



Bogotá D.C., julio 22 de 2024

Bogotá - D.C.

REF: ALCANCE RESPUESTA SOLICITUD DE CONCEPTO - FACULTADES DE LA ARM EN RELACIÓN CON CIM Y TERMINALES DE TRANSPORTE EN VIRTUD DE LA LEY 2199 DE 2022 – RADICADOS 202461201039582 - 202452004639641

En atención al radicado del asunto, mediante el cual se solicita concepto jurídico sobre las facultades de la Agencia Regional de Movilidad, ARM, en relación con la Ley 2199 de 2022, procede esta Secretaría a emitir respuesta a su solicitud en los siguientes términos:

1. PROBLEMA JURÍDICO

De acuerdo con la solicitud, se abordarán los siguientes problemas jurídicos planteados:

- 1. ¿Es la ARM, dentro de su ámbito geográfico, competente para la habilitación y definición de precios públicos y tarifas de uso y acceso de los terminales de transporte terrestre, con base en los lineamientos metodológicos que expida el Ministerio de Transporte?*
- 2. ¿La competencia de la ARM para la habilitación, fijación de precios públicos y tarifas de uso y acceso a los CIM dentro de su jurisdicción, cuando éstos integren servicios para la atención del transporte público intermunicipal de pasajeros por carretera, se debe ejercer con base en la reglamentación que ella misma expida para el efecto o con base en los lineamientos metodológicos que expida el Ministerio de Transporte en esta materia?*

Este documento está suscrito con firma mecánica autorizada mediante Resolución No. 320 de diciembre 4 de 2020

1



2. MARCO NORMATIVO Y ANTECEDENTES

2.1. Ley 105 de 1993: ***“Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”***

“Artículo 17. Integración de la infraestructura distrital y municipal de transporte. (...)

Parágrafo 2. La política sobre terminales de transporte terrestre en cuanto a su regulación, tarifas y control operativo, será ejercida por el Ministerio de Transporte”. (Subrayado fuera del texto original).

2.2. Ley 336 de 1996: ***“Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte”***

“Artículo 27. -Se consideran como servicios conexos al de transporte público los que se prestan en las terminales, puertos secos, aeropuertos, puertos o nodos y estaciones, según el modo de transporte correspondiente.

Los diseños para al (sic) construcción y operación de las instalaciones donde funcionen los servicios a que se refiere el inciso anterior, contemplarán el establecimiento de sistemas o mecanismos apropiados para el desplazamiento de los discapacitados físicos.

Artículo 28. -El control y vigilancia que ejerce el Ministerio de Transporte sobre los servicios a que se refiere el artículo anterior, se entiende únicamente respecto de la operación, en general, de la actividad transportadora”. (Subrayado fuera del texto original).

2.3. Decreto Nacional 1079 de 2015 ***“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte.”***



- A. Artículo 2.2.1.4.10. 1.1. *“Autoridades. En materia de terminales de transporte terrestre de pasajeros por carretera, y para los diferentes efectos, se consideran autoridades competentes las siguientes:*

Autoridad municipal o distrital: para la determinación de los planes y programas contenidos en el Plan de Ordenamiento Territorial, POT, el traslado de las empresas de transporte a las instalaciones del terminal de transporte y la prohibición del establecimiento de terminales en instalaciones particulares diferentes a las aprobadas por el Ministerio de Transporte dentro del perímetro de los respectivos municipios.

Ministerio de Transporte: para la regulación, autorización a nuevos terminales, reglamentación de la operación de las terminales de transporte y fijación de la tasa de uso.

Superintendencia de Puertos y Transporte: para la inspección, control y vigilancia de la operación de los terminales de transporte, y del desarrollo de programas de seguridad en la operación del transporte”.

2.4. Ley Orgánica 2199 de 2022: “Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución política y se expide el régimen especial de la Región metropolitana Bogotá - Cundinamarca”

- A. Artículo 32°. Agencia Regional de Movilidad. *“Créase la Agencia Regional de Movilidad, a través de la cual la Región Metropolitana ejercerá la autoridad regional de Transporte, como entidad pública adscrita a la Región Metropolitana, encargada de la planeación, gestión y cofinanciación de la movilidad y el transporte a nivel regional. Esta entidad estará a cargo del Sistema de Movilidad Regional, el cual está integrado por el conjunto de infraestructuras y servicios de transporte público y privado de carácter regional que conectan las personas y mercancías entre los municipios del ámbito geográfico de la movilidad, así como los demás elementos requeridos para su organización, planeación, gestión, regulación, financiación y operación.*



En materia de transporte público de pasajeros terrestre y férreo, la Agencia Regional de Movilidad, sin que medie requisito adicional, estará a cargo y ejercerá como autoridad de transporte de todas las modalidades de transporte público de pasajeros que conecten a los municipios del ámbito geográfico de la movilidad previsto en la presente ley, en las rutas intermunicipales que tengan origen-destino en los municipios que conforman dicho ámbito geográfico, exceptuando la modalidad de transporte público especial de pasajeros.

Los servicios de transporte público de pasajeros en cualquier modalidad con origen y destino en una sola jurisdicción distrital o municipal, dentro del ámbito geográfico de la movilidad previsto en la presente Ley, incluyendo el transporte por cable, serán considerados radio de acción distrital o municipal y su autoridad de transporte será ejercida por el respectivo alcalde distrital o municipal, quienes podrán ceder su autoridad a la Agencia Regional de Movilidad.

Todos los actos administrativos sobre transporte público de pasajeros con radio de acción nacional que tengan relación con la región requerirán de un proceso previo de coordinación interinstitucional con la Agencia Regional de Movilidad, en el que se verifique el impacto de esta decisión en las competencias de la Región.

En su ámbito geográfico, para establecer nuevas concesiones viales o modificar las existentes en cuanto a su alcance físico o cambios de trazado, en cualquier corredor de la red nacional, concesionado o no concesionado, que supere la jurisdicción de un municipio o distrito, se deberá surtir un proceso de socialización interinstitucional entre la Agencia Regional de Movilidad y el concedente.

En ningún caso se entenderá que la aplicación de este artículo implica una modificación de los contratos vigentes ni de los proyectos en estructuración antes de la entrada en vigencia de la presente Ley.(...)

Parágrafo 2°. La Región Metropolitana podrá realizar el traslado de sus funciones al sector de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá

Este documento está suscrito con firma mecánica autorizada mediante Resolución No. 320 de diciembre 4 de 2020

4





en cabeza de la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá para que actúe transitoriamente como Agencia Regional de Movilidad y autoridad regional de transporte, hasta el 31 de diciembre de 2023 0 hasta que su Junta Directiva decida extender ese plazo.

Cuando la Secretaría Distrital de Movilidad asuma las funciones de Agencia Regional de Movilidad, el Consejo Regional, conformado por los municipios del área temática, actuará como su junta directiva para lo cual se dará su propio reglamento (...)."

B. Artículo 33°. Funciones de la Agencia Regional de Movilidad. Son funciones de la Agencia Regional de Movilidad:

a) Formular y adoptar la política de movilidad regional, y diseñar, orientar, regular sus estrategias, programas y proyectos con el objetivo de lograr una movilidad asequible, accesible, segura, equitativa y sostenible, que impulse el desarrollo económico de la Región Metropolitana.

b) Planear, formular, estructurar, regular, financiar, construir, operar o mantener directa o indirectamente servicios e infraestructura de transporte y de logística en la Región Metropolitana, para lo cual tendrá a cargo las facultades para expedir permisos, habilitaciones, recaudo y distribución de recursos para la ejecución, operación y mantenimiento de los servicios e infraestructura de transporte en los municipios de la Región en articulación interinstitucional con la Nación y el resto de territorios colindantes con la región metropolitana cuando a ello haya lugar.

(...)

f) Fijar la tarifa de los derechos de uso de los Centros de Intercambio Modal (CIM).(..."

C. Artículo 38°. Derechos por el uso de las terminales de transporte y los centros de intercambio modal (CIM), A partir de la entrada en funcionamiento de la Agencia Regional de Movilidad, la habilitación de los Centros de Intercambio Modal para el transporte público de pasajeros, la definición del precio público y la tarifa por su acceso y uso será potestad exclusiva de esta entidad dentro de su ámbito geográfico. En el caso de las Terminales de Transporte deberá



seguir los lineamientos metodológicos que sobre la materia establezca el Ministerio de Transporte. (subrayado fuera del texto original).

Los Centros de Intercambio Modal se podrán financiar con los recursos provenientes del cobro del precio público y/o las tarifas por el uso y acceso a la infraestructura de transporte y de los recursos provenientes de cobros por servicios conexos y complementarios que se ofrezcan.

La Agencia Regional de Movilidad fijará mediante acto administrativo el precio público y/o tarifas a pagar por el derecho por el uso de los Centros de Intercambio Modal (CIM) a partir de los costos de inversión, financiación, mantenimiento y operación de la infraestructura. Las tarifas de los servicios conexos y complementarios serán definidas por las entidades públicas o privadas responsables de la infraestructura y que estén a cargo de la prestación del servicio. (subrayado fuera del texto original).

A su vez, para la fijación del precio público o las tarifas, la Agencia Regional de Movilidad evaluará, sin limitarse, factores como las tipologías vehiculares y su capacidad, el tipo de servicio ofrecido, las características de la infraestructura, el ahorro en costos de operación, la demanda de pasajeros, el uso de la infraestructura, entre otros. Esta entidad anualmente deberá realizar un estudio de revisión para identificar la necesidad de actualizar la tarifa.

El recaudo por el acceso y uso de esta infraestructura estará a cargo de las entidades públicas o privadas responsables de la infraestructura y de la prestación del servicio y el pago estará a cargo de sus usuarios (...)."

2.5. Decreto Distrital 046 de 2021 “Por medio del cual se reconocen en Bogotá D.C. los Complejos de Integración Modal como infraestructura nueva para minimizar la congestión en los términos previstos en el numeral 4º del artículo 97 de la Ley 1955 de 2019”

“Artículo 1.- Objeto. Reconocer los Complejos de Integración Modal, en los que se incorpore la actividad transportadora en jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá, como infraestructura nueva para minimizar



la congestión en los términos previstos en el numeral 4º del artículo 97 de la Ley 1955 de 2019, de tal manera que la Administración Distrital pueda establecer precios públicos diferenciales por su acceso y utilización”.

2.6. Decreto Distrital 555 de 2021: “Por el cual se adopta la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C”.

- A. *“Artículo 157. Red de transporte público urbano de pasajeros. Soporta las dinámicas funcionales del área urbana y de conexión rural y regional, y se constituye en un componente ordenador del territorio que contribuye a la definición de normas urbanísticas de usos, aprovechamientos y condiciones para la localización de actividades urbanas.*

Los componentes de la red se encuentran en el Mapa n.º CU-4.4.1 “Red del sistema de transporte público de pasajeros urbano-rural-regional” y son los siguientes:

- 1. Los corredores de transporte público.*
- 2. La infraestructura de soporte del transporte público.*
- 3. Los complejos de integración modal –CIM.*
- 4. Las áreas de integración multimodal –AIM”.*

- B. Artículo 161. Infraestructura de soporte a la red de transporte público de pasajeros. *“La infraestructura de soporte a la red de transporte público de pasajeros permite el funcionamiento básico del transporte público, así como la prestación efectiva del servicio de transporte público de pasajeros y el mantenimiento y operación de la flota de transporte. Se encuentra conformada por:*

(...)

- 3. Complejos de Integración Modal - CIM. Son infraestructuras de transporte que permiten la integración de los diferentes modos y la articulación de los sistemas de transporte del Distrito y la región, facilitando las transferencias entre estos servicios de una manera rápida, segura, accesible, fácil,*



confiable, que reducen la congestión de vehículos en la ciudad, los niveles de contaminación y tiempos de viaje. Se localizan en los nodos de acceso y conexión urbano regional, y en los nodos centrales de encuentro de diferentes modos de transporte público de alcance regional, nacional o internacional”.

2.7. Decreto Distrital 497 de 2023: “Por el cual se adopta el Plan de Movilidad Sostenible y Segura - PMSS - para Bogotá Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”

- A. *Artículo 11. Estrategia “Articular el Sistema Integrado de Transporte Público de pasajeros de Bogotá - SITP - con las necesidades y los servicios de transporte público de pasajeros de la Región y del país”. Tiene como propósito facilitar la conectividad de Bogotá D.C. con la Región y el país, en armonía con el modelo territorial establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial.*

“Para desarrollar este propósito, la administración distrital deberá implementar acciones para integrar el SITP con el sistema de transporte regional y con los terminales de transporte de Bogotá D.C. Así mismo, la administración distrital deberá equipar a Bogotá D.C. de complejos de integración modal - CIM - y coordinar con la Agencia Regional de Movilidad, la mejora de la prestación del servicio de transporte público intermunicipal, en el ámbito de sus competencias. La implementación de esta estrategia requiere la articulación de la Secretaría Distrital de Movilidad con la Agencia Regional de Movilidad”.

2.8. Plan Estratégico de Movilidad 2030: Define una visión regional en la que *“el sistema de movilidad de Bogotá-Región en 2030 permita al ciudadano disfrutar de más tiempo para sí mismo gastando menos tiempo viajando; disfrutar de un territorio más accesible con distancias más cortas, en el que se pueda desplazarse de un modo sencillo, sin obstáculos, de forma económica y de calidad. Un sistema de movilidad limpio, respetuoso con el medio ambiente, seguro, eficiente para el transporte de carga y mercancías,*



que dinamice el tejido económico, convirtiendo a Bogotá Región en un referente a nivel mundial en la gestión de movilidad sostenible en regiones de elevada demanda de movilidad.”

- A. Los Complejos de Integración Modal, según el Plan Estratégico de Movilidad 2030, están diseñados para permitir la integración de los diferentes modos de transporte, el incentivo del uso del transporte público, la reducción de los tiempos de transferencia para los usuarios de los diferentes medios de transporte, la captación de los vehículos intermunicipales a las afueras de la ciudad y la mejora del acceso a la ciudad. En este sentido, y teniendo en cuenta lo mencionado en el Plan Estratégico del Sistema de Movilidad Ciudad-Región 2030, la integración de los diferentes modos de transporte en el borde de la ciudad reducirá el número de vehículos con menor capacidad transitando dentro de la ciudad, y permitirá que las personas realicen transbordos con sistemas de transporte público masivo o con modos más sostenibles. Por lo tanto, este tipo de infraestructura está creada para impactar de manera positiva la velocidad de circulación y la minimización de la congestión vehicular de la ciudad.
- B. Dentro del Plan Estratégico del Sistema de Movilidad Ciudad-Región 2030, se encuentra la creación de una red regional de centros de intercambio de alta calidad que faciliten la intermodalidad entre los sistemas distritales, regionales y con otros modos de transporte con la implementación de parqueaderos disuasorios, con el fin de reducir demoras en los principales accesos, así como futuras complicaciones de congestión en la región.

2.9. Conpes 4034 de 2021: Apoyo del gobierno nacional a la actualización del programa integral de movilidad de la región Bogotá - Cundinamarca (PIMRC):

“En el ámbito urbano- regional, para lograr facilitar la integración entre medios de transporte, se propone el desarrollo de infraestructura que preste servicios conexos al transporte para facilitar el cambio modal lo cual es correspondiente con la función de los Complejos de Intercambio Multimodal



(CIM)133 propuestos en el Decreto Distrital 319 de 2006. Las terminales de transporte terrestre principales y satélites hacen parte de este grupo de complejos, por el intercambio que permiten de medios de transporte de radio de acción nacional, municipal, distrital y metropolitano, los cuales, en la medida en que se prevea la integración de nuevos medios, se deberá revisar y analizar la ubicación, demanda y espacio requerido para prestar un buen servicio. De acuerdo con los documentos de formulación del PMM de Bogotá vigente, en esta ciudad se plantean siete CIM incluyendo la estación central. Se resalta que la infraestructura de los CIM podrá estar complementada con instalaciones comerciales que mejoren y complementen la experiencia de viaje”.

3. JURISPRUDENCIA

Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo. Radicación Número 1.681 de 2006.

“(…) 2. Tasa de uso en terminales de transporte.

El problema jurídico planteado a la Sala por el Sr. Ministro. de Transporte, consiste en dilucidar cómo han de interpretarse los artículos 12 y 13 numeral 8 del decreto reglamentario 2762 de 2001 en cuanto a la entidad que debe administrar los recursos que pagan las empresas usuarias de los Terminales de Transporte, denominados por este decreto como una parte de la tasa de uso del terminal. Este problema suscita una cuestión previa ya planteada, que consiste en determinar si es posible que el Gobierno Nacional en ejercicio de la potestad reglamentaria divida el valor de los servicios de las terminales o "tasa de uso" en dos componentes, el uno meramente retributivo del servicio que prestan las sociedades terminales y el otro destinado al pago de los exámenes médicos a los conductores, temas que se estudian en este acápite.

2.1 La competencia del gobierno nacional para expedir reglamentos en materia de terminales de transporte. Se expuso al comentar la normatividad existente sobre esta materia, que los servicios que prestan las terminales



están definidos como conexos al servicio público de transporte de pasajeros por vía terrestre; que son prestados por empresas industriales y comerciales del Estado o por sociedades de economía mixta; que, a falta de norma en contrario, la relación que se genera entre el transportador usuario de la terminal y la entidad que lo administra, es de carácter contractual, y por tanto la retribución que cobra corresponde al precio del servicio y no a una tasa de carácter tributario. (subrayado fuera del texto original).

De las premisas anteriores se desprende entonces que para estudiar si el gobierno nacional tiene competencia para definir o no las tarifas de estos servicios, entendidas como precio del contrato respectivo, debe buscarse en las normas sobre intervención económica y no en las normas de carácter tributario que autorizan a fijar una tasa por la utilización de un bien de uso público, pues como se dijo, la ley, al determinar la naturaleza del órgano denominado terminales de transporte terrestre, ha definido el servicio que prestan como industrial y comercial, y no como un servicio administrativo. Anota la Sala que en relación con el resto de la infraestructura vial, su construcción, conservación y administración le ha sido confiada por la ley a entidades que por definición se encargan de funciones administrativas, esto es a la Nación, y a dos establecimientos públicos nacionales (Invías e INCO); y a nivel departamental y municipal a estas entidades territoriales, de donde se desprende que la ley entiende que estos no son servicios industriales y comerciales sino que encajan dentro de la noción tradicional de funciones administrativas, y de allí la naturaleza tributaria de los peajes.

Como se ha expuesto, la potestad que tiene el gobierno nacional en materia de las tarifas que cobran las sociedades administradoras de las terminales tiene su fuente, tanto en el parágrafo del artículo 17 de la ley 105 de 1993, como en el 29 de la ley 336 de 1996, según los cuales le compete al Ministerio de Transporte "La política sobre terminales en cuanto a su regulación, tarifas y control operativo " y "formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los modos de transporte. " La palabra tarifa en este caso debe ser entendida en su sentido literal, esto es como el valor del contrato de prestación de los servicios del terminal, y no como sinónimo de una tasa de carácter tributario. De acuerdo con las disposiciones legales citadas, las tarifas de los terminales



pueden ser definidas por el gobierno, en forma directa, controlada, o bajo libertad de precios.

En la reseña legislativa hecha inicialmente, aparece que las sociedades administradoras de las terminales están autorizadas para cobrar por los servicios que prestan, y como es obvio, dado que la relación es contractual, entre éstas y los transportadores usuarios, el valor que cobran acrece patrimonialmente a aquéllas, pues entregan un servicio a cambio de una retribución, por lo que jurídicamente son las propietarias de estos ingresos. Es por demás claro, como se ha observado antes, que el Ministerio de Transporte tiene la regulación, el control y la vigilancia sobre la operación de estas sociedades, de donde se desprende que puede definir qué prestaciones comprende el servicio a cargo de los terminales.

Repasando bajo estas perspectivas el numeral 8 del artículo 13 del decreto reglamentario 2762 de 2001, se tiene que el Gobierno Nacional podía válidamente incluir como obligación a cargo de los terminales la de disponer de un área, equipos y personal especializado para efectuar los exámenes médicos previos al despacho de una muestra de los conductores, pues esto encaja dentro de su función reguladora, máxime que el artículo 2 de la ley 336 de 1996 antes transcrito, ordena que la seguridad sea una de las" prioridades de transporte, entendido como sistema.

Pero ni el Gobierno Nacional, ni el Ministerio de Transporte pueden ir mas allá de las competencias que se acaban de reseñar, razón por la cual, como se estudia enseguida, no podían, mediante reglamentos establecer una tasa de usos de un servicio que no prestan los terminales, ni tampoco obligar a constituir un tipo de ente, no definido, que administre los fondos destinados a estos efectos.

Igualmente se recuerda que estos ingresos son públicos, pues provienen de una actividad de servicio público prestada por entidades Administrativas, pues, aunque su actividad puede ser calificada como industrial y comercial y por lo mismo sometida al derecho privado, no por esto pierde su naturaleza ni su actividad deja de ser pública.(...)"



4. ANÁLISIS Y CONSIDERACIONES

A. Ley Orgánica 2199 de 2022 y la Agencia Regional de Movilidad, ARM como Autoridad de Transporte:

La Ley 2199 de 2022 es una Ley orgánica y es de superior jerarquía a las demás por cuanto es entendida ésta como un texto normativo encaminado a regular la actividad legislativa del Congreso de la República sobre determinadas materias o contenidos preestablecidos de manera taxativa por la Carta Política. El ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución.

En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes. Pero más allá de la supremacía constitucional, de la propia Carta también se desprende que las leyes expedidas por el Congreso dentro de la órbita de competencias que le asigna la Constitución ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico.

La Corte Constitucional ha destacado que las autoridades tienen el deber de acatar las disposiciones de superior jerarquía, tanto en su sentido material como formal:

El ordenamiento jurídico colombiano supone una jerarquía normativa que emana de la propia Constitución. Si bien ella no contiene disposición expresa que determine dicho orden, de su articulado puede deducirse su existencia, así no siempre resulte sencilla esta tarea. En efecto, diversas disposiciones superiores se refieren a la sujeción de cierto rango de normas frente a otras. Además de ser evidente que las normas constitucionales ocupan, sin discusión, el primer lugar dentro de la jerarquía del ordenamiento jurídico, dentro de la propia Carta, no todas las normas son igualmente prevalentes. Pero más allá de la supremacía constitucional, de la propia Carta también se desprende que las leyes expedidas por el Congreso dentro de la órbita de competencias que le



asigna la Constitución, ocupan, en principio, una posición prevalente en la escala normativa frente al resto del ordenamiento jurídico. Así las cosas, tenemos que los actos administrativos de contenido normativo, deben tener por objeto el obedecimiento y cumplimiento de la ley, de donde se deduce su sujeción a aquella. Tenemos entonces que, de manera general, la normatividad jurídica emanada de autoridades administrativas o de entes autónomos, debe acatar las disposiciones de la ley, tanto en su sentido material como formal. Aunque existe una jerarquía normativa que se desprende de la Constitución, ella no abarca, de manera completa, la posición de todas y cada una de las disposiciones que conforman el orden jurídico; es decir el orden de prevalencia normativa no ha sido señalado en su totalidad por el constituyente.

[...]

La unidad del sistema jurídico, y su coherencia y armonía, dependen de la característica de ordenamiento de tipo jerárquico de que se reviste. La jerarquía de las normas hace que aquellas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en dicha escala jerárquica. Las de inferior categoría, deben resultar acordes con las superiores, y desarrollarlas en sus posibles aplicaciones de grado más particular. En esto consiste la connotación de sistema de que se reviste el ordenamiento, que garantiza su coherencia interna. La finalidad de esta armonía explícitamente buscada, no es otra que la de establecer un orden que permita regular conforme a un mismo sistema axiológico, las distintas situaciones de hecho llamadas a ser normadas por el ordenamiento jurídico.¹ (Textual).

En torno a la concepción legal de la integración del sector y del sistema nacional del transporte, de acuerdo con lo establecido en la Ley 105 de 1993, aunado a la catalogación del transporte como servicio público esencial y actividad económica a regular por el Estado, pero específicamente por el legislativo; que dicha disposición legal desde 1993 de manera expresa quizá previendo el surgimiento de nuevas entidades y nuevos escenarios incidentes para el ejercicio de competencias en la planeación del transporte, mencionó:

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 2000. Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.





“(...) Conforman el Sistema Nacional de Transporte, para el desarrollo de las políticas de transporte, además de los organismos indicados en el inciso anterior, los organismos de tránsito y transporte, tanto terrestre, aéreo y marítimo e infraestructura de transporte de las entidades territoriales y demás dependencias de los sectores central o descentralizado de cualquier orden, que tengan funciones relacionadas con esta actividad”.

De lo que se concluye con mayor fuerza que la función “*como autoridad de transporte regional*” establecida en la Ley 2199 de 2022, es precisa y concreta en ejercicio de las funciones que le asisten al legislador como regulador de los servicios públicos, y de la cual deviene la atribución de funciones a una institucionalidad de su creación propia.

Lectura similar efectúa A. F. López Gómez, en su documento: “*Autoridades de transporte terrestre de pasajeros en el contexto de la conurbación: una necesaria visión regional de la actividad en el ejercicio de las competencias*”, Derecho del Estado No. 35., Universidad Externado de Colombia, julio-diciembre de 2015, pp. 65-100; al señalar:

“La organización del transporte en el entorno regional:

Tal como lo afirma la Corte Constitucional en sentencia C-615 de 2002, dadas las necesidades que a través del servicio público de transporte se procura satisfacer, esta encarna "una actividad económica que compromete la satisfacción de las necesidades básicas de la población, y por ello mismo la eficacia de ciertos derechos fundamentales, [por lo que] [...] su prestación se somete a especial regulación y control".

Pero analizados los perímetros del transporte y su incidencia en la configuración de la autoridad de transporte competente, y expuesto el interés nacional que concurre en la actividad -el que armoniza con la voluntad del constituyente de conceder la regulación de los servicios públicos al legislativo-, veamos el papel que deben cumplir las diferentes autoridades para la solución de transporte público en aquellos servicios que, desbordando la jurisdicción municipal o metropolitana, inciden no obstante en ella”.



De otro lado, el literal c del artículo 33 de la Ley 2199 establece entre otras funciones de la Agencia Regional de Movilidad la siguiente:

“c) Ejercer la autoridad de transporte de las modalidades y radios de acción a su cargo, para lo cual podrá otorgar permisos y habilitaciones, definir y adoptar la política tarifaria, conforme a los parámetros establecidos por el Ministerio de Transporte, vigilar y controlar la prestación del servicio, investigar e imponer las sanciones por infracciones a las normas de transporte, y las demás acciones requeridas para su desarrollo”. (negrilla y subrayado fuera del texto original).

De ahí que, en efecto, desde la entrada en funcionamiento en el mes de noviembre de 2022 de la Región Metropolitana, cuenta con autoridad de transporte, cual es la Agencia Regional de Movilidad, sin que medie requisito adicional de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 2199 de 2022 teniendo entre otras, la función de autoridad de transporte, de acuerdo al artículo 33 de la misma normativa.

En consecuencia y derivado del desarrollo legal y reglamentario se tiene que en virtud de las disposiciones legales y reglamentarias derivadas de la Ley 2199 de 2022, formalmente la Autoridad de Transporte es ejercida por la Agencia Regional de Movilidad, actualmente y de manera transitoria por la Secretaria Distrital de Movilidad.

B. De la competencia de la ARM frente a terminales de transporte:

El Decreto Nacional 2762 de 2001: *“Por el cual se reglamenta la creación, habilitación, homologación y operación de los terminales de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera”* reconoce en su artículo 7 como autoridad de transporte al Ministerio de Transporte, y le otorga competencia para *“(…) la regulación, autorización a nuevos terminales, reglamentación de la operación de las terminales de transporte y fijación de la tasa de uso”*.

Reconoce además a la hoy Superintendencia de Transporte como autoridad de transporte y le otorga competencia para: *“(…) la inspección, control y vigilancia de*



la operación de los terminales de transporte, y del desarrollo de programas de seguridad en la operación del transporte”.

La ley 2199 de 2022 no asigna expresamente a la Agencia Regional de Movilidad, ARM, competencia alguna sobre la habilitación de terminales de transporte dentro del ámbito de su jurisdicción, toda vez que dicha competencia está asignada al Ministerio de Transporte de manera exegética.

Empero, en su artículo 33 le asigna como función “*b) Planear, formular, estructurar, regular, financiar, construir, operar o mantener directa o indirectamente servicios e infraestructura de transporte y de logística en la Región Metropolitana, para lo cual tendrá a cargo las facultades para expedir permisos, habilitaciones, recaudo y distribución de recursos para la ejecución, operación y mantenimiento de los servicios e infraestructura de transporte en los municipios de la Región en articulación interinstitucional con la Nación y el resto de territorios colindantes con la región metropolitana cuando a ello haya lugar*” y en el literal f) Fijar la tarifa de los derechos de uso de los Centros de Intercambio Modal (CIM).

Si el espíritu del legislador hubiera estado encaminado en asignar dicha competencia también a las terminales de transporte, se habría mantenido el texto normativo propuesto en la iniciativa radicada que contemplaba de manera expresa facultad reglamentaria a la ARM tanto en terminales como en CIM sin hacer diferenciación alguna, como se observa a continuación:

“f) Fijar la tarifa de los derechos de uso de las terminales de transporte y los Centros de Intercambio Modal (CIM)”. (extraído del informe final ponencia primer debate al pl 213 de 2021, página 69).

La anterior disposición fue modificada en la ponencia de primer debate del proyecto de ley 213 de 2021 (hoy Ley 2199 de 2022), y aprobado en el texto final de la Ley en los siguientes términos²:

²<https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2021-09/FINAL%20INF%20PONENCIA%20PRIMER%20DEBATE%20AL%20PL%20213-21%20C%20152-21%20S.doc>



“f) *Fijar la tarifa de los derechos de uso de los Centros de Intercambio Modal (CIM)*”. (extraído del informe final ponencia primer debate al pl 213 de 2021 página 69).

De lo anterior puede concluirse que el espíritu del legislador fue inequívoco en conservar la facultad reglamentaria respecto de los terminales en cabeza del Ministerio de Transporte.

Frente a la primera inquietud planteada: “*Es la ARM, dentro de su ámbito geográfico, competente para la habilitación y definición de precios públicos y tarifas de uso y acceso de los terminales de transporte terrestre, con base en los lineamientos metodológicos que expida el Ministerio de Transporte*”, es pertinente mencionar que de acuerdo al análisis realizado, la ARM no tiene competencia para definir aspectos de habilitación, definición de precios públicos y tarifas en el caso de las terminales de transporte, como quiera que la mención expresa de la disposición normativa contenida en la Ley 2199 de 2022 se limita para el caso de terminales exclusivamente a indicar que “*(...) En el caso de las Terminales de Transporte deberá seguir los lineamientos metodológicos que sobre la materia establezca el Ministerio de Transporte*”.

Ahora bien, lo anterior no es óbice para que deba generarse una articulación entre terminales y los CIM, pero ello no implica que la ARM pueda asumir la competencia de fijación de tarifas, tratándose de los terminales de la jurisdicción, respecto de los cuales ya opera una habilitación del Ministerio de Transporte en virtud de la normatividad vigente.

Respecto de lo anterior es preciso mencionar el principio del derecho que señala “*que donde la Ley no distingue no es posible al intérprete hacerlo*”, por lo que la aplicación de la norma no se somete al criterio del intérprete, sino a la aplicación exegética de la misma. En ese orden de ideas, es el Ministerio de Transporte la autoridad facultada para la habilitación y definición de precios públicos y tarifas de uso y acceso de los terminales de transporte terrestre, aún en la jurisdicción regional.

Frente a la segunda inquietud presentada: “*La competencia de la ARM para la habilitación, fijación de precios públicos y tarifas de uso y acceso a los CIM dentro de su jurisdicción, cuando éstos integren servicios para la atención del transporte*”

18

Este documento está suscrito con firma mecánica autorizada mediante Resolución No. 320 de diciembre 4 de 2020





*público intermunicipal de pasajeros por carretera, se debe ejercer con base en la reglamentación que ella misma expida para el efecto o con base en los lineamientos metodológicos que expida el Ministerio de Transporte en esta materia”, es necesario manifestar que, teniendo en cuenta lo establecido en la normatividad vigente, en especial el artículo 38 de la Ley 2199 de 2022, el cual establece de manera taxativa que a partir de la entrada en funcionamiento de la Agencia Regional de Movilidad, la habilitación de los Centros de Intercambio Modal para el transporte público de pasajeros, la definición del precio público y la tarifa por su acceso y uso será potestad exclusiva de esta entidad dentro de su ámbito geográfico, y el ejercicio de las funciones asignadas por ley a la Agencia Regional de Movilidad en cuanto a *la habilitación, fijación de precios públicos y tarifas de uso y acceso a los CIM dentro de su jurisdicción, cuando éstos integren servicios para la atención del transporte público intermunicipal de pasajeros por carretera, se debe ejercer con base en la reglamentación que ella misma expida para el efecto”.**

Para la ejecución de lo anterior, el mencionado artículo 38 establece que la “*Agencia Regional de Movilidad fijará mediante acto administrativo el precio público y/o tarifas a pagar por el derecho por el uso de los Centros de Intercambio Modal (CIM) a partir de los costos de inversión, financiación, mantenimiento y operación de la infraestructura*”, es decir, consagra de manera inequívoca la facultad reglamentaria.

Amén de lo anterior para el caso de los CIM, evidencia esta Dirección que la Ley 2199 de 2022 de manera clara establece potestades plenas para la ARM, por lo cual deberá emitir con plena independencia y discrecionalidad la reglamentación que corresponda.

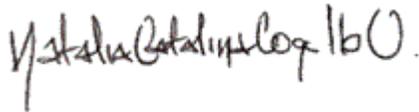
Es necesario reiterar el principio interpretativo gramatical de la norma, el cual tiene como fundamento el *elemento gramatical* o *elemento literal*. Dicho elemento es aquel que permite establecer el o los sentidos y alcances de la ley haciendo uso del tenor de las propias palabras de la ley, es decir, al significado de los términos y frases de que se valió el legislador para expresar y comunicar su pensamiento. Este principio también es conocido como interpretación exegética, la cual busca encontrar el sentido de una norma a partir de su literalidad. Para nuestro caso de estudio, y a manera de conclusión, la norma es clara en cuanto a que las competencias, autoridades y roles, están taxativamente señalados en la norma,



razón por la cual no puede generarse una interpretación diferente, a aquella establecida de manera exegética en ella³.

Por último, es importante resaltar que de conformidad con lo establecido en el Decreto Distrital 430 de 2018, el presente concepto no corresponde ni a un lineamiento, ni directriz, la cual debe estar contenida en una directiva de conformidad con su definición y se reitera corresponde a una emisión de concepto de carácter general. En ese sentido, se constituye en un criterio auxiliar de interpretación. Conforme lo dispone la normatividad citada, está dirigido a transmitir información, explicaciones, orientaciones y pautas, con el fin de coadyuvar en la solución, determinación y concreción de los aspectos generales y abstractos del desarrollo de las actividades propias de las dependencias de esta Secretaría. Por tanto, no puede asumirse como un lineamiento o directriz y, conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, tampoco será de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,



Natalia Catalina Cogollo Uyaban
Directora Técnica de Normatividad y Conceptos

Firma mecánica generada en 22-07-2024 09:30 PM

cc Ana Milena Gomez Guzmán - Subsecretaría de Política de Movilidad
Elaboró: Laura Ines Velez Vasquez-Dirección De Normatividad Y Conceptos

³ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-054-16.htm>