



# SuperTransporte

**CIRCULAR EXTERNA No. 2024533000024**



Fecha 28-08-2024

Para: **EMPRESAS Y/O ADMINISTRADORES DE TERMINALES DE TRANSPORTE, AEROPUERTOS Y AUTORIDADES DE CONTROL DE LAS OPERACIONES DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE EN GENERAL**

De: **SUPERINTENDENTE DE TRANSPORTE**

Asunto: **CONDICIONES DE ARTICULACIÓN E INTEGRACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR INDIVIDUAL DE PASAJEROS EN VEHÍCULOS TAXI Y OTRAS MODALIDADES EN LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE**

## **1. Facultades.**

En armonía con lo dispuesto en el numeral 22 del artículo 189 y en el artículo 211 de la Constitución Política de Colombia, así como lo señalado en los artículos 13 y 66 de la Ley 489 de 1998, dentro de las funciones de la Superintendencia de Transporte se señalaron en el artículo 5 del Decreto 2409 de 2018 las siguientes:

*"9. Imponer las medidas y sanciones que correspondan de acuerdo con la normativa vigente, como consecuencia de la infracción de las normas relacionadas con la debida prestación del servicio público de transporte...."*

*"10. Imponer las medidas y sanciones que correspondan por la inobservancia de órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia o por la obstrucción de su actuación administrativa".*

Para un adecuado ejercicio de estas competencias, el Consejo de Estado ha indicado que

***"Las superintendencias... cuentan por regla general, con la facultad de instruir a los destinatarios de su vigilancia y control sobre la forma de ejecutar de la mejor manera posible las normas que regulan sus actividades, y respecto de ciertos requisitos que ellos deben cumplir en aras de facilitar las"***



# SuperTransporte

**labores de verificación y encauzamiento de las actividades, que son necesarias para la efectiva vigilancia y control a cargo de dichas entidades**<sup>1</sup>.

**"(...) el ordenamiento jurídico les da la capacidad de proferir actos administrativos generales con el objetivo de que le señale, a aquellos sujetos pasivos de su vigilancia, el modo como deben dar cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias que se ocupan de la actividad (...)"**<sup>2</sup>

Este es específicamente el caso de la Superintendencia de Transporte si consideramos, entre otros<sup>3</sup>, el numeral 13 del artículo 5 del Decreto 2409 de 2018, el cual señala, entre sus funciones, *"Impartir instrucciones ... [en las áreas propias de sus funciones; fijar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los trámites para su cabal aplicación]"*, y el numeral 15 del artículo 7 ibídem, que incorpora dentro de las funciones del Despacho de la Superintendente de Transporte, *"Expedir los ... instructivos que sean necesarios para ejercer la vigilancia, inspección y control"*.

En este sentido, a la Superintendencia de Transporte corresponde la facultad de instruir a los sujetos objeto de su supervisión, no solo i) *"...sobre la forma de ejecutar de la mejor manera posible las normas que regulan sus actividades..."*, profiriendo actos administrativos con el objetivo de señalar el modo en que deben cumplirse las disposiciones legales y reglamentarias, sino igualmente ii) establecer *"...requisitos que ellos deben cumplir en aras de facilitar las labores de verificación y encauzamiento de las actividades, que son necesarias para la efectiva vigilancia y control a cargo de dichas entidades"*<sup>4</sup>.

En el marco de estas competencias y de conformidad con las consideraciones atrás expuestas, mediante la presente circular se impartirá una instrucción en atención a las consideraciones fácticas y jurídicas y enseguida se exponen, previa definición del marco normativo del asunto.

## 2. Marco normativo

Ley 155 de 1959

Ley 105 de 1993

Ley 336 de 1996

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA. Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA. Bogotá D.C., ocho (8) de marzo, de dos mil siete (2007) Radicación número: 11001-03-26-000-1998-00017-00(15071)

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 24 de marzo de 2011, Exp. 32733. C.P. Enrique Gil Botero.

<sup>3</sup> Números 6 y 9 del artículo 7 del Decreto 2409 de 2018

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Exp. 32733. Óp. Cit.



# SuperTransporte

Ley 1682 de 2013

Decreto 2153 de 1992

Decreto 1079 de 2015

Decreto 2409 de 2018

Circular Externa MT 20244000000307 del 04 - 06-2024

### 3. Fundamentos fácticos

En diferentes escenarios de interacción con el sector que ha propiciado esta Superintendencia, los prestadores del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi, reiteradamente han elevado reproches contra un comportamiento que se dice generalizado, desplegado por las empresas terminales de transporte y aeropuertos, los cuales realizan convenios, acuerdos o procesos de selección, en virtud de los cuales asignan un derecho exclusivo para la oferta del servicio en la modalidad de taxi en las infraestructuras por ellos administradas.

Los mecanismos son de muy variada índole, pero todos ellos tienen en común, bien por configurar éste directamente su objeto o, siendo otro el objeto, le resulta como consecuencia, la selección de un operador o prestador del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi y la prohibición del acceso a cualquier otro operador o empresa autorizada, diferente de la beneficiaria.

Las justificaciones no son difíciles de imaginar y algunas se han manifestado expresamente en otras oportunidades por algunos operadores o administradores de las infraestructuras de transporte<sup>5</sup>, encontrándose entre ellas la seguridad de los usuarios, la calidad del servicio y la sostenibilidad financiera de esas condiciones de calidad y seguridad especiales, de manera que se preserve el interés en la oferta, procurando evitar su reducción en detrimento de la cobertura y oportunidad del servicio.

La insuficiencia de éstas hipotéticas razones no son difíciles de evidenciar, pues las medidas de seguridad exigidas cabe adoptarlas de manera general, es decir, exigirse en el manual de operaciones de la infraestructura como condiciones para

<sup>5</sup> "A raíz del decreto que prepara el Ministerio de Transporte, para que los taxis de todas las empresas de las diferentes ciudades puedan recoger y dejar pasajeros en los aeropuertos, la empresa operadora del Aeropuerto Internacional El Dorado, Opain, asegura que ese decreto no da garantías para la seguridad de los usuarios" Consideramos que el decreto, en la manera en que se piensa expedir, genera una serie de inconvenientes para los usuarios del Aeropuerto. Nos preocupa muchísimo la seguridad de los pasajeros, al permitir que todas las empresas operen", indicó Andrés Ortega, gerente de Opain". Caracol Radio 03/07/2014 En: [https://caracol.com.co/radio/2014/07/03/bogota/1404376260\\_304099.html](https://caracol.com.co/radio/2014/07/03/bogota/1404376260_304099.html)



## SuperTransporte

una adecuada intermodalidad, multimodalidad, articulación e integración, sin que tengan que implicar la selección de un operador.

En relación con los aspectos financieros y de mercado, es incontestable que no corresponde la asignación de cuotas o la regulación económica del servicio a las empresas o administradores de estas infraestructuras de transporte, como tampoco corresponden a ella las decisiones sobre tipología vehicular y demás condiciones de calidad, seguridad y acceso.

No obstante, lo evidente que resultan estos planteamientos, es en todo caso pertinente discurrir con algún detalle sobre sus fundamentos jurídicos y construir el argumento que les da buen sentido.

#### 4. Fundamentos jurídicos.

Como en otras oportunidades, en un rápido repaso siempre se habrá de indicar que la operación de transporte público es un servicio público de carácter esencial, tanto en el modo terrestre como en el modo aéreo<sup>6</sup>.

Siendo la operación de transporte público un servicio público esencial, prima en él el interés general sobre el particular y corresponde al Estado asegurar el acceso a todos los habitantes del territorio nacional<sup>7</sup>, así como ejercer sobre éste la planeación, el control, la regulación y la vigilancia necesaria para su adecuada prestación<sup>8</sup>. Es suficiente al respecto recordar el pronunciamiento de la Corte Constitucional, volcado en la Sentencia C - 615 de 2002, en el cual discurría así:

*"En materia de servicios públicos, la intervención económica adquiere una finalidad específica -asegurar la satisfacción de necesidades básicas que se logra con su prestación- y tiene un soporte constitucional expreso en el artículo 334 de la Carta. Pero, adicionalmente, en tal materia el Estado dispone de especiales competencias de regulación, control y vigilancia, pues tal prestación se considera inherente a la finalidad social del Estado, por lo cual es deber de las autoridades asegurar que ella sea eficiente y cobije a todos los habitantes del territorio nacional. En efecto, el artículo 365 superior prescribe que los servicios públicos*

<sup>6</sup> "En tales términos, se repite, el transporte aéreo sí es un servicio público esencial, en el sentido formal, pues así lo catalogó clara y expresamente el legislador, en los términos previstos en el artículo 56 de la Constitución Política.

Respecto del factor material, para la Corte existen suficientes motivos para admitir, de manera razonable, que el transporte aéreo tiene una especial relevancia en nuestro específico contexto, para la efectiva realización de los derechos fundamentales a la seguridad, la salud y la vida de las personas, de manera que su caracterización como servicio público esencial, realizada por el legislador, no desborda los límites del concepto al que se refiere el artículo 56 de la Constitución Política". Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia SL20094-2017. Radicación N° 79047 Bogotá, D. C., 29 de noviembre de 2017. Inciso 1 del numeral 2 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, artículos 5, 56 y 68 de la Ley 336 de 1996. Corte Constitucional, Sentencia C - 391 de 2019.

<sup>7</sup> Inciso primero del artículo 365 de la Constitución Política de Colombia

<sup>8</sup> Literal b del artículo 2 e inciso primero del numeral 2 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, artículos 334 y 365 de la Constitución Política de Colombia



## SuperTransporte

*estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley y que en todo caso el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.*

*Así, por cuanto los servicios públicos son una actividad económica que compromete la satisfacción de las necesidades básicas de la población, y por ello mismo la eficacia de ciertos derechos fundamentales, la intervención del Estado en la actividad de los particulares que asumen empresas dedicadas a este fin es particularmente intensa, y su prestación se somete a especial regulación y control".*

Ahora, conforme lo ha señalado la Sección Primera del Consejo de Estado: "...en la medida en que un servicio público esté determinado o delimitado por el ámbito o jurisdicción de su territorio y su respectiva población, cabe decir que está a cargo [de la autoridad territorial y], **tiene legalmente el deber de asegurar su prestación eficiente**"<sup>9</sup>. (Énfasis propio).

Sobre el alcance de este deber, más que legal, constitucional, en la Sentencia C - 150 de 2003 la Corte manifestó:

*"Al margen de las controversias doctrinarias sobre el paso de un "Estado interventor" a un "Estado regulador"<sup>(131)</sup>, es claro que el Constituyente de 1991 concibió la regulación en general y la regulación de los servicios públicos en particular, como un tipo de intervención estatal en la economía...*

*...  
Pieza central del marco constitucional de la regulación de los servicios públicos es el artículo 334 de la Constitución, inciso primero, que atribuye al Estado la dirección general de la economía, para lo cual habrá de **"intervenir, por mandato de la ley, [...] en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes,** la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano". Se trata aquí de una norma objetiva que impone un mandato constitucional a las autoridades públicas, incluido el Legislador, de intervenir para alcanzar los fines sociales del Estado allí enunciados. Como norma objetiva dirigida al Estado, la intervención en la economía **no constituye una mera posibilidad de actuación, sino un mandato constitucional cuyo cumplimiento puede ser judicialmente controlado.** Este mandato constitucional se refuerza aun más en materia de servicios públicos con **el deber de asegurar su prestación eficiente,** no a algunos sino a todos los habitantes del territorio nacional (art. 365 de la C.P.)" (Énfasis propio)*

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Bogotá, D.C., veintiséis (26) de abril de dos mil siete (2007) Radicación número: 25000-23-24-000-2003-00834-02 / CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: DOCTORA MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. REF: Expedientes acumulados núms. 2003-00493, 2003-00780, 2003-00933, 2003-00560, 2003-00802 y 2004-00414. Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil doce (2012).

### Superintendencia de Transporte

Portal Web: [www.supertransporte.gov.co](http://www.supertransporte.gov.co)

Dirección: Dg 25g # 95 A 85, Torre 3 Piso 1 y 4, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3526700 Línea Gratuita: (+57) 018000915615



## SuperTransporte

Nótese que no se trata de una posibilidad, sino de un mandato constitucional el que se dirige a las autoridades requiriendo de ellas el aseguramiento de la prestación de un servicio eficiente.

Para el efecto, el artículo 17 de la Ley 336 de 1996 señala que *"En el transporte de pasajeros será la autoridad competente la que determine la demanda existente o potencial, según el caso **para adoptar las medidas conducentes a satisfacer las necesidades de movilización**", en armonía con el artículo 8 ibídem el cual señala que serán éstas *"... las encargadas de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción"*.*

Lo anterior, entre otras razones, permitió a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado señalar:

*"...que el carácter de servicio público y la responsabilidad del Estado para que se preste eficientemente no desaparece por la forma como se preste, pues cualquiera sea ella, nunca será ajena al Estado ni puede relevarlo del deber de asegurar su prestación. El hecho de que los servicios públicos puedan ser prestados por particulares, no los hace perder su naturaleza, ni los excluye del control que les corresponde.*

*En ese orden, el Distrito Capital en cuanto expresión orgánica y funcional del Estado, y en la medida en que un servicio público esté determinado o delimitado por el ámbito o jurisdicción de su territorio y su respectiva población, cabe decir que está a cargo del Distrito Capital, tiene legalmente el deber de asegurar su prestación eficiente, que para el efecto da igual que sea el ente territorial que lo preste directamente, esto es, que lo gestione, o que lo hagan otras entidades públicas o privadas en su nombre"<sup>10</sup>.*

En el mismo pronunciamiento, el Consejo de Estado, refiriéndose al transporte colectivo pero con fundamentos que son del todo aplicables a las demás modalidades, según allí mismo expresa<sup>11</sup>, indicaba que *"el alcance general de la competencia del Alcalde... comprende la de organizar la correspondiente actividad, **diseñar, exigir y ejecutar políticas y condiciones para asegurar su efectiva, eficiente, segura y adecuada prestación...** y, consecuentemente, ejercer su inspección, vigilancia y control"*, indicando adicionalmente que la competencia para *"diseñar y ejecutar las políticas de esa actividad,... implica **tomar medidas más específicas y de carácter operativo o técnico para el desarrollo de esa actividad en sus diferentes***

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 26 de abril de 2007. Radicación núm.: 25000 2324 000 2003 00834 02

<sup>11</sup> Se desprende así de lo literalmente expresado en la misma cita cuando en este se señala *"en sus diferentes modalidades"*.



## SuperTransporte

**modalidades**, a fin de perseguir la efectividad de los principios, fines y objetivos que le fija la ley”.

Todo esto permite comprender mejor el aparte final del artículo 17 de la Ley 336 de 1996 arriba citada y dentro del cual ha señalado el legislador que “En el transporte de pasajeros será la autoridad competente la que determine la demanda existente o potencial, según el caso para adoptar las medidas conducentes a satisfacer las necesidades de movilización”.

Ahora, si nos aproximamos al inciso segundo del artículo 1 de la Ley 105 de 1993, el artículo 8 de la Ley 336 de 1996 y el artículo 2.2.1.3.1.1. del Decreto 1079 de 2015, sin demasiado esfuerzo podremos advertir que la autoridad competente para la organización y autorización del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, en la jurisdicción distrital y municipal, no es otra que los alcaldes municipales y/o distritales o los organismos en quien estos deleguen tal atribución, **no el administrador y operador de las infraestructuras de transporte.**

Una vez autorizado el servicio en esta modalidad a una empresa de transporte, no podemos dejar de ver que éste, atendiendo el artículo 2.2.1.3.3. del Decreto 1079 de 2015, “...en los niveles básico y de lujo, es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, en forma individual, sin sujeción a rutas ni horarios, donde el usuario fija el lugar o sitio de destino. El recorrido será establecido libremente por las partes contratantes”; ni que de acuerdo con el artículo 2.2.1.3.5.3. ibídem el radio de acción distrital o municipal comprende las áreas urbanas, suburbanas y rurales y los distritos territoriales indígenas de la respectiva jurisdicción distrital y municipal; ni que el artículo 2.2.1.3.5.2. del Decreto 1079 de 2015 señala que:

**"ARTÍCULO 2.2.1.3.5.2. Radio de acción.** El Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, **se presta de manera regular dentro de la jurisdicción de un distrito o municipio** y en las áreas metropolitanas de conformidad con las normas que la regulan.

**El servicio entre un aeropuerto que sirve a la capital del departamento** y que está ubicado en un municipio diferente a ésta, no requerirá el porte de planilla única de viaje ocasional, cuando se presta por vehículos de empresas de la respectiva capital o Área metropolitana y del municipio sede del terminal aéreo.

En los demás aeropuertos, previo concepto favorable del Ministerio de Transporte, **los alcaldes podrán realizar convenios** para la prestación del servicio directo desde y hasta el terminal aéreo sin planilla única de viaje ocasional, siempre que existan límites comunes entre el municipio sede del aeropuerto y el municipio origen o destino del servicio.

### Superintendencia de Transporte

Portal Web: [www.supertransporte.gov.co](http://www.supertransporte.gov.co)

Dirección: Dg 25g # 95 A 85, Torre 3 Piso 1 y 4, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3526700 Línea Gratuita: (+57) 018000915615



## SuperTransporte

En los demás casos **en los cuales los vehículos taxi salgan del radio de acción autorizado**, deberán portar planilla única de viaje ocasional.

**PARÁGRAFO.** En ningún caso el Servicio Público de Transporte en Vehículos Taxi, podrá prestarse como servicio colectivo, so pena de incurrir en las sanciones previstas para este efecto”.

Si mantenemos la atención en los anteriores, se advierte con facilidad que la autorización que recibe una empresa para la operación del servicio de transporte en vehículos taxi incluye todo el territorio de la jurisdicción municipal y distrital; y de la lectura del artículo 2.2.1.3.5.2. del Decreto 1079 de 2019, arriba integralmente transcrito, puede verse que no se excluye de la misma la infraestructura de transporte, ni que esta requiera de una autorización especial, salvo cuando se encuentre por fuera de su radio de acción, en cuyo caso deberá desarrollarse al amparo de una planilla de viaje ocasional.

Sobre el particular, la Circular Externa 2024400000307 del 4 de junio de 2024 expedida por el Ministerio de Transporte, señaló:

*“En ese orden, es preciso indicar que la normativa referida regula cuatro (4) supuestos de hecho, con sus respectivas consecuencias jurídicas, en el marco de la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, estos son: (i) la prestación del servicio dentro del radio de acción; (ii) la prestación del servicio entre la capital de un departamento y un aeropuerto que le sirve, pero que está ubicado en un municipio diferente a esta; (iii) la prestación del servicio entre los municipios (que no son capital de departamento) que tienen límites comunes con el municipio sede del aeropuerto y, (iv) la prestación del servicio cuando los vehículos taxi salgan del radio de acción autorizado y no están dentro de los supuestos anteriores.*

*En relación con el primero de los supuestos, es claro que el servicio de la citada modalidad de transporte que se preste dentro de la jurisdicción de un distrito o municipio o en el área metropolitana, no requerirá del porte de una planilla única de viaje ocasional, al encontrarse, naturalmente, dentro del radio de acción autorizado. Por su parte, también resulta viable la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi entre la capital de un departamento y un aeropuerto que le sirve y que está ubicado en un municipio diferente a esta. Para ello, debe considerarse que **la norma no establece expresamente ninguna restricción al conductor del vehículo de esta modalidad, para recoger o dejar pasajeros en dichos terminales aeroportuarios.***

*Por lo tanto, **los vehículos vinculados a empresas legalmente habilitadas para la prestación del servicio por las autoridades de transporte del municipio sede del terminal aeroportuario e igualmente los vehículos vinculados a empresas del municipio capital de departamento están autorizados para** realizar recorridos con origen-destino entre estos municipios*

Página | 8

---

### Superintendencia de Transporte

Portal Web: [www.supertransporte.gov.co](http://www.supertransporte.gov.co)

Dirección: Dg 25g # 95 A 85, Torre 3 Piso 1 y 4, Bogotá D.C., Colombia

Commutador: (+57) 601 3526700 Línea Gratuita: (+57) 018000915615

GD-FR-016  
V3 - 02-Ago-2024



## SuperTransporte

o, en otras palabras: **recoger pasajeros de la terminal aérea y dejarlos en el municipio capital y viceversa**, sin necesidad de contar con planilla de viaje ocasional, tal como lo establece el Decreto reglamentario.

**Adicionalmente, la norma contempla la posibilidad expresa de prestación del servicio al aeropuerto por vehículos vinculados a empresas de la respectiva área metropolitana...**" (Énfasis propio).

No faltará quien pretenda construir elaborados argumentos en contra, pero deberá para el efecto tener adicionalmente en cuenta que, en palabras de la Corte Constitucional, "el transporte es considerado como un sistema compuesto por dos componentes. El primero se refiere a la infraestructura física y se identifica con las instalaciones fijas, verbigracia la red vial, las terminales, los puertos y las que facilitan los servicios conexos al transporte. El segundo corresponde con el elemento operativo. Se trata de las empresas, los transportadores y la oferta de parque automotor"<sup>12</sup>. No es esta una visión exclusivamente aplicable a los sistemas de transporte, "El transporte desde una visión global, está integrado por tres elementos fundamentales: la infraestructura, el vehículo y la empresa que presta tal servicio u operación"<sup>13</sup>.

De manera que, la autorización de la operación de transporte, como servicio público, presupone la existencia de una infraestructura como componente propio y sin el cual el mismo no puede ser desplegado adecuadamente.

Para afirmar la inadecuación, debemos partir de considerar que de conformidad con el numeral primero del artículo 3 de la Ley 105 de 1993 el principio de acceso al transporte público implica "Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja **en buenas condiciones de acceso**, comodidad, calidad y seguridad...", pero adicionalmente, que la accesibilidad como tal, por disposición del artículo 8 de la Ley 1682 de 2013, implica una cobertura que garantice el acceso del usuario al servicio.

Es un hecho notorio, que las necesidades de movilización de los usuarios no se satisfacen en todas las ocasiones al interior de una sola modalidad o modo de transporte, requiriendo el mismo, en no pocas oportunidades, la utilización de dos o más modalidades e incluso modos de transporte, para alcanzar el destino propuesto y que dio origen a su viaje. Esta particularidad, impuesta por la naturaleza del viaje y las características de la oferta dispuesta para satisfacer la necesidad de desplazamiento, fue considerada por el legislador cuando se refirió al transporte intermodal, que como principio del transporte consagrado en el

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia C - 185 de 2020, en referencia al documento del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, Mesa Sectorial de Transporte, caracterización ocupacional del Transporte en Colombia, febrero de 2006.

<sup>13</sup> "El transporte: concepto, características, funciones y clases de transportes" Pág. 1. En: <https://www.cerasa.es/media/areces/files/book-attachment-3111.pdf>



## SuperTransporte

numeral 8 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993, demanda que *"Las autoridades competentes prom[uevan] el mejor comportamiento intermodal, favoreciendo la sana competencia entre modos de transporte, **así como su adecuada complementación**"*.

Puede incluso verse esta característica en la misma definición de la actividad transportadora que, de conformidad con el artículo 6 de la Ley 336 de 1996, consiste en *"un conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, **utilizando uno o varios modos...**"*.

Las anteriores conforman, junto con otras, las razones que subyacen a la exigencia de Intermodalidad, multimodalidad, articulación e integración que se realiza a las infraestructuras de transporte<sup>14</sup> en el artículo 9 de la Ley 1682 de 2013, del siguiente contenido:

**ARTÍCULO 9º. Intermodalidad, multimodalidad, articulación e integración.** *Los proyectos de infraestructura se planificarán con la finalidad de asegurar la intermodalidad de la infraestructura de transporte, la multimodalidad de los servicios que se prestan y la articulación e integración entre los diversos modos de transporte, en aras de lograr la conectividad de las diferentes regiones del país y de estas con el exterior.*

Dicho esto, si para retomar el hilo volvemos sobre las palabras de la Corte Constitucional cuando indicaba que *"el transporte es considerado como un sistema compuesto por dos componentes"*<sup>15</sup>, uno la infraestructura y otro el elemento operativo, no es posible confundirnos en el objeto y en los alcances de las competencias sobre la autorización de servicios y las competencias para la administración y operación de la infraestructura; y claramente, sin perjuicio de su necesaria coordinación y articulación, no es la autoridad en materia de infraestructura, ni el administrador u operador de la infraestructura quien tiene la competencia para determinar los sujetos autorizados para la prestación del servicio en sus instalaciones. Es de ellos, por el contrario, la obligación de garantizar la articulación e integración de los diferentes modos y modalidades de transporte permitiendo el acceso a los servicios debidamente autorizados por la autoridad de transporte competente, mucho más cuando de conformidad con el inciso 5 del artículo 15 de la Ley 1682 de 2013, ni siquiera sobre la infraestructura de transporte desarrollada por particulares *"podrá entenderse que el particular obtiene derecho exclusivo o **preferente sobre la propiedad, uso, usufructo, explotación o libre disposición y enajenación del bien o servicio**"*

<sup>14</sup> No está puesto en cuestión que las terminales de transporte terrestre de pasajeros y los aeropuertos, sean infraestructuras de transporte. Si de ello se duda, puede recurrirse a los numerales 8 y 10 del artículo 4 de la Ley 1682 de 2013 e, indirectamente, a los artículos 16 y 17 de la Ley 105 de 1993, entre otros.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C - 185 de 2020. Óp. Cit.



## SuperTransporte

*del proyecto de infraestructura de transporte. **Estos derechos los tendrá en igualdad de condiciones con los demás ciudadanos**". (Énfasis propio).*

De lo anterior, se desprende igualmente que no resulta admisible la apelación al carácter privado de la infraestructura para restringir las operaciones que legal y reglamentariamente en éstas corresponde desplegar, y no solo en cuanto componente de integración de los diferentes servicios, sino igualmente por el uso público al que se encuentran afectadas.

En todo caso, y esto es fundamental, a la regulación y administración de la infraestructura sí que le compete y es exigible, que garantice adecuadas condiciones de articulación e integración y, para el efecto, si bien por un lado le es exigible disponer de los espacios disponibles de una manera que garantice la integración del transporte aéreo con cada una de las modalidades de transporte terrestre, por el otro, sí que se encuentra facultada para establecer en sus manuales operativos u otros instrumentos, las condiciones que deberán cumplirse para el efecto, por ejemplo: i. la inscripción previa de conductores y su carnetización ii. controles de acceso y localización o ubicación de los servicios en la infraestructura, iii. ocupación máxima permitida en atención a la capacidad de las instalaciones, entre otros similares que no impliquen selección o exclusión, ni medidas que resulten o configuren modificaciones o exigencias particulares adicionado, complementando o desarrollando las características del servicio autorizado, como es el caso de la tipología vehicular, todas las cuales solamente corresponden a la autoridad de transporte.

De tal forma, no hay en ningún caso o circunstancia lugar, conforme la configuración legal y reglamentaria actual, a seleccionar directa o indirectamente a empresas de transporte público individual en vehículos taxi, con exclusión de otras igualmente autorizadas en la modalidad, incluso de diferentes municipios, para ofrecer sus servicios en las terminales de transporte terrestre y aeropuertos, ni exigir tipologías vehiculares específicas o su vinculación a esquemas asociativos de cualquier naturaleza, estos últimos en la medida que representarían una violación de la libertad constitucional de asociación dispuesta en el artículo 38 de la Constitución Política.

Para decirlo brevemente, una cosa es la autorización de los servicios de transporte y otra, la definición de requerimiento dirigidos a garantizar las condiciones adecuadas de integración de los diferentes modos y modalidades de transporte; los primeros autorizan la oferta, los segundos señalan condiciones operacionales de integración al Interior de una infraestructura. Nuestro planteamiento afirma que los segundos no pueden desconocer los primeros o configurarse como la exigencia de una segunda autorización, aun cuando unos y otros deban ser objeto de verificación en los procesos diseñados para el control de acceso a la infraestructura.

---

### Superintendencia de Transporte

Portal Web: [www.supertransporte.gov.co](http://www.supertransporte.gov.co)

Dirección: Dg 25g # 95 A 85, Torre 3 Piso 1 y 4, Bogotá D.C., Colombia

Comunador: (+57) 601 3526700 Línea Gratuita: (+57) 018000915615



## SuperTransporte

Por otro lado, encontramos a su vez pertinente poner de presente que las consecuencias de las acciones desplegadas en contravención de lo indicado, no se limitan a las señaladas en el régimen jurídico del transporte y pueden llegar a implicar una práctica comercial restrictiva.

Al respecto, nótese que el transporte público es una industria desarrollada en un contexto de mercado y sujeta a una contraprestación económica, con todo y que su operación configure un servicio público esencial<sup>16</sup>, razón por la cual, como enfatizaba el profesor Jamie Salazar Montoya<sup>17</sup>, el transporte Público es una industria regulada e intervenida y, a su vez, un servicio público; características que se predicán simultáneamente de la actividad transportadora.

Y es que uno de los posibles regímenes jurídicos que puede legítimamente adoptar el legislador para la regulación de los servicios públicos es el régimen privado y, conforme a este, la actividad puede ser desplegada por los particulares en un contexto de mercado. Así se lee con toda claridad en los artículos 333, 334 y 365 de la Constitución política de Colombia, entre otros y, conforme lo recordó la Corte Constitucional en la Sentencia C - 150 de 2003, *"Al margen de las controversias doctrinarias sobre el paso de un "Estado interventor" a un "Estado regulador", es claro que el Constituyente de 1991 concibió la regulación en general y la regulación de los servicios públicos en particular, como un tipo de intervención estatal en la economía..."*.

En este mismo sentido, el legislador, en el artículo 3 de la Ley 336 de 1996 estableció que la regulación y vigilancia de la industria del transporte se desarrollará en los términos previstos en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política y, por su parte, en el numeral 11 del artículo 20 del Código de Comercio, se señala que **"Son mercantiles para todos los efectos legales... 11) Las empresas de transporte de personas o de cosas, a título oneroso, cualesquiera que fueren la vía y el medio utilizados;"**. Conforme el artículo 25 de la misma codificación, a su vez, *"Se entenderá por empresa toda actividad económica organizada... para la prestación de servicios"* y de acuerdo con el artículo 981 ibídem, *"El transporte es un contrato por medio del cual una de las partes se obliga para con la otra, a cambio de un precio, a conducir de un lugar a otro, por determinado medio y en el plazo fijado, personas o cosas y entregar éstas al destinatario"*.

En este orden de ideas, la empresa de transporte es una actividad económica organizada para la prestación del servicio de desplazamiento de un lugar a otro

<sup>16</sup> Artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo y Sentencia T 380 de 1994, Sentencias T-578 de 1992, Sentencia C-075 de 1997 y Sentencia C-378 de 2010, entre otras, de la Corte Constitucional.

<sup>17</sup> Salazar Montoya, Jaime. Introducción al estudio del transporte Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001 ISBN: 9586165108.



## SuperTransporte

de personas o cosas a cambio de una remuneración económica. Esta actividad es industrial conforme se establece en el inciso primero del artículo 3 de la Ley 105 de 1993 y su operación, en la medida que sea pública, se dirige "a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial"<sup>18</sup>.

Esta doble connotación del transporte público, por un lado, como una industria con participación de particulares bajo condiciones económicas y de mercado y, por el otro, como un servicio público mediante el cual se cumplen cometidos estatales, fue reconocida expresamente por la Corte Constitucional en la Sentencia C – 207 de 2023, en la cual se señaló:

*"En esta línea, la Corte observa que esa disposición [art. 3 Ley 105 de 1993] no refiere al servicio público de transporte como una generalidad, sino que se **enmarca en el ámbito de la industria**, en la que el esquema mixto permite la participación de particulares, a quienes se les remunera no por la prestación misma del servicio, sino por los costos que asumen para generar y ampliar cobertura. En otras palabras, a diferencia de lo sostenido por el demandante, la norma cuestionada no contiene la definición del transporte como servicio público, sino como industria. Aunque esto no se menciona en el proyecto, ciertamente la definición del transporte como servicio público esencial está en los artículos 4 y 5 de la Ley 336 de 1996, y no en la norma impugnada".*

Si de éstas dos proyecciones de la actividad transportadora retenemos su carácter económico e industrial, desarrollado en un contexto de mercado en el que se debe promover la competencia, evitar el monopolio<sup>19</sup> e impedir el despliegue de la competencia desleal<sup>20</sup>, los actos o acuerdos que permiten el acceso a unos, mientras lo restringe a otros, todos ellos participantes en un mismo mercado en libertad de competencia, podrían dar lugar a la intervención de la Superintendencia de Industria y Comercio<sup>21</sup>, dado que, en determinadas circunstancias, podrían dar lugar, como ya hemos mencionado, a una práctica comercial restrictiva, bien sea en la forma de convenio, de acto o de abuso de posición de dominio<sup>22</sup>, por cuanto, según se dispone el inciso segundo del artículo 46 del Decreto 2153 de 1992,

*"Lo dispuesto en las normas sobre protección de la competencia se aplicará respecto **de todo aquel que** desarrolle una actividad económica o afecte o  **pueda afectar ese desarrollo, independientemente de su forma o naturaleza jurídica** y en relación con las conductas que tengan o puedan tener efectos total o parcialmente en los mercados nacionales, **cualquiera sea la actividad o sector económico**". (Énfasis propio)*

<sup>18</sup> Inciso segundo del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo.

<sup>19</sup> Inciso segundo del artículo 21 de la Ley 336 de 1996

<sup>20</sup> Artículo 65 de la Ley 336 de 1996

<sup>21</sup> Artículo 6 de la Ley 1340 de 2009 y numerales 1 y 2 del artículo y numerales 1 a 3 del artículo 11 del Decreto 2153 de 1992, entre otros.

<sup>22</sup> Artículo 45 e inciso segundo del artículo 46 del Decreto 2153 de 1992

### Superintendencia de Transporte

Portal Web: [www.supertransporte.gov.co](http://www.supertransporte.gov.co)

Dirección: Dg 25g # 95 A 85, Torre 3 Piso 1 y 4, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3526700 Línea Gratuita: (+57) 018000915615



## SuperTransporte

En este sentido, si nos aproximamos directamente a algunas de las conductas que pueden ser calificadas como prácticas comerciales restrictivas, se hará evidente que la conducta señalada, en ciertas circunstancias podría configurar una infracción a las normas de protección de la competencia:

- i. Acuerdos contrarios a la libre competencia. Numerales 2, 3, 4, 7, 8 y 10 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, en línea con el artículo 1 de la Ley 155 de 1959
  - Los que tengan por objeto o tengan como efecto determinar condiciones de venta o comercialización discriminatoria para con terceros.
  - Los que tengan por objeto o tengan como efecto la repartición de mercados entre productores entre productores o entre distribuidores.
  - Los que tengan por objeto o tengan como efecto la asignación de cuotas de producción o de suministro.
  - Los que tengan por objeto o tengan como efecto abstenerse de producir un bien o servicio o afectar sus niveles de producción.
  - Los que tengan por objeto o tengan como efecto impedir a terceros el acceso a los mercados o a los canales de comercialización.
  
- ii. Abuso de posición dominante. Numerales 2, 3, 4 y 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992
  - La aplicación de condiciones discriminatorias para operaciones equivalentes, que coloquen a un consumidor o proveedor en situación desventajosa frente a otro consumidor o proveedor de condiciones análogas.
  - Los que tengan por objeto o tengan como efecto subordinar el suministro de un producto a la aceptación de obligaciones adicionales, que por su naturaleza no constituyan el objeto del negocio, sin perjuicio de lo establecido por otras disposiciones.
  - Obstruir o impedir a terceros, el acceso a los mercados o a los canales de comercialización.

De tal forma, si volvemos sobre el artículo 17 de la Ley 336 de 1996, de acuerdo con el cual, *"En el transporte de pasajeros será la autoridad competente la que determine la demanda existente o potencial, según el caso para adoptar las medidas conducentes a satisfacer las necesidades de movilización"*, es incontestable que las autoridades en materia de infraestructura y los operadores o administradores de éstas, carecen de las competencias para realizar una elección, designación o de cualquier manera seleccionar a las empresas a las que permitirá el ingreso a las infraestructuras para efectos de asegurar la



## SuperTransporte

integración de los modos o modalidades de transporte, sin perjuicio de los controles al ingreso que siempre podrá implementar para verificar la vigencia de las autorizaciones y las condiciones previamente por ella establecida para garantizar las condiciones de seguridad y de adecuada integración.

Si careciendo de esta competencia, impiden el acceso a unos por la selección realizada de otros, a pesar de que cualquiera de ellos estaría en la disposición y capacidad de cumplir las mismas condiciones, no solo podría estar impidiendo el acceso a un canal de comercialización de servicios, colocando en situación ventajosa a un proveedor, sino también, posiblemente, repartiendo cuotas de mercado entre productores.

No le corresponde a esta Superintendencia determinarlo, de ello dará simplemente oportuna y documentada notica a la Superintendencia de Industria y Comercio para los fines de sus competencias. Sin embargo, en los que al despacho de la Superintendencia de Transporte compete, deben darse las siguientes instrucciones:

### 5. Instrucciones

**Primera:** los administradores u operadores terminales de transporte y aeropuertos, así como las autoridades en materia de infraestructura, carecen de la competencia para designar, seleccionar, elegir, nombrar, adjudicar o determinar de cualquier manera las empresas de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi que tendrán acceso a sus infraestructuras y mucho menos para negar el acceso a cualquier empresa debidamente autorizada en la modalidad a sus vías privadas abiertas al público, invocando la existencia de uno o varios operadores previamente designados.

Con la finalidad de lograr condiciones adecuadas de integración con los demás servicios de transporte en ellas proporcionados, se encuentra dentro de sus facultades diseñar, adoptar y controlar el cumplimiento de condiciones que verifiquen la existencia de las autorizaciones y que regulen la operación en atención a las características físicas de la infraestructura específica.

Entre ellas podrán adoptarse:

- i. La identificación previa de la empresa y el conductor.
- ii. La verificación de la existencia y vigencia de las autorizaciones.
- iii. El Control de acceso y determinación de la localización o ubicación de los servicios en la infraestructura.
- iv. Determinar y controlar la ocupación máxima para estos propósitos.
- v. Cualquier otro afín a los anteriormente indicados, siempre que resulte

Página | 15

---

### Superintendencia de Transporte

Portal Web: [www.supertransporte.gov.co](http://www.supertransporte.gov.co)

Dirección: Dg 25g # 95 A 85, Torre 3 Piso 1 y 4, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 3526700 Línea Gratuita: (+57) 018000915615

GD-FR-016  
V3 - 02-Ago-2024



## SuperTransporte

pertinente y razonable.

**Segundo:** el acceso a las terminales de transporte y aeropuertos no puede estar condicionado a la vinculación de las empresas, conductores o propietarios a esquemas asociativos, ni a pagos a estos esquemas. Así tampoco pueden generarse cobros por los procesos de control que se implementen por el administrador u operador de la infraestructura, ni puede restringir a unos y permitir a otros, como empresas de transporte terrestre de pasajeros de una misma modalidad, el acceso a vías privadas de uso público.

**Tercero:** los administradores u operadores terminales de transporte y aeropuertos, sin perjuicio de su facultad para establecer reglas y procedimientos operacionales, se encuentran en la obligación de permitir la operación de todas las modalidades de transporte terrestre autorizadas para dejar y recoger pasajeros en sus instalaciones, incluidas las que tienen por objeto el transporte turístico, y no se encuentran autorizadas para negar el acceso a los vehículos de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual en atención al municipio de su matrícula o la jurisdicción de la autoridad a la que se encuentra adscrito.

El incumplimiento de lo dispuesto en la presente circular dará lugar a la imposición de las sanciones que corresponde por la desatención de las instrucciones, sin perjuicio de las que haya lugar en atención a las alteraciones al servicio que se configuren con la conducta o de las que corresponda por la configuración de prácticas restrictivas de la competencia, para efecto de las cuales se daría traslado a la Superintendencia de Industria y Comercio.

Cordialmente,



**AYDA LUCY OSPINA ARIAS**  
Superintendente de Transporte