haga voluntario el uso de las Terminales de Transporte que legal y reglamentariamente es obligatorio, es también notorio cuando en ella se indica:

*"El segundo criterio es el carácter convencional o autoritativo de la decisión que da lugar a la concentración total o parcial de la operación por fuera del espacio público en la infraestructura de transporte específica. Con este criterio distinguimos entre los inmuebles que integran los establecimientos de comercio dispuestos para el desarrollo de las operaciones de ascenso y descenso... - y las terminales de transporte terrestre de pasajeros, satélites o periféricas, los centros de integración modal y las infraestructuras de transferencia; los primeros operan, con las autorizaciones correspondientes relativas al ordenamiento territorial y al uso del suelo, **por voluntad de los particulares**, mientras que los segundos, de propiedad pública, privada o mixta, son aquellos en que **se ordena por la autoridad competente el traslado de las operaciones de los transportadores autorizados a la infraestructura correspondiente**".*

En el texto, vista la existencia de una orden, se presenta claramente el contexto regulatorio en el que la operación desde las Terminales de Transporte es indudablemente obligatoria. Sin embargo, para llegar a esta afirmación sí es por completo necesario notar que no es la voluntad de los particulares la condición determinante para la decantación y que, en la distinción que se planteó con relación al criterio del "carácter convencional o autoritativo de la decisión que da lugar a la concentración total o parcial de la operación por fuera del espacio público", aquella que se dice convencional o habitual, más que configurarse a partir de la sola voluntad del particular, resulta como consecuencia necesaria de la misma en su ejercicio de la libre iniciativa privada, es decir, viene exigida como condición regulatoriamente aplicable a la actividad económica comercial que eligió desplegar y solo en atención a un contexto regulatorio determinado, manteniéndose no obstante el despliegue de voluntad señalado y el interés particular que le determina, en el margen de libertad que de alguna manera se conserva para establecer su ubicación concreta, proporcionado por la forma de la regulación de los uso del suelo, entre otras normas aplicables. En aquellas que por el contrario se enmarcan del lado autoritativo del criterio indicado, no cabe el margen de voluntad señalado, correspondiendo enteramente a la autoridad la definición específica y particular del lugar y la infraestructura desde la cual se desarrollarán las operaciones.

Es quizás sobre todo aquí, donde algunos vieron la apertura de una doble alternativa o la introducción de la concurrencia de infraestructuras para idénticos propósitos y para atender una misma y única demanda, desdibujándose la obligatoriedad que para el uso de una de ellas se establece reglamentariamente. Pero si nos fijamos en el párrafo que inmediatamente sigue en las consideraciones de la circular, nos daremos cuenta de que no son, las así clasificadas, infraestructuras llamadas a concurrir en competencia, sino la

RESOLUCIÓN No 0544 DE 31-01-2025

"Por la cual se modifica y adicional el Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte dando alcance a las instrucciones en ella contenidas y aclarando las previamente impartidas mediante la Resolución No. 9597 del 20 de septiembre de 2024."

reconstrucción o identificación de dos posibles escenarios, sobre cada uno de los cuales debe esta Entidad desplegar ejercicios de supervisión; escenarios configurados, sea uno o el otro, con ocasión de la decantación realizada por la autoridad de transporte del orden territorial en las decisiones de organización del transporte autónomamente adoptadas. Al respecto en la circular se indicaba:

"(...)

*Surge así, de esta última distinción realizada, la necesidad de un énfasis en el sentido de identificar, entre las facultades que de conformidad con el numeral ii del literal b del Decreto 80 de 1987, los artículos 17, 19 y 44 de la Ley 105 de 1993, los artículos 8 y 57 de la Ley 336 de 1996 y los artículos 7 y 15 de la Ley 1682 de 2015, entre otros, le corresponde a las autoridades territoriales para **señalar la localización de las operaciones de transporte, por una lado**, las decisiones de establecer un área geográfica o zona al interior de la **cual podrán elegir los operadores los inmuebles** para la ubicación de sus operaciones, **de aquellas que representan la determinación de un lugar concreto y una infraestructura específica para estos propósitos**. En **el primer caso**, los implementados serán infraestructuras en interés particular para el servicio público, **en los segundos** nos encontramos ante terminales de transporte, satélites o periféricas, los centros de integración modal y las infraestructuras de transferencia, entre otros. (...)"*

En otras palabras, según literalmente se lee en el fragmento citado, una y otra, más que alternativas llamadas a rivalizar, son posibilidades que pertenecen a contextos regulatorios diferentes y que solo emergen en aquel al que pertenecen; contextos que responden a uno de los dos sentido indicados, por el que sea que se haya decantado la autoridad en el ejercicio de sus competencias, bien sea definir simplemente en el ordenamiento del territorio las zonas en las cuales puede desplegarse la actividad, o disponer de las infraestructuras específicas, *terminales de transporte, satélites o periféricas, los centros de integración modal y las infraestructuras de transferencia*, desde las cuales obligatoriamente deberán desarrollarse las operaciones de transporte.

Así, ante la inexistencia de Terminales de Transporte, la organización de la operación se sujeta a la regulación general del ordenamiento territorial y los usos del suelo, incluyendo la que corresponde al funcionamiento de los establecimientos de comercio y la que de manera general reglamenta la implementación de infraestructuras de transporte. Una vez implementada una terminal de transporte, su uso y el traslado de las operaciones de las empresas de transporte a dicha terminal, es siempre obligatorio y vendrá ordenado por la autoridad de transporte del respectivo territorio, debiendo en estas infraestructuras atenderse la regulación que para ellas específicamente ha sido dictada.

Es a partir de lo anterior, es decir, del carácter no concurrencial de estas alternativas, propias de diferentes escenarios regulatorios, que es evidente que la complementación de los servicios de las empresas terminales de transporte terrestre de pasajeros con otras infraestructuras de ascenso y descenso, no desdibuja el uso obligatorio de las terminales de transporte, ni equipara a las diferentes infraestructuras o les asimila, pues no se refiere ni implica la

RESOLUCIÓN No 0544 DE 31-01-2025

"Por la cual se modifica y adicional el Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte dando alcance a las instrucciones en ella contenidas y aclarando las previamente impartidas mediante la Resolución No. 9597 del 20 de septiembre de 2024."

conurrencia de infraestructuras de equivalente propósito, que solo tienen cabida en configuraciones regulatorias propias, según se ha indicado.

Las distinciones realizadas, solo presentan la existente facultad de las autoridades territoriales para establecer bahías o paraderos al interior de la misma jurisdicción en que opera la terminal, cuando es necesario para responder con la suficiente calidad a las características de la demanda de los usuarios, o la posibilidad, propia del carácter nacional del radio de acción de la modalidad de transporte, de la existencia de diferentes infraestructuras, entre ellas, sitios de ascenso y descenso durante el recorrido en aquellos municipios en los cuales no existen Terminales de Transporte¹ y para servicios que en origen, en destino o en tránsito, cuentan a su vez con Terminales de Transporte.

En todo caso, debe enfatizarse, cada una de estas configuraciones responde a ejercicios de planeación de la infraestructura, que deben ser coherentes con las políticas de movilidad, sostenibles como decisiones regulatorias orientadas a la organización de servicios públicos que deben proporcionarse con regularidad y continuidad, implementarse con la autorización respectiva y observar las condiciones que a cada una de las instalaciones se exigen a través de las diferentes regulaciones aplicables.

Así mismo, como ejercicios de planeación y organización, nada impide, por ejemplo, que la autoridad territorial desarrolle estas infraestructuras complementarias a través de las Terminales de Transporte actualmente existentes o que disponga condiciones de servicios, o aproveche infraestructuras previamente existentes, para configurar servicios periódicos y no permanentes que durante su ofrecimiento permitan responder de una mejor manera a las características particulares de cada una de las estacionalidades de la demanda.

Y es que, en este último caso, siendo predecibles, la planeación y la oferta de infraestructura de ascenso y descenso, debe igualmente corresponder con las características que adquiere la demanda en cada una de sus estacionalidades; de otro modo no se garantiza la calidad del servicio ni adecuadas condiciones de acceso.

Dicho esto, no debe dejar de mencionarse que las distinciones realizadas cumplen simplemente el papel de una caracterización que se realiza con la finalidad de recordar, listando, las diferentes infraestructuras y los sujetos que se encuentran incluidos dentro de los ejercicios de Supervisión, que se exige a las autoridades desplegar sobre la debida prestación de los servicios públicos y sobre los servicios que le son conexos y complementarios. Puede fácilmente identificarse este propósito que acompaña a los análisis que muestran las distinciones, cuando en el acápite estudiado, se concluye:

*"Conforme con lo anterior, las competencias para la supervisión del servicio público de transporte, no se limitan a la operación y **se extienden***

¹ Nótese que los sitios de ascenso y descenso se excluyen de los contextos en los que existen terminales de transporte, pues en su condición de concurrenciales, se entienden regulados por lo dispuesto para las terminales Satélites; siendo extraño y no aplicable a estas circunstancias el contexto regulatorio que posibilita la disposición de los establecimientos de comercio implementados directamente por las empresas de transporte a que se hace referencia en la circular.

RESOLUCIÓN No 0544 DE 31-01-2025

"Por la cual se modifica y adicional el Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte dando alcance a las instrucciones en ella contenidas y aclarando las previamente impartidas mediante la Resolución No. 9597 del 20 de septiembre de 2024."

a la infraestructura en general, no exclusivamente sobre las terminales de transporte terrestre de pasajeros y a los servicios conexos; (...)"

Recapitulando, en un municipio que cuenta con Terminal de Transporte debidamente habilitada, bien pueden concurrir con estas infraestructuras, otras para el ascenso y descenso de pasajeros, tales como las bahías y paraderos, pero ninguna que haga opcional el uso de las terminales o que cumplan idénticos propósitos concretos. Lo que no es óbice para que, en perspectiva nacional, se identifiquen servicios de transporte de pasajeros que se valgan, en diferentes municipios, de infraestructuras de diversa naturaleza entre uno y otro; razón que obligaba la caracterización realizada atendiendo la finalidad perseguida y que atrás ha sido indicada.

Adicionalmente, es indudable que los matices del análisis realizado en la fundamentación de la instrucción impartida en la Resolución No. 9597 de 2024 y que aquí se han enfatizado, exigen un esfuerzo de lectura innecesario en la medida que pueden ser soslayados recordando simplemente que en los casos en que existen Terminales de Transporte debidamente habilitadas, el origen y destino de los servicios de Transporte Terrestre de Pasajeros por Carretera o las paradas en tránsito para realizar ascensos y descensos, debe obligatoriamente realizarse en ellos, salvo en los casos de que trata el inciso octavo del artículo 99 de la Ley 1955 de 2019, en concordancia con el inciso final del artículo 11 de la Ley 105 de 1993, y el inciso final del artículo 2.2.1.4.10.6. del Decreto 1079 de 2015, sin perjuicio de otras infraestructuras complementarias no concurrentes o rivalizante.

i. Nivel de servicio

Abordada la discusión sobre la obligatoriedad del uso de las Terminales de Transporte, su desenvolvimiento naturalmente nos conduce al análisis de la constatación de los niveles de servicio autorizados; esto por cuanto la mencionada obligación no puede predicarse universal y, en las operaciones que deben realizarse en tránsito, solo es exigible a los servicios autorizados en el nivel Básico.

Así puede afirmarse a partir de lo dispuesto en el literal b y siguiente del numeral 2 del artículo 2.2.1.4.1.1. del Decreto 1079 de 2015 y en el inciso segundo del artículo 2.2.1.4.10.6. del mismo acto reglamentario; los primeros indican que, en los servicios autorizados en el nivel de lujo y preferencial de lujo, las paradas serán directamente señaladas en el acto de autorización y, el segundo, dispone en concordancia que la obligación de hacer uso en tránsito de las terminales de transporte solo aplica a los servicios diferentes del nivel básico, *"... cuando en el acto administrativo que autorice este servicio así se determine"*.

RESOLUCIÓN No 0544 DE 31-01-2025

"Por la cual se modifica y adicional el Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte dando alcance a las instrucciones en ella contenidas y aclarando las previamente impartidas mediante la Resolución No. 9597 del 20 de septiembre de 2024."

En línea con lo anterior, las dudas o inquietudes sectoriales se plantean en relación con la cuestión de la acreditación del nivel de servicio, específicamente, si esta tiene lugar con la verificación del contenido de la tarjeta de operación o a partir de la constatación de los términos de la resolución que concede el permiso de operación.

Para este despacho no cabe la menor duda de que este último es el caso. Así, la verificación del nivel de servicio autorizado no tiene otro lugar para su corroboración, para los efectos de los que nos ocupamos aquí, que el acto administrativo mismo que autorizó la ruta de que se trata, es decir, la resolución que concedió el permiso de operación en la específica ruta.

Son varias las razones y elegimos, en su presentación, iniciar por la más obvia: de acuerdo con lo señalado en el inciso segundo del artículo 2.2.1.4.10.6. del Decreto 1079 de 2015, *"Para los servicios diferentes al básico estos terminales de tránsito serán de uso obligatorio cuando en el acto administrativo que autorice este servicio así se determine"*, de manera que la corroboración de la obligación o no de detenerse y hacer uso de las terminales en tránsito, exige la consulta del acto administrativo que autorice el servicio, siendo éste el que nos indicará si existe o no la obligación.

Pero existen otras formas de llegar a esta misma conclusión; si nos aproximamos al artículo 22 de la Ley 336 de 1996, encontramos que la capacidad transportadora se autoriza *"...para atender la prestación de los servicios otorgados"*. Remontándonos al proceso de otorgamiento, encontramos que el inciso segundo del artículo 2.2.1.4.5.6. del Decreto 1079 de 2015 señala que *"Las reglas que regirán la participación en el concurso establecerán... [entre otros, el] nivel de servicio..."*; en el mismo sentido dispone el numeral 1 del artículo 2.2.1.4.5.8. *ibidem*. Así mismo, una vez otorgados los servicios, encontramos que el inciso primero del artículo 2.2.1.4.6.4. del Decreto aludido, nos permite ver directamente que el nivel de servicio se autoriza en la ruta y que el mismo puede ser modificado en ella.

De tal forma, si *"La prestación de este servicio público de transporte est[á] sujeta a la expedición de un permiso..."* conforme se establece en el artículo 2.2.1.4.5.2. del Decreto 1079 de 2015 – en armonía con lo indicado en el artículo 16 y siguientes de la Ley 336 de 1996 –, si el nivel de servicio forma parte de las condiciones establecidas y señaladas directa y previamente en los procedimientos para el otorgamiento de dicho permiso, que de acuerdo con lo indicado en el artículo 18 de la misma Ley *"...obliga a su beneficiario a cumplir lo autorizado bajo las condiciones en él establecidas"*, y si la capacidad transportadora se autoriza para la prestación de los servicios otorgados, no hay otro lugar para buscar el nivel de servicio autorizado que el acto en el que se autoriza, esto es, en el permiso de operación.

Podría pensarse refutado lo anterior a partir de lo indicado en numeral 3 del artículo 2.2.1.4.9.4. del Decreto 1079 de 2015, que incluye, como parte de la información que da contenido a la tarjeta de operación, el nivel de servicio. Pues bien, no es este el caso, por varias razones:

RESOLUCIÓN No 0544 DE 31-01-2025

"Por la cual se modifica y adicional el Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte dando alcance a las instrucciones en ella contenidas y aclarando las previamente impartidas mediante la Resolución No. 9597 del 20 de septiembre de 2024."

1. No es el vehículo el que hace al servicio de lujo; el vehículo es tan solo uno de sus elementos. Al respecto, el literal b del artículo 2.2.1.4.1.1. del Decreto 1079 de 2015 señala que el nivel de lujo *"...ofrece a los usuarios mayores condiciones de comodidad, accesibilidad, operación y seguridad en términos de servicio, con tarifas superiores a las del servicio básico..."* y el preferencial de lujo, según el literal siguiente, *"...cuenta con servicios complementarios a los del nivel de lujo, con tarifas libres y superiores"*.
2. Conforme lo ponía de presente el Consejo de Estado: *"Así como a la empresa transportadora se le exige obtener la Habilitación que la autoriza para la prestación del servicio público del transporte, a los vehículos que van a prestar el servicio, bajo la responsabilidad de determinada empresa de transporte se les expide una tarjeta de operación que indica que se encuentran autorizados para la prestación de este servicio..."²*, dando cuenta ésta, por consiguiente, tan solo de un cumplimiento de condiciones para el efecto. Lo anterior se refleja igualmente cuando señalaba la corporación:

"...la tarjeta de operación... corresponde a un acto unilateral mediante el cual las autoridades de tránsito y transporte, en ejercicio de las potestades que les son propias, autorizan a cada vehículo automotor para asumir la prestación del servicio público de transporte, tras constatar su idoneidad y verificar el cumplimiento de las exigencias mínimas establecidas por el ordenamiento jurídico.

...

...es, en últimas, un acto de autorización que emiten las autoridades competentes para que los automotores puedan rodar por las calles y carreteras del país como vehículos de transporte público, tras comprobarse su aptitud e idoneidad para asegurar la adecuada prestación del servicio"³.

3. Si bien, a luces del artículo 22 de la Ley 336 de 1996, los vehículos autorizados como capacidad transportadora corresponden a los requeridos y asignados para la prestación de los servicios otorgados, con la autorización de vehículos no solo no se modifican la términos dichos servicios – existe incluso el trámite específico para el cambio de nivel de servicio –, sino que a su vez, no necesariamente y en todas las ocasiones el vehículo y el servicio para el que fue inicialmente asignado se corresponden lineal y unívocamente. Así puede verse en lo dispuesto en el artículo 2.2.1.4.6.8. y en el parágrafo del artículo 2.2.1.4.7.4. del Decreto 1079 de 2015, cada uno de los cuales permite el uso de vehículos en servicios diferentes de aquellos para los que fueron inicialmente asignados en los permisos de operación.

² CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA. Consejera ponente: OLGA INÉS NAVARRETE BARRERO- Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil dos (2002). Radicación número: 11001-03-24-000-2001-00095-01(6934)

³ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA. Consejero Ponente: Doctor RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA Bogotá, D. C., veintidós (22) de septiembre de dos mil once (2011) Radicación: 11001-0324-000-2008-00199-00

RESOLUCIÓN No 0544 DE 31-01-2025

"Por la cual se modifica y adicional el Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte dando alcance a las instrucciones en ella contenidas y aclarando las previamente impartidas mediante la Resolución No. 9597 del 20 de septiembre de 2024."

Es por lo anterior que debe concluirse que el señalado servicio de lujo consignado en la tarjeta de operación de un vehículo de transporte público solo da cuenta de su reconocida aptitud o autorización para ser vinculado en rutas autorizadas en dicho nivel de servicio, pero el en sí mismo no permite afirmar el nivel de servicio autorizado, ni le excluye necesariamente de operaciones realizadas en servicios autorizados en el nivel básico. En otras palabras, tan solo le acredita como un equipo que puede ser utilizado en la ejecución de servicios en niveles diferentes del básico, pero el nivel del servicio de la ruta efectivamente ejecutada solo puede decirse establecido y consultarse en la resolución que otorga el permiso de operación o en el acto administrativo que autorizo el cambio de nivel de servicio en la ruta respectiva.

Y esto es especialmente importante en atención a la garantía de acceso de todos los usuarios que debe ser proporcionada a través de la autorización de servicios otorgadas en el nivel básico, según expresamente se señala en el inciso tercero del numeral 2 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, la cual se vería gravemente comprometida si la tipología vehicular y el uso de flota en esquemas de racionalización o unificación, modificara el nivel de servicio y las garantías de acceso que a cada nivel le corresponde asegurar.

En tal sentido, deberá darse un alcance a la circular única que dé cuenta de este criterio con el que se realizaran las funciones de supervisión que corresponden a esta Entidad, en particular la asociada a la obligatoriedad de hacer uso de las infraestructuras de transporte.

Conforme lo anterior, para materializar los alcances que se han identificado necesarios en relación con la planeación, disposición y organización de la infraestructura, se considera necesario adicionar un parágrafo 2 al artículo 3.5.1.2. del Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte; a su vez, para enfatizar la obligatoriedad del uso de las Terminales de Transporte Terrestre de Pasajeros por Carretera, se encuentra oportuno adicionar un artículo al mismo Capítulo 5 del Título III de la misma Circular que haga el correspondiente énfasis.

b. Aparente restricción del régimen de propiedad horizontal

En el artículo 3.5.7. de la de la Circular Única de Infraestructura y Transporte, particularmente en cuando en el mismo se señala que las multas no *"...podrán establecerse por el incumplimiento de obligaciones que no estén directamente vinculadas al contrato de servicios conexos que da acceso a las áreas operativas"*, algunos interpretan que se prohíbe la imposición de multas de que trata el régimen de propiedad horizontal.

Lo primero que debe indicarse es que la Superintendencia, según se lee en el literal b del numeral II del acápite de consideraciones de la Resolución 9597 de 2024, estudia los mecanismos mediante los cuales puede la terminal de transporte señalar y ejecutar específicas consecuencias por el incumplimiento de las condiciones de prestación del servicio conexo. En otros términos, se analizan las multas que las Terminales de Transporte imponen a las empresas de

RESOLUCIÓN No 0544 DE 31-01-2025

"Por la cual se modifica y adicional el Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte dando alcance a las instrucciones en ella contenidas y aclarando las previamente impartidas mediante la Resolución No. 9597 del 20 de septiembre de 2024."

transporte por las conductas desplegadas durante la operación de estas últimas en las áreas operativas por ellas administradas. Así se evidencia cuando en la Circular se anota:

"Como tuvo la oportunidad de recordarlo el Consejo de Estado, en otrora, a la Junta Nacional de Terminales se le atribuía la función de crear las normas para el funcionamiento de los terminales. En época más reciente, esta necesidad explicaba en parte lo dispuesto inicialmente en el artículo 16 y en artículo 19 del Decreto 2762 de 2001, compilados en el artículo 2.2.1.4.10.5.3. y en artículo 2.2.1.4.10.6.3. del Decreto 1079 de 2015, respectivamente. Sin embargo, las sentencias de nulidad que se han proferido sobre las anteriores disposiciones normativas, han dejado un aparente vacío que algunas empresas de Terminales de Transporte han pretendido solventar mediante el establecimiento de la cláusula penal en sus manuales operativos, descritas en ellos como tasación anticipada de perjuicios.

*Dando por descontadas las facultades de regulación que le asisten al Gobierno nacional para la configuración de otras herramientas e, incluso, para la definición de condiciones equitativas en las relaciones de las partes que intervienen en la prestación de los servicios de transporte, son oportunas algunas instrucciones, dictadas sobre consideraciones alrededor de la viabilidad del recurso al acuerdo de voluntades para establecer contractualmente herramientas que permitan conminar al cumplimiento de las **condiciones de operación** que garanticen la seguridad, la calidad y la accesibilidad al servicio de transporte, así como al estatuto jurídico de los manuales operativos en el contexto normativo actual". Énfasis propio*

Se realiza así una delimitación conceptual de los diferentes tipos de relaciones jurídicas, pues lo que se busca es las consecuencias que cabe para ellas una vez verificado el incumplimiento de sus términos. Y respecto de ellas, atendiendo a la doctrina, podemos decir que:

"Desde un punto de vista subjetivo, una relación lo es entre dos sujetos o partes que se encuentran vinculados entre sí normativamente en unos términos específicos que son los que constituyen la relación y determinan su tipo. Desde un punto de vista objetivo, cada relación está formada por dos posiciones correlativas entre sí, de donde resultan ocho posiciones jurídicas fundamentales. Una posición es la situación normativa de un sujeto con respecto a otro en los términos definidos por la norma jurídica que los relaciona".⁴

⁴ Peña Freire, A. (2010). Concepto y estructura de las potestades jurídicas. *Cuadernos Electrónicos De Filosofía Del Derecho*, (21), 62–89. <https://doi.org/10.7203/CEFD.21.285>

RESOLUCIÓN No 0544 DE 31-01-2025

"Por la cual se modifica y adicional el Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte dando alcance a las instrucciones en ella contenidas y aclarando las previamente impartidas mediante la Resolución No. 9597 del 20 de septiembre de 2024."

La separación de tal forma realizada no es sino la identificación de las diferentes relaciones que pueden establecerse entre una terminal de transporte y una empresa de transporte, dentro de la cual, entre otras cosas, lo que se hace es identificar los sujetos o partes de la relación jurídica y los términos en que se encuentran vinculados en cada una de las relaciones.

Una vez identificadas estas diferentes relaciones, lo que viene a decirse es que las consecuencias de los incumplimientos que se verifiquen respecto de las condiciones pactadas en cada una de estas relaciones se encuentran definidas, precisamente, dentro de los extremos que permiten las normas que los relacionan. No se pide ni se afirma una independencia comercial, por el contrario, expresamente se señala: *"el caso [de] contratos coligados, ...la combinación de diferentes contratos o ... la combinación de prestaciones de diferentes contratos..."*. Lo que se viene a enfatizar es el régimen propio que corresponde a los diferentes tipos de contratos; indicándose, por ejemplo que: *"...no puede decirse incumplidas las prestaciones propias del contrato de arrendamiento de taquilla, cuando lo que ha ocurrido es el no pago de la tasa de uso..."*.

En lo que hace propiamente al régimen de propiedad horizontal, lo que viene a señalarse, cuando se indica que no podemos hablar en ellos de cláusulas penales, no es otra cosa que la existencia de una regulación legal propia y específica para los incumplimientos que de estos reglamentos se constaten. Es decir, que los incumplimientos del Reglamento de Propiedad Horizontal no vienen regulados por los artículos 1592 y siguientes del Código Civil, ni los artículos 867 y siguientes del Código de Comercio, sino por el Título II de la Ley 675 de 2001, especialmente en atención a lo dispuesto en el Capítulo II del mismo título y, si se quiere, por lo señalado en el Capítulo V del Título III de la misma Ley.

Ahora, no se puede olvidar que este análisis se realiza, no para pronunciarnos sobre el régimen de la propiedad horizontal, sino analizando la cláusula penal por incumplimiento del manual de operaciones de la terminal, propios de los servicios conexos proporcionados por las Terminales de Transporte a las empresas de transporte público. En este contexto, el razonamiento viene a decir que las cláusulas penales por incumplimiento de manuales de operación no pueden formar parte de los reglamentos de propiedad horizontal en cuanto, en éstos, los incumplimientos se regulan de manera especial en la normatividad atrás indicada; a su vez se señala, que la reglamentación que corresponde desarrollar en el marco del régimen de la propiedad horizontal, si bien complementa las condiciones generales de operación de la infraestructura y alguna de sus proyecciones, no tiene por objeto regular las condiciones de prestación de los servicios conexos a las empresas de transporte en cuanto a la actividad transportadora⁵. Siendo precisamente la fundamentación de este último punto el que reclamaba la distinción entre los diferentes tipos de contratos y de las relaciones jurídicas que a través de cada uno de ellos se establecían.

⁵ Y esto puede verse sencillamente desde la definición misma que a ellos corresponde en atención a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 675 de 2001, como en lo señalado en el numeral 2 del artículo 2 de la misma.

RESOLUCIÓN No 0544 DE 31-01-2025

"Por la cual se modifica y adicional el Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte dando alcance a las instrucciones en ella contenidas y aclarando las previamente impartidas mediante la Resolución No. 9597 del 20 de septiembre de 2024."

Así, en todo momento, la aproximación realizada se desarrollaba sobre la posibilidad de establecer multas contractuales por el incumplimiento de los términos en que se prestan los servicios conexos a las empresas transportadoras, necesarios para la ejecución de la actividad transportadora; y cuando en el acto nos aproximamos a la regulación de la propiedad horizontal, el propósito no era otro que el estudio de la materia que a esta Superintendencia compete, la operación de la actividad transportadora al interior de la terminal de transporte, buscando en la regulación del régimen de propiedad horizontal exclusivamente lo que resultaba aplicable en estos aspectos.

Todo esto se refleja en la instrucción finalmente impartida, de la cual todo lo ocurrido constituye su fundamento, la que se imparte con el siguiente contenido:

"Artículo 3.5.7. Multas contractuales en los servicios conexos

*En los manuales operativos, como documentos unilaterales, no es posible establecer multas contractuales por el incumplimiento de los reglamentos del servicio. Las mismas y las condiciones para su imposición y recaudo pueden ser pactadas expresamente por las partes en los contratos que para la prestación del servicio conexo se celebren, siempre que libremente convengan en ello las partes, y en ningún caso su imposición, sus términos o su recaudo podrán dar lugar directa o indirectamente a la interrupción o afectación de la comercialización, oferta y prestación de los servicios de transporte, **ni podrán establecerse por el incumplimiento de obligaciones que no estén directamente vinculadas al contrato de servicios conexos que da acceso a las áreas operativas.***

En todo caso, se podrán señalar y establecer en los manuales operativos tarifas o recargos por el uso de la infraestructura, cuando este se prolongue por un tiempo superior al asignado y remunerado con la tasa de uso, que no es otro que el que corresponde al normalmente requerido para una operación de embarque y desembarque".

Si retenemos el ejercicio de diferenciación de los tipos contractuales y el señalado incumplimiento como asociado a las obligaciones propias de cada específico tipo contractual, es claro que la instrucción no niega la posibilidad pactar multas en otros contratos, como podría pensarse de una lectura desprevenida; en ella exclusivamente se señala que en el contrato de servicios conexos no pueden señalarse multas que no correspondan a incumplimientos del contrato de servicios conexos.

Si seguimos una a una las ideas del inciso primero de la instrucción, advertiremos la anáfora; así, dice el inciso: 1. el manual operativo, como documento unilateral, no puede señalar multas contractuales 2. En el contrato de prestación de servicios conexos sí pueden establecerse, por acuerdo de voluntades, cláusulas penales o multas contractuales, 3 Sin embargo, las que así se incluyan no pueden implicar la interrupción o afectación del servicio ni

RESOLUCIÓN No 0544 DE 31-01-2025

"Por la cual se modifica y adicional el Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte dando alcance a las instrucciones en ella contenidas y aclarando las previamente impartidas mediante la Resolución No. 9597 del 20 de septiembre de 2024."

señalarse por incumplimientos que no correspondan al contrato de servicios conexos.

De tal forma, como se ve en el numeral 1 y en el numeral 2 del párrafo anterior, se habla del contrato de prestación de servicios conexos y sobre él se indica la viabilidad de multas, siempre que correspondan a incumplimientos de obligaciones del contrato en cuestión, lo que es apenas natural. De manera que no hay pronunciamiento sobre otras relaciones jurídicas, ni tipos contractuales en la instrucción impartida y el estudio que en las consideraciones se realiza se dirige simplemente a identificar los instrumentos jurídicos que cabe emplear para imponer multas contractuales por incumplimiento de las obligaciones asociadas a las áreas operativas y los servicios conexos que en ellas se prestan a las empresas de transporte, concluyendo que éstas solo pueden formar parte precisamente del contrato en el que se pactan las condiciones de prestación de dicho servicio y las consecuencias de su incumplimiento.

En todo caso, la comunicación de la instrucción con la máxima claridad y la reducción de cualquier ambigüedad puede ser lograda sin necesidad de recurrir a estas conexiones narrativas eliminando simplemente la anáfora y haciendo referencia expresa al contrato de servicios conexos al final del inciso primero del artículo 3.5.7. de la Circular, razones suficientes para que en este sentido sea modificado.

III. Error mecanográfico, de transcripción o redacción

En el artículo 4 de la Resolución No. 9597 del 20 de septiembre de 2024, se indicó, en un error de digitación y construcción del texto, que mediante el mismo se modificaba *"...el numeral 4.1.1.2. al artículo 4.1.1. del Capítulo 1 de del Título IV de la Circular Única de Infraestructura y Transporte, ..."* cuando en realidad lo que con este se efectuaba era la modificación del artículo 3.5.3. de dicha circular, relativo al *"Reporte de información de pasajeros y despachos"*. Esto puede verse no solo en la redacción de la modificación, en la temática que le corresponde y la que previamente se contenía en el artículo 3.5.3., así como en el hecho de que la Resolución expedida tiene exclusivamente por propósito la modificación del Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y transporte, lo que hace, de conformidad con el sistema de numeración, que los artículos a modificar y adicionar se numeren en el nivel 3.5.

Es por lo anterior que debe ser corregida la redacción del artículo 4 de la Resolución No. 9597 del 20 de septiembre de 2024, con la intención de mantener sin alteración la estructura formal de la Circular Única.

En mérito de lo anteriormente expuesto, este despacho

RESOLUCIÓN No 0544 **DE** 31-01-2025

"Por la cual se modifica y adicional el Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte dando alcance a las instrucciones en ella contenidas y aclarando las previamente impartidas mediante la Resolución No. 9597 del 20 de septiembre de 2024."

RESUELVE:

Artículo 1. ADICIÓNENSE un párrafo 2 al artículo 3.5.1.2. del Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte, del siguiente contenido:

*"**Parágrafo 2.** La debida planeación de la infraestructura requiere igualmente considerar y responder a las exigencias que las características de las necesidades del servicio reclaman en cada una de sus diferentes estacionalidades; y atendiendo a éstas, la organización y disposición de la infraestructuras de transporte, incluidas las infraestructuras de ascenso y descenso de pasajeros, cuando técnicamente se justifique, deben proporcionarse en formas y en locaciones temporales que en su condición de servicio conexo contribuyan eficazmente a garantizar condiciones adecuadas de acceso al servicio de transporte y desincentiven el uso de servicios informales, propendiendo a su vez por la calidad y seguridad en la operación del transporte.*

Para la disposición y operación de las infraestructuras complementarias, así como para la implementación y operación de aquellas de carácter temporal que encuentre necesario incorporar para atender determinadas estacionalidades, las autoridades territoriales podrán apoyarse en las empresas Terminales de Transporte Terrestre de Pasajeros por Carretera habilitadas por el Ministerio de Transporte".

Artículo 2. ADICIÓNENSE el artículo 3.5.1.3. al Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte, el cual quedará así:

Artículo 3.5.1.3. Uso obligatorio de las Terminales de Transporte Terrestre de Pasajeros por Carretera.

Sin perjuicio de la complementación y articulación entre las diferentes infraestructuras de transporte, siempre que existan Terminales de Transporte Terrestre de Pasajeros por Carretera habilitadas por el Ministerio de Transporte, éstas serán de uso obligatorio por parte de las empresas de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, en origen, destino y tránsito, salvo que, encontrándose configurado el supuesto de hecho de que trata el inciso octavo del artículo 99 de la Ley 1955 de 2019, en concordancia con el inciso final del artículo 11 de la Ley 105 de 1993, o al que se refiere el inciso final del artículo 2.2.1.4.10.6. del Decreto 1079 de 2015, la autoridad territorial expresamente disponga otra cosa.

RESOLUCIÓN No 0544 DE 31-01-2025

"Por la cual se modifica y adicional el Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte dando alcance a las instrucciones en ella contenidas y aclarando las previamente impartidas mediante la Resolución No. 9597 del 20 de septiembre de 2024."

Parágrafo 1. *Para efectos de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 2.2.1.4.10.6. del Decreto 1079 de 2015, se deberá consultar la resolución que concede el permiso de operación y con base en la misma establecer si los servicios se encuentran autorizados en el nivel de servicio básico o en algún otro nivel diferente. En este último caso, se deberá validar igualmente, en la resolución que concede el permiso de operación, cuáles son las paradas que en ella se han señalado al servicio autorizado.*

En todos los casos en los que la resolución que confiere el permiso de operación señale como nivel de servicio el básico, las Terminales de Transporte Terrestre de Pasajeros por Carretera Habilitadas por el Ministerio de Transporte en los municipios en tránsito serán de uso obligatorio, incluso cuando los servicios de la ruta se ejecuten con el despacho de vehículos con tarjeta de operación en un nivel de servicio diferente.

Parágrafo 2. *Para todos los efectos a que haya lugar, los servicios se tienen por prestados en el nivel de servicio señalado en los actos administrativos que otorgaron el permiso de operación, aun cuando se ejecuten en vehículos con tarjeta de operación en un nivel igual o superior al autorizado.*

Artículo 3. MODIFÍQUESE el artículo 3.5.7. del Capítulo 5 de del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte, el cual quedará así:

"Artículo 3.5.7. Multas contractuales en los servicios conexos.

En los manuales operativos, como documentos unilaterales, no es posible establecer multas contractuales por el incumplimiento de los reglamentos del servicio. Las mismas y las condiciones para su imposición y recaudo pueden ser pactadas expresamente por las partes en los contratos que para la prestación del servicio conexo se celebren, siempre que libremente convengan en ello las partes, y en ningún caso su imposición, sus términos o su recaudo podrán dar lugar directa o indirectamente a la interrupción o afectación de la comercialización, oferta y prestación de los servicios de transporte.

Parágrafo. *En los contratos para la prestación del servicio conexo no es posible incluir multas que no respondan al comportamiento de las partes, desplegado en la ejecución y cumplimiento de las obligaciones pactadas en función del objeto y la causa de dichos contratos.*

En todo caso, se podrán señalar y establecer en los manuales operativos tarifas o recargos por el uso de la infraestructura, cuando éste se prolongue por un tiempo superior al asignado y remunerado con la tasa de uso, que no es otro que el que corresponde al normalmente requerido para una operación de embarque y desembarque".

RESOLUCIÓN No 0544 DE 31-01-2025

"Por la cual se modifica y adicional el Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte dando alcance a las instrucciones en ella contenidas y aclarando las previamente impartidas mediante la Resolución No. 9597 del 20 de septiembre de 2024."

Artículo 4. CORRÍJASE el artículo 4 de la Resolución No. 9597 del 20 de septiembre de 2024, en el sentido de indicar que mediante el mismo se modifica el artículo 3.5.3. del Capítulo 5 del Título III de la Circular Única de Infraestructura y Transporte y no el numeral 4.1.1.2. al artículo 4.1.1. del Capítulo 1 de del Título IV de la misma Circular, según erróneamente se consignó.

Artículo 5. PUBLÍQUESE en el Diario Oficial y en la página web oficial de la Superintendencia de Transporte.

Artículo 6. La presente Resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial.

Dada en Bogotá, D.C., a los . 31-01-2025

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Ayda Lucy Ospina Arias
Superintendente de Transporte

Proyectó: Andrés Felipe López Gómez, Asesor Contratista
Revisó: Luis Gabriel Serna Gámez – Jefe OAs