

TENSIONES NORMATIVAS EN LAS COMPETENCIAS EN EL TRANSPORTE PÚBLICO  
ENTRE LAS AUTORIDADES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES EN COLOMBIA



JUAN FELIPE ÁLVAREZ CASTRO

UNIVERSIDAD DE CALDAS  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS  
MANIZALES  
2024

TENSIONES NORMATIVAS EN LAS COMPETENCIAS EN EL TRANSPORTE PÚBLICO  
ENTRE LAS AUTORIDADES NACIONALES Y DEPARTAMENTALES EN COLOMBIA



Trabajo de grado para optar por el título de magister en derecho publico

JUAN FELIPE ÁLVAREZ CASTRO

Asesor Metodológico:  
Mg. JUAN DAVID SALVADOR VÉLEZ CÁRDENAS

UNIVERSIDAD DE CALDAS  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS  
MANIZALES  
2024

## TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO.....	3
RESUMEN .....	7
ABSTRACT.....	7
INTRODUCCIÓN .....	9
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	13
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN .....	17
DISEÑO METODOLÓGICO.....	18
HIPOTESIS.....	22
OBJETIVOS .....	23
OBJETIVO GENERAL .....	23
OBJETIVOS ESPECIFICOS .....	23
CAPÍTULO 1.....	24
1. TENSIONES CONSTITUCIONALES DEL TRANSPORTE PÚBLICO ENTRE LAS AUTORIDADES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES EN COLOMBIA.....	24
1.1 CONFLICTOS DE COMPETENCIAS Y TENSIONES DE REGLAS Y PRINCIPIOS ..	26
1.1.1 Conflicto de Competencia dentro de la Función Administrativa del Estado .....	30
1.1.2 Colisión de Reglas y Principios.....	34
1.1.3 La Ley de Ponderación y Teoría de la Ponderación de los Principios .....	43
1.2 COLISIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.....	50
1.2.1 Principios que regulan el Transporte Público en Colombia y su Colisión Respecto de las Competencias para las Autoridades Nacionales y Departamentales que lo Regulan .....	51

1.2.2 Tensiones Constitucionales y Legales en Materia de Transporte en Colombia a partir de los Principios de Estado Unitario y Autonomía Territorial .....	57
1.2.3 El Ministerio de Transporte como Sujeto de conflicto jurisdiccional .....	65
1.2.4 Organización del Transporte Terrestre en el Régimen Legislativo y Reglamentario General del País .....	70
1.2.5 Facultades y Competencias de la Nación y los Departamentos en Materia de Transporte Público.....	76
1.3 CONCLUSIONES .....	83
CAPITULO II.....	85
2. NORMATIVA QUE REGULA EL TRANSPORTE PÚBLICO EN COLOMBIA RESPECTO DE LAS COMPETENCIAS DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES Y LA NACIÓN .....	85
2.1 LA NATURALEZA DEL TRANSPORTE Y LOS DISTINTOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA REGULACIÓN ESTATAL EN ESTE CAMPO.....	96
2.2 LA DIMENSIÓN POSITIVA DE LA LIBERTAD DE LOCOMOCIÓN .....	98
2.2.1 El Carácter Progresivo de la Prestación en la Accesibilidad al Servicio de Transporte y las Condiciones de su Exigibilidad.....	99
2.3 PRINCIPIOS DE REGULARIDAD Y CONTINUIDAD DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN COLOMBIA.....	101
2.4 MARCO NORMATIVO DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE A PARTIR DE TENSIONES EXISTENTES DENTRO DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO .....	105
2.4.1 El Transporte como Servicio Público Esencial en Colombia.....	105

2.4.2 Fortalecimiento del Servicio Público de Transporte como Estrategia para Superar Conflictos de Competencia.....	111
2.4.3 Servicio Público de Transporte dentro del Ordenamiento Jurídico Colombiano .....	115
2.5 EL TRANSPORTE, SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL Y ACTIVIDAD ECONÓMICA SUJETA A LA INTERVENCIÓN, REGULACIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DEL ESTADO .....	118
2.6 CONCLUSIONES .....	120
CAPÍTULO III.....	122
3. SOLUCIONES JURÍDICAS A LAS TENSIONES CONSTITUCIONALES ENTRE LAS AUTORIDADES QUE REGULAN EL TRANSPORTE PÚBLICO A PARTIR DE LA NOCIÓN DE EFICACIA NORMATIVA.....	122
3.1 DESARROLLO DE LA NOCIÓN DE EFICACIA NORMATIVA .....	124
3.1.1 Eficacia Jurídica Respecto de la Colisión de Principios Constitucionales y Legales	126
3.1.2 Eficacia Jurídica de facto.....	129
3.1.3 Competencias Estatales y Administrativas Versus Eficacia Jurídica .....	135
3.2 LOS ALCANCES DE LA JURISPRUDENCIA DE PRINCIPIOS Y SU COLISIÓN EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO .....	136
3.3 Aspectos en las Soluciones a Tensiones y Conflictos de Normas y de Principios.....	146
3.4 ALTERNATIVAS PARA SUPERAR LAS BARRERAS ADMINISTRATIVAS EN LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE LAS AUTORIDADES QUE REGULAN EL TRANSPORTE PÚBLICO EN COLOMBIA .....	150
3.4.1 Alternativas subsidiarias en la colisión normativa .....	155
3.4.2 alternativas convergentes de desarrollo integral de la sociedad .....	158

4. CONCLUSIONES .....	167
5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	172

## **RESUMEN**

El presente trabajo de grado tiene como objetivo general proponer alternativas jurídicas que permitan solucionar las tensiones normativas que se presentan en relación con las competencias que, en materia de transporte público, le son conferidas a las autoridades nacionales y departamentales en Colombia. La metodología empleada para el desarrollo de los capítulos se realizó a través de un tipo de investigación cualitativa con enfoque histórico - hermenéutico, en la cual se empleó el procedimiento propuesto por Tobón, et al (2008) en su libro reflexiones latinoamericanas sobre investigación cualitativa a través de 3 fases que permitieron tomar como referente cada una los objetivos específicos propuestos mediante la descripción, la interpretación y la constitución de sentido o fase de construcción teórica. Como una de las conclusiones principales de la investigación se tiene que, la existencia de los conflictos de competencias de tipo administrativo pone en riesgo la prestación adecuada del servicio de transporte en los departamentos, además del inadecuado acceso al mismo por parte de los ciudadanos; situación que requiere el uso de herramientas hermenéuticas planteadas a partir de los criterios de especialidad y de garantía de los derechos de los usuarios, y el correcto uso de los bienes y recursos públicos; aspectos que constituyen el cumplimiento de varios de los fines estatalmente consagrados en la carta política del país.

Palabras Claves: Conflicto de competencia; tensiones normativas; transporte público; colisión de reglas y principios; servicio público, alternativas para superar conflictos administrativos

## **ABSTRACT**

The present degree work has the general objective of proposing legal alternatives that allow solving the regulatory tensions that arise in relation to the powers that, in terms of public

transport, are conferred on the national and departmental authorities in Colombia. The methodology used for the development of the chapters was carried out through a type of qualitative research with a historical-hermeneutic approach, in which the procedure proposed by Tonon, et al (2008) in their book Latin American reflections on qualitative research was used. through 3 phases that allowed each one to take as a reference the specific objectives proposed through the description, interpretation and constitution of meaning or phase of theoretical construction. As one of the main conclusions of the investigation is that the existence of administrative conflicts of competence puts at risk the adequate provision of the transport service in the departments, in addition to the inadequate access to it by citizens; situation that requires the use of hermeneutical tools raised from the criteria of specialty and guarantee of the rights of users, and the correct use of public assets and resources; aspects that constitute the fulfillment of several of the state purposes enshrined in the country's political charter.

Keywords: Conflict of competence; regulatory tensions; public transport; collision of rules and principles; public service, alternatives to overcome administrative conflicts.

## INTRODUCCIÓN

Se plantea una disyuntiva normativa en cuanto a la jurisdicción en decisiones que tienen que ver con el transporte público, sobre todo porque desde la perspectiva jerárquica, se le confieren algunas prerrogativas que, según el asunto a abordar, le son conferidas a una autoridad de orden Nacional o en su defecto de orden departamental, es decir no existe un consenso claro que permita determinar las condiciones y los medios mediante los cuales se medien las decisiones sobre asuntos asociados a estos temas, con los consabidos perjuicios a los usuarios del servicio. Al respecto, es factible argüir tensiones normativas que de facto inciden en una de las funciones esenciales del Estado, como lo es el transporte integral; es decir, esto incluye competencias tales como infraestructura idónea, recursos económicos, recurso humano y si se quiere naturaleza y estructura en las licitaciones como insumo expedito para establecer relaciones contractuales que se satisfagan eficazmente tal necesidad.

En virtud a lo anterior, el ejercicio investigativo que se desarrolla a continuación, pretende indagar en un fenómeno de índole normativo, en el que las disyuntivas jurisdiccionales de las competencias de las autoridades (Nacionales o Departamentales), se convierten en un obstáculo en detrimento de la calidad y la eficacia del servicio de transporte como una función del Estado. Tal estudio surge del análisis concienzudo, de jurisprudencia, doctrina y ley alusivos al tema mencionado, como quiera que en ellos se ha pretendido dilucidar las causas, para dirimir en el conflicto evidente, sin que tales insumos hayan sido suficientes. Cabe aclarar que las herramientas que son la resulta de la exegesis constitucional y de los acuerdos internacionales, tienen que ser los medios que permitan dar prevalencia a las decisiones en el marco de un Estado Social de Derecho en el que los intereses de índole general son prevalentes, sobre los sesgos particulares o gremiales.

Lo anterior, tomando como base la problemática de investigación que se plantea en el presente estudio y que parte de la premisa que pese a que el Ministerio de Transporte es el encargado de definir, regular y establecer políticas de transporte, la comunicación vial de las carreteras y la infraestructura de estas en articulación con otras entidades que integran el sector, el artículo 300 Numeral 2 de la Constitución Política establece facultades a las asambleas departamentales, para expedir las disposiciones relacionadas con el transporte según cada ente territorial, sumado a que a partir de las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, y de los Decretos 170, 171, 172 y siguientes de 2001 (compilados en el Decreto 1079 de 2015), se establece que la prestación del servicio público terrestre, debe descentralizarse a fin de responder a las necesidades de un sistema de transporte público más competitivo, seguro, accesible y que proporcione facilidades en términos productivos y de comercio exterior para un mejor desplazamiento de los ciudadanos.

Sumado a que con la Ley 2200 de 2022, fueron dictadas normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos, dejándose estipulado en el artículo 4 de dicha normatividad que dentro de las competencias de los departamentos bajo los esquemas de autonomía y descentralización territorial les corresponde en materia de infraestructura vial la construcción, intervención, mantenimiento y recuperación de la red vial departamental, vías secundarias y terciarias asociadas a esquemas productivos, razón por la que se les faculta para tomar las decisiones necesarias en lo que respecta a la conectividad de la infraestructura vial, departamental y municipal, ello a fin de fortalecer los vínculos urbano - rurales y consolidar una red estratégica de transporte en pro de las comunidades más vulnerables. (Ley 2200, 2022, Art. 4). De lo anterior es factible inferir también, que, en este conflicto jurisdiccional, el análisis tiene que incluir el Plan Nacional de Desarrollo (PND), desde los siguientes parámetros:

1. Artículo 100 y 102: En el que se tiene en cuenta desde los entes territoriales, las comunidades locales con instituciones sin ánimo de lucro en la celebración de contratos público – privados. Cabe resaltar en tal artículo su importancia, no solo en la dinamización de la economía local, sino en la coherencia, con la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015), propuestos en la Agenda 2030 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Por lo menos a partir de los Objetivos 9 y 11.

2. Artículo 269: En que básicamente se les confiere el poder jurisdiccional a las autoridades locales de transporte, a través de la modificación del artículo 183 de la Ley 1753 de 2015, a través de la conformación de comités regionales competentes para “...*la planeación y gestión de la movilidad, previa realización de estudios técnicos que así lo recomienden.*” Con esto no solo se le está otorgando poder a las instituciones locales, sino que además se establecen mecanismos en los que su protagonismo, se convierte en garantía de desarrollo integral.

3. Artículo 336: Quizás uno de los de mayor relevancia, por lo menos en la discusión planteada, por cuanto involucra además de los citados anteriormente el Objetivo 9<sup>1</sup> en su meta 9.1<sup>2</sup>, de la Agenda 2030, en la que se destaca como elemento común sea el “... *fomento de la construcción, mejoramiento y conservación de caminos vecinales o de carácter regional, en el territorio nacional, en cooperación con los Departamentos, Municipios, o con otras entidades oficiales, semioficiales y privadas.*”

---

<sup>1</sup> Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación. (ONU, 2015, objetivo 9)

<sup>2</sup> Desarrollar infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes y de calidad, incluidas infraestructuras regionales y transfronterizas, para apoyar el desarrollo económico y el bienestar humano, haciendo especial hincapié en el acceso asequible y equitativo para todos. (ONU, 2015, Meta 9.1)

En tales instancias, cabe agregar que los esquemas de coordinación, concurrencia y complementariedad, propuestos en la Ley 2200 de 2022, las autoridades de los entes departamentales tienen la competencia y en consecuencia la potestad para formular y gestionar la política de movilidad, regulación y control del tránsito y transporte público; pues al ejercer este control tienen la mando de inspeccionar, controlar y vigilar todos los asuntos relacionados con la seguridad vial en las carreteras dentro de su área de influencia, esto en aras de propender por ese desarrollo al que se aludió con anterior y en el que se establece una suerte de equilibrio sostenible, pretendido por organismos internacionales y en el que se conjugan elementos sociales, medio ambientales y consuetudinarios en los bagajes culturales.

Es así como, el diseño metodológico empleado se desarrolló bajo un tipo de investigación cualitativa que presenta las características mencionadas por el autor Rodríguez (1996), cuando indica que este tipo de investigaciones analiza la realidad en un contenido natural tal y como acontece, pretendiendo entonces obtener mejores interpretaciones de los fenómenos en razón a los significados que tienen para las personas involucradas; esto, a través de un enfoque histórico - hermenéutico fundamentado en la interpretación de normas, que en esencia se centra en la interpretación y aplicación del artículo 300 numeral 2 de la Constitución Política que establece facultades a las asambleas departamentales, para expedir disposiciones relacionadas con el transporte según cada ente territorial y las competencias que se otorgan a los departamentos en la Ley 2200 de 2022 que tiene como objetivo principal establecer el régimen político y administrativo que rige a los departamentos, como entidades territoriales autónomas y descentralizadas.

## **PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

Una primera aproximación a la problemática planteada puede iniciar al tenerse en cuenta que las facultades que se tienen a nivel nacional y local para la regulación del transporte público en Colombia, presentan un evidente conflicto de competencias respecto del transporte público, en el que se encuentran inmersos los entes territoriales, por tanto, se generan tensiones a la hora de esclarecer cuál entidad es la encargada de regular en efecto esta modalidad de transporte. Toda vez que la alusión a regulación, implica elementos adicionales en los que compromete partidas presupuestales en infraestructura, recurso humano, decisiones administrativas; esto quiere decir en las competencias jurisdiccionales, convergen aspectos que determinan la eficacia del servicio, la misma que se ve amenazado en las disputas jerárquicas.

En virtud a lo anterior en el análisis es pertinente considerar además de las directrices constitucionales, los argumentos legales expuestos en el artículo 1 de la Ley 105 de 1993, se han conferido a cada una de las entidades de los niveles nacional, departamental y municipal que hacen parte del Sistema Nacional de Transporte Colombiano, precisamente por las facultades que le asisten. Cabe agregar además que el ordenamiento legal, especifica al transporte público como un servicio público esencial, que se presta bajo la regulación, inspección, control y vigilancia del Estado (Ley 336, 1996, Art. 5), para asegurar la prelación del interés general sobre el particular, garantizar su prestación eficiente y la protección de los usuarios. No obstante que en tal apreciación es necesario aclarar, que las autoridades del nivel regional, (departamentos, municipios), no solos forman parte de la estructura del Estado, sino que a partir de su interés y del conocimiento que tienen del territorio, tienen la potestad de decidir o en su defecto de participar en las decisiones que afecten a la parcialidad.

En ese orden de ideas, en el arbitrio de tal predicamento y teniendo en cuenta la importancia del transporte en Colombia como servicio público, se hace apropiado hacer referencia, a lo que sobre el particular en el artículo 5 de la ley 336 de 1996, se menciona: El derecho de transporte, por su parte, se encarga de la regulación de las relaciones de personas naturales y jurídicas, cuyas conductas puedan afectar el ejercicio adecuado de la actividad de transporte; la Corte Constitucional ha considerado que el transporte terrestre automotor es un servicio público, y que por lo tanto, en su prestación y desarrollo está implicado el interés general sobre el particular, y que al ser un servicio así clasificado, el mismo es inherente a la finalidad social del Estado. Aunado a este parámetro legal, el mismo artículo 5 de la precitada Ley: afirma que:

El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el reglamento para cada modo. (Ley 136, 1996, Art. 5).

De la misma manera hacen parte de la presente investigación, los pronunciamientos que de manera relevante la Corte Constitucional ha efectuado en la Sentencia 604 de 1992, decisión en la que sobre el asunto ha indicado: *“El transporte es un instrumento de efectividad de los derechos fundamentales, pues la íntima conexidad entre el derecho al servicio público del transporte con los derechos al trabajo a la enseñanza, a la libre circulación y, en general, al libre desarrollo de la personalidad.”* (Corte Constitucional de Colombia, C-604 de 1992).

De lo anterior se puede colegir que al transporte es considerado como un servicio público esencial desde los ámbitos legal y constitucional, se permite que dentro del ordenamiento jurídico

existan herramientas normativas para su protección y la creación y puesta en marcha de unas reglas claras de procedimientos que materialicen los derechos de rango constitucional para los ciudadanos. Partiendo de la base que doctrinal y jurisprudencialmente, los conflictos de competencia en materia de transporte constituyen una problemática evidente dentro del ordenamiento jurídico colombiano, y que dichos conflictos requieren alternativas jurídicas que permitan superar dichas barreras administrativas, llama la atención dentro de la revisión bibliográfica efectuada en el desarrollo de los acápites anteriormente referenciados, la forma en que la temática seleccionada ha sido abordada y discutida desde los ámbitos nacional e internacional, en atención a todas las implicaciones legales que forman parte del fenómeno.

De acuerdo con lo antes expuesto, surge el interrogante, ¿qué se entiende por servicio público?, y sobre este tema, la Corte Constitucional en Sentencia C-378 de (2010) colige: “se considera como servicio público, toda actividad organizada que busca satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, se realice tanto por el Estado directamente, o por personas privadas” (Corte Constitucional de Colombia, C-378 de 2010).

De tal manera, el presente trabajo de grado además de analizar la importancia del transporte como servicio público esencial en el país, analiza el origen de los conflictos de competencia a partir de la noción de autoridad administrativa como una forma especial de división de poderes, bajo el imperio de la ley y la capacidad del poder ejecutivo. En consecuencia, esta contextualización no es superficial, ya que explica y expresa la importancia de la función ejecutiva para el Estado moderno y el conflicto con los ciudadanos o entre diferentes entidades gubernamentales respecto de las facultades que a estas les asiste desde el punto de vista legal y constitucional, tensiones normativas que tienen profundas implicaciones en el concepto de Estado

y la misma idea de este. Sumado al análisis conceptual de la figura de conflictos de competencias, el estudio plantea la forma en que se desarrollan tensiones normativas entre una entidad de orden nacional y otra de orden departamental, ello, bajo el entendido que, las competencias definidas para las entidades del Estado pueden causar confusión en la comprensión de la reglamentación del transporte para los trámites administrativos que aquí se analizan.

Por consiguiente, los conflictos de competencias administrativas a su vez tienen consecuencias jurídicas y económicas para la nación, mismas que se configuran como costos transaccionales; y sobre el particular, Coase (1994) al referirse a la teoría de los costos de transacción sostiene que el funcionamiento depende en su externalidad de los sistemas de reglamentación social, el sistema jurídico y su dinámica introduce elevaciones de costo o disminuciones en función de la eficacia de su racionalidad, la complejidad legal dificulta las transacciones de los agentes sociales provocando inseguridad jurídica y un alto costo social (p. 4).

La discusión planteada, deja en evidencia que el hecho de que existan tensiones normativas dentro la administración pública, trae inmerso a su vez la afectación de los agentes sociales, en lo que respecta a su seguridad jurídica y la materialización de un evidente costo social, pues tal como lo manifestó el autor en cita en su teoría de costos de transacción, Pimiento (2016), reitera: *“La difusión y dispersión de la información de competencias de las entidades, causa ineficiencias para las personas, quienes en los trámites ignoran a quien y de qué modo se puede resolver una gestión de demanda administrativa o de aclaración en la prestación del servicio o en la infraestructura del transporte.”* (pp. 5-6). De hecho, con el anterior sustento teórico se inicia la base documental con la que se argumenta la presente investigación, pues lo referido en precedencia da cuenta del desarrollo temático que se aborda en el estudio.

## ***PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN***

En este orden de ideas, como resultado de la recopilación de información, se obtuvo igualmente dentro de la revisión realizada, parámetros suficientes como todos los que se exponen en cada uno de los capítulos, para dar respuesta a la pregunta de investigación ¿cómo solucionar las tensiones normativas que se presentan en relación con las competencias que, en materia de transporte público, le son otorgadas a las autoridades nacionales y departamentales en Colombia?

## DISEÑO METODOLÓGICO

El diseño metodológico empleado se desarrolló bajo un tipo de investigación cualitativa que presenta las características mencionadas por el autor Rodríguez (1996), cuando indica que este tipo de investigaciones analiza la realidad en un contenido natural tal y como acontece, pretendiendo entonces obtener mejores interpretaciones de los fenómenos en razón a los significados que tienen para las personas involucradas; esto, a través de un enfoque histórico - hermenéutico fundamentado en la interpretación de normas, que en esencia se centra en la interpretación y aplicación del artículo 300 numeral 2 de la Constitución Política que establece facultades a las asambleas departamentales, para expedir disposiciones relacionadas con el transporte según cada ente territorial y las competencias que se otorgan a los departamentos en la Ley 2200 de 2022 que tiene como objetivo principal establecer el régimen político y administrativo que rige a los departamentos, como entidades territoriales autónomas y descentralizadas.

En este orden de ideas, la pregunta que se plantea por parte de esta investigación, es ¿cómo solucionar las tensiones normativas que se presentan en relación con las competencias que, en materia de transporte público, le son conferidas a las autoridades nacionales y departamentales en Colombia?, interrogante que permite analizar posibles soluciones a las tensiones normativas que se presentan, bajo el entendido que en la actualidad es necesario que las asambleas departamentales hagan uso de los lineamientos, normas, sentencias y demás ordenanzas que les otorga la potestad para la toma de decisiones frente al transporte público en cada departamento.

Para el caso específico del presente documento, se efectuó una revisión bibliográfica de autores, mediante el análisis de documentos publicados a nivel internacional, nacional y regional que se encontraran directamente relacionados con tres importantes categorías de análisis, como lo son, el transporte como servicio público esencial a partir de las competencias y facultades en

materia de transporte público en el ámbito nacional y departamental en Colombia, noción teórica de tensiones y conflictos de competencias y alternativas para superar conflictos administrativos en entidades del estado a nivel nacional y territorial; operación documental en la que fue empleado un proceso operativo y sistemático en la localización de las referencias bibliográficas de cinco bases de datos indexadas, a fin de establecer los criterios de selección de los artículos consultados y determinar las palabras claves más utilizadas en las búsquedas y los autores más representativos y de mayor incidencia en el desarrollo de la temática.

Por esta razón, para el desarrollo y el alcance en la realización de este documento, se efectuó un análisis desde una perspectiva categorial, es decir, que los estudios aquí desarrollados fueron el resultado de un rastreo juicioso que se efectuó a partir de la realización de una matriz en la que se registró, para cada uno de los documentos seleccionados, los autores, el título de la publicación, el país y el año en el que se elaboró, la descripción de la muestra seleccionada para cada estudio, las palabras clave, el o los objetivos del estudio, el tipo de estudio y diseño metodológico, hallazgos, resultados y conclusiones; dando mayor prioridad a Google Académico en atención a que esta arrojó resultados de fuentes confiables como repositorios, editoriales, bibliotecas, artículos de revistas, bases de datos bibliográficas, artículos académicos, informes técnicos-científicos y tesis de maestrías y doctorados, abriendo un amplio panorama a nivel regional, nacional e internacional del tema bajo observación.

Así mismo, en la búsqueda fueron empleadas palabras claves en atención a que estas guardaban estrecha relación con las categorías principales como, por ejemplo, conflicto de competencia; tensiones normativas; transporte público; colisión de reglas y principios; servicio público; alternativas para superar conflictos administrativos y competencias de los departamentos. Sumado a lo expuesto; se emplearon los operadores booleanos en mayúsculas AND, NOT, XOR,

OR, y se utilizaron paréntesis a fin de agrupar términos con sus respectivas conexiones lógicas y así tuvieran un procesamiento prioritario como un único concepto, por ejemplo (conflicto de competencia AND transporte público colombiano), (tensiones normativas OR servicio público esencial de transporte), (regulación de transporte público XOR colisión de reglas y principios). Del mismo modo fueron utilizados Tesoros dentro de las áreas del derecho público administrativo y constitucional, lo anterior con el propósito de encontrar de manera más rápida los conceptos científicos que debían ser incluidos en la búsqueda.

Del rastreo efectuado se encontraron entre el 20 de febrero de 2022 al 30 de noviembre de 2022 alrededor de 250 investigaciones, normatividad y jurisprudencia directamente relacionadas con las categorías bajo estudio, no obstante, fueron seleccionadas un poco más de 60 de estas en virtud a la estrecha relación que guardan con la investigación en desarrollo, teniendo como criterios de inclusión, el criterio geográfico (estudios a nivel internacional, nacional y regional relacionados con la revisión en desarrollo y el criterio temporal (investigaciones realizadas sobre regulación, precedente jurisprudencial y doctrina de transporte público en Colombia entre los años 2015 y 2022). Es así como una vez se agruparon todas las investigaciones y los textos, se realizó una lectura descriptiva de la información y a partir de este momento se desarrollaron las reflexiones que se presentan en este documento.

En virtud de lo anterior, se evidencia que se han tomado para la presente estructura, análisis y estudios realizados por varios autores que han investigado con profundidad, al igual que las altas cortes judiciales en Colombia que han tomado decisiones relacionadas con el tema de estudio y organismos públicos que han regulado el asunto. Ahora bien, con el propósito de sintetizar los artículos leídos sobre el tema objeto de estudio; la discusión del escrito en cada uno de los capítulos

se desarrolla a través de tres categorías como unidades temáticas que dan cuenta de la información recopilada y unas conclusiones como cierre.

## ***HIPOTESIS***

El transporte terrestre en Colombia es un servicio público esencial, que debe prestarse en forma regular, permanente, y continua, en atención a la importancia que tiene para la economía de la nación, por tanto, a través de las actividades de transporte se pueden trasladar mercancías de un lugar a otro y es igualmente posible el traslado de pasajeros de una ciudad a otra o dentro de la misma zona urbana, pues de nada sirve el artículo 24 de la Constitución Nacional si el Estado no prevé el derecho fundamental a la libre circulación. Y aunque en Colombia el transporte lo brindan empresas privadas, este es un servicio público, que debe estar bajo el control y vigilancia del Estado, a tal efecto, debe haber normas de procedimiento y bases legales, que establezcan sus propias sanciones tal como están consagradas en la Ley 336 de 1996 en su artículo 4.

## **OBJETIVOS**

### ***OBJETIVO GENERAL***

Determinar las causas y consecuencias de las tensiones normativas en las competencias en el transporte público entre las autoridades Nacionales y Departamentales en Colombia, desde en el marco del principio constitucional de eficacia.

### ***OBJETIVOS ESPECIFICOS***

Identificar las tensiones constitucionales en materia de transporte público entre las autoridades departamentales y municipales en Colombia.

Establecer cuál es la normativa que regula el transporte público en Colombia respecto de las competencias de las Asambleas Departamentales y la Nación.

Analizar las perspectivas normativas como soluciones jurídicas a las tensiones constitucionales entre las autoridades nacionales y departamentales en Colombia que regulan el transporte público a partir de la noción de eficacia.

## CAPÍTULO 1

### 1. TENSIONES CONSTITUCIONALES DEL TRANSPORTE PÚBLICO ENTRE LAS AUTORIDADES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES EN COLOMBIA

Es posible plantear una sola unidad en la que el consenso es el factor común y el bienestar de los ciudadanos el propósito irrestricto; de eso se trata la esencia del Estado, esto al margen de las construcciones o concepciones ideológicas, de las rencillas que se suscitan para el acceso al poder, de todos aquellos que ostentándolo persisten en el discurso demagógico para justificar su negligencia o como sofisma de distracción para beneficio propio. La estructura del Estado, en las condiciones del colombiano, está supeditado al bien común, al interés general como premisa ineludible. De suyo cada uno de los elementos que conforman esa estructura de un Estado Social de Derecho, están encaminados a fortalecer el desarrollo humano desde su individualidad y en proyección al crecimiento colectivo.

En consecuencia, no son derechos aislados, no son principios aislados los que motivan el análisis, la convergencia es y será la construcción de sociedad teniendo como referente el individuo, porque en ese quehacer integral vinculante, está la garantía de un colectivo saludable. Para Hermann Heller, existe una simbiosis en la que estado es a su connotación amplia de derecho *“Debemos, así, contentarnos, en este lugar, con suponer al Estado como una unidad que opera en la realidad histórico-social. Pero la realidad social ha de constituir también el punto de partida para determinar el concepto de Derecho, debiendo advenir que, al hablar aquí de "Derecho", nos referimos sólo al positivo y en modo alguno a la idea del derecho.”* (Heller, 1976, p 99). Y al respecto hay que resaltar dos ideas planteadas en Heller, que, en la opinión del suscrito, marcan la razón de ser del Estado, sobre todo en esa naturaleza de **Social de Derecho**:

1. El Estado como Unidad histórico social: Se presume que la macro-institución Estado, desde la necesidad de organizar un conglomerado con el fin de satisfacer necesidades comunes y en todo caso, en procura del bienestar de todos sus integrantes, esto al margen de las posiciones filosóficas en las que tal acepción deba responder a ciertas formalidades deónticas, como quiera que las mismas no resuelven la realidad. Esa unidad a la que se refiere Heller, tiene que ver con la perspectiva práctica de un colectivo en su dinámica, de la que se utiliza su acervo para aprehender del pasado, en aras del fortalecer y construir el futuro. Y en esa dimensión unitaria, las historias identificadas debilidades en la administración de la cosa pública, como quiera que en ellas se margina a sectores de la población, por algunas características que marcan diferencias discriminadoras, pero tales fenómenos son inherentes a coyunturas específicas de desarrollo, susceptibles de cambiar y para eso es el Estado y sus medios, de los que el derecho forma parte y es en este punto donde convergen realidad social y la unidad Estado.

2. Derecho Positivo: Tal acepción, responde al uso práctico, en el que se regula la convivencia corrigiendo anomalías, esto en una interpretación simple y necesaria. En ese orden, la condición de positivo lo determina la realidad, entendiendo como tal, el quehacer cotidiano en comunidad. Pero esa realidad tiene condiciones, territorios, culturas, idiosincrasias, tradiciones, ancestralidad y un sinnúmero de contextos que no se pueden sustraer de la fugacidad de una idea de derecho, porque a la hora de concebir las normas que la rigen, las consideraciones exclusivamente ontológicas son contraproducentes para sus propósitos.

De lo anterior se puede inferir entonces que la norma siendo inherente a la Unidad real del Estado, compromete su función en un devenir social irreductible. Y si bien el conflicto y la diferencia es connatural a la administración pública, este se debe dirimir desde la esencialidad del Estado y del Derecho como garante de ese bienestar que debe ser su mayor prioridad. Por eso, a

propósito de conflictos y competencias jurisdiccionales, prevalece en interés general, sobre el que los principios constitucionales tienen mucho que ver como se verá a lo largo del acápite en curso, en el presente análisis teniendo en cuenta que el transporte es determinante en el desarrollo tanto de las micro-comunidades como en la sociedad en general.

### ***1.1 CONFLICTOS DE COMPETENCIAS Y TENSIONES DE REGLAS Y PRINCIPIOS***

Las tensiones constitucionales y los conflictos de competencias en los territorios, se han constituido en un asunto de interés dentro de la academia, prueba de ello son los diferentes antecedentes que existen al respecto, por ejemplo en la investigación denominada “Conflictos de Competencias Deducidos de la Regulación Económica” de la Facultad de Jurisprudencia - Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario; fue posible identificar antecedentes, conceptos, y formas de resolver los conflictos de competencias administrativas en Colombia y en la Tesis Doctoral “El proceso de descentralización en Ecuador: la transferencia de la competencia de tránsito” de la Universidad Complutense de Madrid - Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, se abre un amplio panorama de todas las etapas que se deben surtir en la implementación de la descentralización en materia de transporte público como forma de organización del estado, y la forma en que se ejecuta la transferencia de competencias del gobierno central.

Conforme a ello, se hace necesario que, en espacios académicos dentro del desarrollo de investigaciones como estas, se de paso al tema de estudio desde la preocupación que genera para los planificadores y gestores del territorio todo lo relacionado con la organización del Estado, el ordenamiento jurídico y las tensiones constituciones y conflictos de competencia entre los niveles de gobierno, aunado a la falta de una apropiada coordinación que articule las proyecciones y programaciones en los distintos niveles estatales. En virtud de lo anterior con el desarrollo del

presente capítulo se analiza de forma detallada el desarrollo temático de conflictos de competencias y tensiones de reglas y principios además de las tensiones constitucionales y legales en materia de transporte en Colombia, pues como consecuencia de estas temáticas, al unísono se analizará la gestión del territorio en el que convergen diferentes organismos con distintas competencias, las cuales pueden entrar en tensión y conflicto al no estar claramente definidas.

Una vez efectuado el desarrollo de estos temas de importancia se realiza una definición de reglas y principios vistas desde los parámetros conceptuales de importantes filósofos del derecho como Dworkin (2012), Alexy (2007), Habermas (1998) y Hart (2012), pues gracias a la interpretación que los mismos efectúan sobre estos postulados se hizo viable encontrar posibles soluciones a las tensiones que entre estos existe para el caso de Colombia y lo relacionado con el transporte, ello bajo el entendido que grandes han sido los esfuerzos del Estado colombiano por hacer prevalecer los principios en el país para este importante sector de la economía. Una evidencia de ello es como a partir de las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, se fijaron y unificaron los principios y criterios que desarrollan el actual marco reglamentario del sector transporte.

Por lo que hacer un análisis de las reglas y principios vistas desde los parámetros conceptuales de Dworkin, Robert Alexy, Habermas y Hart resulta completamente coherente al asumir que los principios y normas de rango constitucional que regulan el tema en cuestión necesariamente deben ser aplicados bajo los parámetros de idoneidad que enmarcan las competencias para cada entidad independientemente del nivel en el que se encuentren. Por lo tanto, la determinación de sus facultades, ya ha sido planteada y definida por la Constitución Política, cuyo incumplimiento, implica la configuración de una colisión de relevancia constitucional, que deberá esclarecerse bajo la aplicación del principio de proporcionalidad o del principio de

ponderación, y sobre este asunto por ejemplo el autor Robert Alexy, hace referencia a la ley de la colisión.

Según Pimiento (2016) la conceptualización de las competencias emerge con la construcción del Estado de Derecho, en atención a que una génesis de la aparición del conflicto de competencias, implicó desarrollar el surgimiento del Estado moderno o el Estado que toma en cuenta la separación de poderes. En este orden de ideas, los conflictos de competencias pueden ser jurisdiccionales, administrativos o legislativos; siendo esta la manera como se define la distinción funcional entre órganos del Estado y se categoriza el tipo de actuación coherente con su función organizada en la estructura de este. Por tanto, resulta apropiado lo que indica al autor en cita relacionado con que en la función administrativa, se puede establecer conflicto de competencias cuando dos o más órganos de la administración declaran su competencia o incompetencia para la resolución de un asunto o temas determinados, pues este tipo de conflictos son un producto histórico y teórico-político del cambio de Estado absolutista al Estado de Derecho y la distribución de poderes, por tanto esta circunstancia implica necesariamente una separación de funciones.

Al respecto Santofimio (2003) afirmó que el Estado de Derecho es la condición evidente de emergencia de la función administrativa del Estado, y por lo tanto un conjunto de principios en un régimen jurídico particular, que en el sistema constitucional asume la legalidad, la responsabilidad o el interés general en el ámbito de su acción. De modo que las competencias administrativas definen y determinan en la realidad los alcances de poder político que la administración posee en relación con la constitución. En este mismo sentido Dromi (2009) al hacer alusión a la definición de competencia establece que esta se encuentra relacionada con el poder de acción de un órgano del Estado y de sus ejecutores o agentes, ello al entenderse que la competencia

se refiere en esencia a lo que en efecto puede y debe hacer un órgano del Estado de manera legítima, es decir sometido al Estado de Derecho o sistema constitucional.

Siguiendo con este razonamiento, el autor en cita, al hacer referencia al concepto de competencia administrativa, colige que esta es “la esfera de atribuciones de los entes y órganos determinada por el ordenamiento jurídico positivo. Es decir, el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente”. (Dromi, 2009, p. 26). Ahora bien, con el fin de encontrar una conceptualización más precisa de competencia dentro del ordenamiento jurídico colombiano se acude a los desarrollos jurisprudenciales y conceptuales del Consejo de Estado como órgano competente para la resolución y control de la actividad de la administración en Colombia, entidad que respecto de la competencia en escenarios de administración pública ha mencionado:

El principio de legalidad previsto en los artículos 6, 121 y 122 de la Constitución Política (C.P.), es un postulado esencial del Estado Social de Derecho y de toda manifestación del poder público, conforme al cual será legítima la actuación de las autoridades en cuanto se desarrolle dentro del preciso ámbito funcional definido por el legislador, por lo que se proscriben las actuaciones de los servidores públicos que impliquen omisión o extralimitación en el ejercicio de las mismas. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil; No. 2013-00383-00, p. 8, 2014).

Adicional a lo indicado con antelación, dentro de la teoría general del acto administrativo este Alto Tribunal en el concepto citado respecto de la competencia para emitirlo aduce: “*Para el Consejo de Estado, la competencia es un elemento subjetivo del acto administrativo que constituye un presupuesto indispensable para su conformación y se traduce en la aptitud, habilidad,*

*capacidad e idoneidad que tiene un sujeto legalmente hábil, en este caso una autoridad administrativa, para emitirlo.” (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil; No. 2013-00383-00, 2014).*

### **1.1.1 Conflicto de Competencia dentro de la Función Administrativa del Estado**

La doctrina en general ha definido algunas variables del conflicto de competencias, por su parte Álvarez (2011) sugiere que entre estas se encuentran variables destacadas como el material, la territorial y la jerárquica así: *“El material, referido a las tareas que legalmente puede realizar un órgano; la territorial, como el ámbito espacial de la función; la temporal, referida a la oportunidad y periodo delimitado en el que la competencia puede ser ejercida; Y por último, la jerárquica, dependiente de la posición que ocupa el órgano de la competencia en la organización estatal a la cual pertenece.” (p. 53).*

Consecuentemente a lo dicho, la Carta Política de Colombia en sus artículos 6, 121 y 122 ha establecido una serie de limitaciones y ámbitos conceptuales de las competencias administrativas, específicamente el artículo 121 refiere sobre este asunto: *“Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen al constitucional y la ley”.* (C. P.1991, Art. 121). En tales condiciones bajo esta premisa, es claro el carácter de control político fundamental que ejerce la constitución en el desempeño de las funciones de los órganos administrativos del Estado, lo que permite inferir a su vez la importancia del análisis de los conflictos de competencia y sus alcances; sobre esta cuestión ha conceptualizado la Corte Constitucional lo siguiente:

Las colisiones de competencia son controversias de tipo procesal en las cuales, varios jueces se rehúsan a asumir el conocimiento de un asunto dada su incompetencia o

por el contrario pretenden iniciar su trámite por considerar, con base en las funciones detalladas normativamente, que a ambos les asiste dicha atribución. En el primer caso, se trata de un conflicto de competencia negativo y en el segundo a uno de carácter positivo. (Corte Constitucional, Auto 104/04, 2004).

De igual manera y con relación a lo anterior, el Consejo de Estado en Sentencia del 22 de junio de 1994 expone que las normas encargan tareas precisamente delimitadas a las autoridades públicas para prevenir interpretaciones y derivaciones cuyas consecuencias sean la vulneración de derechos de las personas, tomando como base que el margen establecido en la competencia es la distinción entre funciones regladas y discrecionales, pues en la primera la norma instruye exactamente al funcionario en su actuación y en la segunda le provee un compás de acción. Así las cosas, de manera concordante se ha entendido por los Altos Tribunales colombianos que en un estado de derecho es la ley la portadora del poder y no sus agentes, y como sustento de ello se tiene que la Corte Constitucional ha afirmado que:

En un Estado de Derecho no pueden existir competencias implícitas, por analogía o por extensión, porque ello permitiría que la autoridad pública se atribuya competencias según su voluntad y capricho, trazándose los límites de su propia actividad, invadiendo la órbita de actuación de las otras autoridades, abusando del poder y cercenando los derechos y libertades públicas. (Corte Constitucional de Colombia, C-319 /07 de 2007).

Adicionalmente de las consideraciones hasta ahora mencionadas con relación a los conflictos de competencia administrativa, la Ley 1437 del 2011 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, estableció en su artículo 39 que en esencia los conflictos de competencia administrativa se podrán promover no solo a

petición de la persona interesada sino también de oficio, situación que le permite a las autoridades que se consideren incompetentes para decidir sobre determinado asunto remitir la actuación en consideración a la entidad que según su criterio estime competente; ahora, si el organismo al que se remite al mismo tiempo se declara incompetente, deberá remitir inmediatamente la actuación objeto de estudio a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado relacionada con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. (Ley 1437, 2011, Artículo 39).

Es así como todo lo referido con anterioridad relacionado con la gestión pública y administrativa de las entidades gubernamentales y judiciales es concordando con lo expresado por Abendroft (1986) que, al hacer mención del carácter social del Estado, indica: El carácter social del Estado está cercanamente interesado por la fortaleza de una democracia económica y social, y por lo tanto desde, por ejemplo, la perspectiva de Abendroft, los órganos del Estado, donde se materializa el interés popular, son los llamados a guiar, y garantizar las circunstancias de esa igualdad de derechos entre ciudadanos en su funcionamiento adecuado y ajustado a los principios constitucionales. (p. 37). En similar circunstancia Pimiento (2016) respecto de Colombia como un Estado Social de Derecho y con relación a las competencias de las entidades públicas y los conflictos y tensiones que entre ellos se suscitan, manifiesta:

Colombia es un Estado Social de Derecho que transitó de un centro legalismo anterior a la constitución de 1991, en donde la arbitrariedad administrativa estaba presente en la codificación de la administración pública misma, a un punto de vista constitucionalista donde los derechos de las personas y hombres comunes pueden ser exigidos desde la constitución misma. En suma, la arbitrariedad de los códigos y la autoridad de los funcionarios fueron cambiadas por los derechos de los ciudadanos

respaldados por la constitución, esto es lo que se llama constitucionalización del Derecho en todas sus ramas; lo que implica garantizar la seguridad jurídica de las personas como principio esencial de todo procedimiento administrativo. (p.26).

Sumado a lo ya referido, el autor en cita al analizar las consecuencias de los conflictos de competencias tanto para los ciudadanos como para el estado mismo, expresa: *“La confusión administrativa lesiona gravemente la igualdad de los ciudadanos frente a la ley, como se ha señalado, a pesar de que el paso al constitucionalismo de los distintos tipos de derechos, prepondera los derechos del ciudadano por encima de la autoridad y el código de funcionamiento administrativo de las entidades del Estado, aun no es posible resolverlo en la idea esencial, según la cual, es el Estado el que está al servicio del ciudadano y no el ciudadano al servicio del Estado.* (p. 26).

La garantía de ese principio guarda relación con el de la seguridad jurídica de las personas, esto quiere decir que en un Estado de Derecho la que gobierna es la ley y por ende no está sujeta a los caprichos del funcionario o de la reglamentación, tal cosa afectaría las reglas de juego entre administradores y administrados, provocando costos sociales en las transacciones de la vida cotidiana de las personas, es pues fundamental que las competencias sean expresas y notorias para las personas, pues en principio garantizan sus libertades, bienes y derechos. (Pimiento, 2016, p. 23). Dentro de los argumentos presentados por los autores en mención, la normatividad y jurisprudencia traídos a colación en los párrafos precedentes, se puede llegar a la conclusión que en un Estado Social de Derecho como Colombia no pueden existir competencias análogas o extensivas, posturas mismas que encuentran su sustento en lo manifestado por el Máximo Órgano Constitucional en Sentencia C-319 del año 2007.

### **1.1.2 Colisión de Reglas y Principios**

Una vez dilucidado el tema de las competencias desde el ámbito administrativo y los conflictos que se generan entre las entidades públicas en razón del cumplimiento de sus funciones, resulta pertinente para el desarrollo del presente capítulo analizar los parámetros conceptuales de las reglas y los principios desde Dworkin, Robert Alexy, Habermas y Hart, pues por ejemplo en la ley de la ponderación, la teoría de los principios y la tesis de la optimización que plantea Alexy, (2003), se analizan las razones por las cuales se presenta la colisión de principios y se afirma que estos son normas que se diferencian en esencia de las reglas, por su estructura, y sobre el particular aduce que cuando dos reglas entran en conflicto existen dos soluciones posibles: o bien una de ellas invalida la otra, o la nueva regla también resulta válida al constituirse en una excepción de la primera. Además de lo aportado por Alexy, se tiene que León (2014), al argumentar su teoría de los principios como criterios jurídicos inherentes al sistema, colige que estos son aplicables:

En la medida en que se presenten casos difíciles, en los que una simple regla de subsunción no es posible. En tal caso, el juez está facultado para escoger la opción que considere correcta. Esa atribución, en principio tan arbitraria, se circunscribe al amplio conocimiento que el juez posee; aquí, una aparente discrecionalidad queda reducida a la utilización de criterios morales propios del sistema, evidenciables en su historia jurisprudencial propia. (pp. 18-19).

Nótese entonces, que el autor en mención deja en evidencia los criterios establecidos dentro del ordenamiento jurídico, y a su turno sobre el tema de la discrecionalidad Dworkin (2012), al hablar de discreción expresa,

Se habla del conjunto de información que constituye el marco de información de quien se vale de ella para resolver una situación sometida a estudio; así, es inútil toda definición exacta del término “discreción” sin tratar de sopesarla según su sentido, que puede ser débil en dos ocasiones y fuerte en una. Es débil en la medida en que el contexto de una norma determinada no es claro en su aplicación o si, en virtud de una escalera de rangos, la orden de un superior es totalmente indeterminada; es fuerte en la medida en que haya lugar a un juicio personal por parte del operador que aplica la orden de un superior, dada la indeterminación (leve) de la orden del mismo. (p. 85).

Siguiendo el mismo hilo conductor a fin de describir los principios dentro de los Estados de Derecho, se hace posible apreciar que de conformidad a la teoría expuesta por Habermas los referidos principios sumados a los derechos que garantiza el Estado, son susceptibles de ser definidos en abstracto; no obstante, es posible encontrarlos materializados en constituciones históricas y en sistemas políticos, ello en atención a que según Habermas (1998) los principios al ser materializados: “*están representados en órdenes jurídicos concretos, es decir, en forma de un simbolismo cultural que permite su interpretación y lenguaje, en un sistema de acción que permita aterrizarlos a una realidad determinada tanto jurídica como política*”. (p. 263). Consecuentemente con lo dicho, León (2014), argumenta:

Los órdenes jurídicos representan las diversas formas de ejecución y realización de derechos y principios y los paradigmas jurídicos que también concurren en los sistemas jurídicos. Habermas define paradigma jurídico como aquellas ideas propias de una determinada comunidad jurídica en cuanto al desarrollo del sistema de los derechos y los principios del Estado en el marco de un contexto social particular para que tanto los

derechos como los principios cumplan, en dicho contexto social, con las funciones que tiene asignadas en virtud de la ley. (pp 17-18).

Ahora bien, se tiene que el análisis de la diferenciación entre reglas y principios y la solución a las tensiones que entre ellas pueden coexistir, y guardan estrecha relación con la seguridad jurídica que exige decisiones que resulten consistentes con el orden jurídico vigente, es decir, que tanto las decisiones judiciales como el cumplimiento de las funciones de los estados y sus entidades públicas deben guardar concordancia y ser aplicadas a la luz de reglas o principios legítimos, entendidos como tales, y contenidas o referenciadas en el orden jurídico. Sobre este asunto, Habermas (1998) plantea tres importantes posturas, desde la hermenéutica jurídica, el realismo jurídico y el positivismo jurídico, así:

La Hermenéutica Jurídica: En el marco de una hermenéutica jurídica, se afirma que ninguna regla puede regular su propia aplicación. Esta postura va en contraposición al modelo clásico de aplicación judicial, según el cual un caso se subsume bajo una regla particular. En este marco, un determinado estado de cosas que estén conforme a una regla solo es constituido cuando, en virtud de la norma que lo cobija, se describe por medio de conceptos y el significado de la norma es concreto en la medida en que esta sea aplicada a un estado de cosas específico. (p. 269).

En igual sentido, siguiendo con este razonamiento, Habermas (1998) dentro de la postura de la hermenéutica jurídica afirma que lo que realmente guía las relaciones entre normas son precisamente los principios “históricos”, queriendo significar esta relación así:

La pre comprensión del juez está determinada por su ética, con lo que guía las relaciones normas con estados de cosas por principios históricos, es decir, por aquellos

usos y costumbres jurisprudenciales que este tiene y que no están contenidos en una determinada norma. En este punto, la hermenéutica, convertida en teoría del Derecho, tiene en cuenta la pretensión de legitimidad de las decisiones judiciales. Esto puede obviarse haciendo referencia a principios, con el problema de que esos principios solo son legitimados en virtud de la historia procesal, o sea, del camino recorrido por el juez para fallar. (p.269).

Avanzando en el tema, el referido autor al hacer alusión sobre el realismo jurídico y la aplicación de reglas y principios hace una diferenciación interesante con la hermenéutica jurídica y su interpretación, por tanto, menciona que desde esta postura del realismo queda a un lado la seguridad jurídica sustentada en los principios y reglas de cada ordenamiento jurídico desde la interpretación hermenéutica, y en este sentido expresa: Las escuelas realistas del Derecho no discuten el valor descriptivo de la interpretación hermenéutica. En cambio, sí plantean una valoración diferente de la precomprensión que rige el proceso de interpretación. Las decisiones jurídicas, en la práctica, se hacen valer con argumentos extrajurídicos analizados mediante la experiencia; estos argumentos explican la discrecionalidad del juez al tomar una decisión y nos permiten pronosticar sus decisiones en términos históricos, psicológicos o sociológicos, por lo que desaparece una perspectiva hermenéutica del Derecho y se reemplaza por una descripción realista del proceso de aplicación del Derecho.

En este marco, es posible describir los procesos de decisión jurídica en forma similar a los procesos políticos de poder, al dejar de lado tanto el postulado de la seguridad jurídica basado en la consistencia normativa, como un sistema de precedentes judiciales, en este caso, porque serían convenientemente rechazados en pro de la racionalidad del juez. Así, el Derecho se perfila como un instrumento de control del comportamiento, que puede

fundamentarse en términos utilitaristas o en términos de economía del bienestar. (Habermas, 1998, p. 270).

Aunado a lo que precede y como se bien se anunció, otra de las posturas del autor en cita respecto del subtema bajo análisis, se basa en el positivismo jurídico como aquella corriente filosófica que discrepa de las teorías de los hermenéuticos y de los realistas, pues para estos lo realmente importante es la aplicación de las normas en todo su esplendor con el fin de cerrar los sistemas jurídicos, blindando entonces como consecuencia la aplicación de los principios. En este orden de ideas arguye Habermas (270), que el positivismo jurídico en contraposición al realismo jurídico, trata de tener en cuenta y dar razón de la función de estabilización de expectativas, sin necesidad de respaldar un tipo de legitimidad de la decisión judicial basada en tradiciones éticas.

Autores como Alexy y MacCormick, partidarios de esta postura, afirman el sentido normativo propio de las proposiciones normativas, por un lado y, por el otro, la estructura sistemática propia de un sistema de reglas, cuya finalidad es la consistencia de las decisiones judiciales; se convierte así el Derecho en un sistema muy distinto al de la política. En contraste con los hermenéuticos, los positivistas resaltan aspectos como la completitud y el cierre de los sistemas jurídicos, que sirven para blindarlo de principios extrasistémicos que pretenden permearlo. La racionalidad, entonces, se determina de acuerdo con la primacía de una historia del sistema, definida por todas sus normas y decisiones válidas, según una norma fundante o “regla de reconocimiento”.

En el marco de un sistema autónomo, en virtud del cual se diferencian reglas primarias (aquellas que determinan el comportamiento del sistema) y reglas secundarias (reglas productoras de normas), solo puede determinarse por el cumplimiento de los

preceptos y procedimientos jurídicamente establecidos para la producción de normas. En contraste con los hermenéuticos, los positivistas resaltan aspectos como la completitud y el cierre de los sistemas jurídicos, que sirven para blindarlo de principios extrasistémicos que pretenden permearlo. (Habermas, 1998, p. 270).

Por otro lado en el desarrollo del subtema del presente capítulo se considera pertinente analizar lo expuesto por Robert Alexy y la teoría discursiva del Derecho, pues tanto la teoría del discurso; como la distinción entre reglas y principios y la ponderación como un método racional de fundamentación de normas y decisiones normativas propuestas por este autor, son fundamentales para dar respuesta a las tesis que cuestionan la objetividad de los juicios normativos, como es el caso bajo análisis, ya que como bien se mencionó en los párrafos que anteceden de presentarse un conflictos de competencia administrativa y de conformidad con la ley 1437 del 2011 se estableció en el artículo 39 las formas de dirimir este asunto ante las entidades correspondientes.

Lo anterior del mismo modo tiene sustento en lo que Alexy (2010) procuró desarrollar en su teoría del discurso jurídico como consecuencia de la similitud que sobrelleva la interpretación judicial con el discurso racional, en la cual prevalece un derecho fundamental sobre otro de la misma jerarquía en la medida que dicha prevalencia sea determinada por un factor argumentativo, aspecto que se destaca en lo en igual sentido expone: *“El modelo discursivo de la interpretación jurídica es propuesto para reemplazar modelos clásicos de interpretación jurídica que presentan déficits, como el modelo deductivo, decisorio, hermenéutico y de coherencia.”* (p.34).

Adicional a lo indicado por Ronald Dworkin y Habermas, otra teoría que resulta indiscutible exponer es la de Hart (2012) y su regla de reconocimiento como regla de validez del

sistema jurídico, ya que el problema de la validez del derecho es una de las cuestiones fundamentales que deben analizarse en asuntos como el que es objeto de estudio en esta oportunidad, por tanto, es precisamente H. Hart quien aborda esta cuestión a través de la regla de reconocimiento dentro de su teoría jurídica, la cual aborda como uno de los problemas más relevantes de la teoría del derecho y la validez de las normas en un sistema jurídico, siendo necesario que el reconocimiento de su existencia, sea un hecho y una práctica compleja pero a su vez concordante con los postulados de los tribunales, funcionarios y particulares.

Postura que aplica por sus características en el asunto investigado en virtud a lo estipulado en la Ley 1437 de 2011 respecto del asunto de dirimir conflictos de competencias administrativas, como es el caso de las asambleas departamentales y el Ministerio del Transporte. Lo mencionado se expresa, al tenerse en cuenta, además, que el modelo de Hart (2012) plantea que los sujetos normativos obedecen órdenes respaldadas por amenazas emitidas por autoridades y en esencia se resaltan los siguientes aspectos: Se puede identificar la regla de reconocimiento –regla secundaria que se emplea para la detección de reglas primarias de obligación– como una regla compleja, ya que existen diversas fuentes de Derecho, así como variados criterios para identificarlo, pues dentro del sistema jurídico dicha regla no se formula en forma expresa.

(.....) En la mayor parte de los casos la regla de reconocimiento no es expresada, sino que su existencia se muestra en la manera en que las reglas particulares son identificadas, ya por los tribunales u otros funcionarios, ya por los súbditos o sus consejeros. (...) En Hart, podríamos expresar que: si se comprende este uso de una regla de reconocimiento aceptada al formular enunciados internos, y se lo distingue cuidadosamente de un enunciado fáctico externo que afirma que esa regla es aceptada, desaparecen muchas oscuridades referentes a la noción de ‘validez’ jurídica. Porque la

palabra 'válido' es usada con más frecuencia, aunque no siempre, precisamente en tales enunciados internos, que aplican a una regla particular de un sistema jurídico una regla de reconocimiento no expresada pero aceptada. (Habermas, 1998, pp 126 – 128).

Todo lo referido con antelación permite deducir respecto de las tensiones entre reglas y principios vistos desde la filosofía del derecho de Ronald Dworkin, Robert Alexy, H. L. A. Hart y Habermas, como bien lo colige León (2014) que al estudiar con base en la teoría del Derecho de Ronald Dworkin, las implicaciones jurídicas en cuanto al juicio moral y a la norma como tal, se determina así una relación entre ambos en cuanto a la composición del sistema jurídico. Una vez constatada esta relación, se evidenció que no era la única que podía surgir en ese momento y se procedió a compararla con otras teorías como las de Robert Alexy, que hace referencia a una teoría discursiva del Derecho, las reglas de reconocimiento de H. L. A. Hart como criterios iniciales o puntos de partida del sistema y la acción comunicativa de Jürgen Habermas, que justifica el uso de criterios morales a la hora de ejercer el Derecho, para terminar con una teoría del pragmatismo judicial, que es una interpretación de los juicios morales vistos desde una perspectiva práctica. (p. 34).

Ahora bien, dentro del subtema de desarrollo temático de conflictos de competencias y tensiones de reglas y principios, se hace relevante efectuar una distinción más amplia en la que se muestre con mayor claridad las colisiones entre principios y conflictos entre reglas. Sobre este asunto se tiene que común a las colisiones entre principios y los conflictos entre reglas, se encuentra la existencia de dos normas, que, si se aplicara cada una por su parte, llevarían a resultados incompatibles entre sí, en concreto, a dos juicios jurídicos determinados que estarían en contradicción. Sin embargo, uno y otro fenómeno se diferencian esencialmente en la manera como se soluciona el conflicto. (Alexy, 2003).

No obstante, si la colisión presentada es en torno a dos o más principios, al ser estos “mandatos de optimización” y no “mandatos definitivos” -como las reglas- que puedan ser invalidados o excepcionados; ha de tenerse como marco de solución la denominada teoría de la ponderación, constituida por tres elementos: la ley de la colisión, la ley de la ponderación y la fórmula del peso. Por consiguiente, sobre la ley de la colisión el autor indica que “...*las condiciones en las cuales un principio tiene precedencia sobre otro constituyen el supuesto de hecho de una regla que expresa la consecuencia jurídica del principio precedente*”. (Alexy, 2003, p. 99).

Por lo tanto, a partir de esta ley se expresa el hecho de que entre los principios de un sistema no existen relaciones absolutas de precedencia, por lo que ningún principio es anterior a otro, ni superior, ni jerárquicamente -en su génesis- más fuerte que otro, sino únicamente relaciones de precedencia condicionada, cuya condición surge precisamente del caso concreto. En consecuencia, es el principio de proporcionalidad la estructura argumentativa que permite en casos como el aquí analizado, interpretar principios constitucionales y aportar soluciones jurídicas cuando diversos derechos fundamentales están en colisión, postura que además encuentra su sustento en los siguientes pronunciamientos:

A partir de esta ley, entonces, es posible comprender lo que significa resolver un caso desde la ponderación: “decidirlo por medio de una regla que se fundamenta teniendo en cuenta los principios que juegan en sentido contrario”. Así pues, los principios se referirían a acciones y situaciones que no son cuantificables, generalizándose todo ello en la ley de la colisión, según la cual se establecen como presupuestos o condiciones de priorización de un principio frente a otros, los hechos del caso concreto que conllevan la respectiva contradicción entre uno y otro. La variante técnica de esta ley sería: “Si el principio precede frente al principio bajo las circunstancias C: () C,

y si la consecuencia jurídica R se produce a partir de bajo las circunstancias C, entonces adquiere validez una regla en la que C es el supuesto de hecho y R la consecuencia jurídica: C R”. (Alexy, 2003, p. 99-101).

Es así como desde la perspectiva de este autor los principios son definidos, a diferencia de las reglas, como “mandatos de optimización que se caracterizan por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferentes grados y de que la medida ordenada en que deben cumplirse, no solo depende de las posibilidades fácticas, sino también de las posibilidades jurídicas”. (Alexy, 2003, p. 95). Queriendo decir ello, que las posibilidades jurídicas están determinadas por los principios y reglas opuestas, y las posibilidades reales existentes se derivan de enunciados fácticos, por lo que, como consecuencia de ello para resolver la incompatibilidad entre principios, la ponderación no garantiza una articulación sistemática material de todos los principios jurídicos, que, habida cuenta de su jerarquía, resuelva de antemano todas las posibles colisiones entre ellos. Por el contrario, al igual que el silogismo, es solo una estructura, que está compuesta por tres elementos, mediante los cuales se puede fundamentar una relación de precedencia condicionada entre los principios en colisión, para así establecer cuál de ellos debe determinar la solución del caso concreto.

### **1.1.3 La Ley de Ponderación y Teoría de la Ponderación de los Principios**

Ya con relación a la Ley de la ponderación Alexy (2003), resalta: *“Hace referencia a la íntima conexión que existe entre el principio de proporcionalidad y el “carácter” o estructura esencial de los principios y la correlativa implicación entre uno y otro. Entonces, al ser los principios mandatos de optimización dentro del marco de las posibilidades fácticas y jurídicas, se seguirá que lógicamente los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido*

*estricto como deducción inevitable de la ponderación misma.*” (p. 95). Por su parte Cárdenas (2013) respecto de la ley de ponderación, precisa que:

La intervención en un derecho fundamental sólo se justifica por la importancia de la intervención de la autoridad para satisfacer otro derecho fundamental o principio, es decir, debe ser de tanto peso o trascendencia esa intervención para satisfacer otros derechos o principios, que la afectación o insatisfacción al derecho fundamental quede compensada por la importancia de la satisfacción del otro derecho fundamental o principio satisfecho. (P. 70).

Por lo tanto, con relación al tema de estudio, analizar el asunto de la teoría de la ponderación, constituida por la ley de la colisión, la ley de la ponderación y la fórmula del peso, es relevante en atención a que el estudio de las tensiones normativas de las competencias en el transporte público entre las autoridades nacionales y departamentales en Colombia, trae inmerso la observación de los intereses de las comunidades y la satisfacción del servicio esencial de transporte público en concordancia con la verdadera materialización del derecho fundamental de la libre locomoción. Así mismo, la teoría objeto de estudio desde el punto de vista de la afectación de derechos fundamentales mediante omisiones o acciones insuficientes de las autoridades, tal como lo permite concluir Sieckmann (2011), dejan en evidencia los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, los cuales se encuentran estrechamente ligados según este autor con la democracia y el Estado de derecho, subprincipios que al ser analizados por Cárdenas (2013) se pueden interpretar a partir de las acciones u omisiones de las entidades gubernamentales, así:

1) el de idoneidad nos dirá que la omisión o actuación insuficiente de la autoridad en la protección o garantía de los derechos fundamentales es correcta si contribuye a la obtención de algún otro fin constitucionalmente legítimo; 2) el de necesidad entraña que la omisión o actuación insuficiente de la autoridad es correcta si produce consecuencias más benignas que su intervención activa, y 3) el de proporcionalidad en sentido estricto debe implicar que la omisión o actuación insuficiente de la autoridad que afecta derechos fundamentales —para que sea correcta— quede compensada por la importancia que éstas tienen para la satisfacción de otro u otros derechos fundamentales o principios satisfechos. (p. 79).

Una vez zanjado este asunto ya con relación a la doctrina colombiana, se tiene que gran parte de esta ha asimilado como iguales la teoría del balanceo de los principios de Ronald Dworkin y la teoría de la ponderación de los principios de Robert Alexy ya examinada en precedencia, llegando a considerar que tales estructuras conceptuales aplicadas a casos concretos traen las mismas consecuencias por causas de fundamentación también similares, tal como se pasa a exponer a continuación:

Por su parte Carrillo (2008) al establecer una concepción del “peso” de los principios a partir del caso concreto y no predeterminada por el constituyente primario de manera previa, destaca que Para Dworkin la versión positivista ofrece una visión fragmentada y reducida del derecho, porque si bien las normas pueden identificarse a partir de una prueba de origen o de una norma básica, ésta es insuficiente para determinar la pertenencia al sistema de los principios y directrices, pues éstos no pueden identificarse por su origen sino por su peso específico en el caso concreto. (p. 278). Del mismo modo el autor en cita agrega:

Ronald Dworkin citado por Bernal (refiriéndose a Carlos Bernal Pulido) determinó, que los principios están dotados de una propiedad que las reglas no conocen: el peso. Los principios tienen un peso en cada caso concreto. Ponderar consiste en determinar cuál es el peso específico de los principios que entran en colisión.

Construyéndose así la ponderación en un criterio metodológico indispensable para el ejercicio de la función jurisdiccional, entrando aquí el papel de la corte constitucional como aplicador y garante de los principios constitucionales, expresados en los derechos fundamentales de los ciudadanos, dentro del marco del estado social y democrático de derecho. (Carrillo, 2011, p. 23).

Bernal (2008), ha sido otro de los autores colombianos que al igual que Carrillo de la Rosa hace referencia a la equiparación del paradigma interpretativo Dworkin-Alexy, por tanto, arguye que ambos emplearon como método para solventar la colisión de principios la llamada “teoría de la ponderación”, cuya técnica implica -en el concepto de éste- el poder hallar el “peso” que cada principio tiene según el caso concreto, tesis que sustentó de la siguiente manera: Pues bien, a las reglas y a la subsunción, en la moderna teoría del derecho, y sobre todo a partir de las investigaciones de Dworkin en el mundo anglosajón y de Alexy en el germánico, se suman los principios y la ponderación. De esta manera, se ha impuesto la convicción de que, junto a las reglas de estructura condicional hipotética, existen los principios (...).

La palabra ponderación deriva de la locución latina *pondus* que significa peso. Esta referencia etimológica es significativa, porque cuando el juez o el fiscal pondera, su función consiste en pesar o sopesar los principios que concurren al caso concreto. Y es que, como dejó claro Ronald Dworkin, los principios están dotados de una propiedad que las

reglas no conocen: el peso. Los principios tienen un peso en cada caso concreto y ponderar consiste en determinar cuál es el peso específico de los principios que entran en colisión. (Bernal, 2008, p. 96)

Bajo esta premisa el autor en cita, indica que cuando Dworkin establece que los principios tienen un “peso”, está queriendo significar con ello, que dicho peso se determina en “concreto” y no en abstracto ex ante, por lo que la “teoría del balanceo” del profesor norteamericano, es precisamente todo lo contrario a lo expuesto por el doctrinante nacional. A este tenor, en el libro del mismo autor denominado “el principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales” se asegura que la teoría mediante la cual se distinguen reglas y principios por parte de Robert Alexy constituye un desarrollo de la perspectiva inicialmente planteada por Ronald Dworkin y con relación a la metodología de solución de conflictos entre principios señala, refiriéndose al último, lo siguiente: *“La decisión que el juez adopta no implica un juicio de valor abstracto sobre la subordinación de un principio a otro, sino solamente un juicio relativo al caso específico, en donde el principio que tenga mayor peso determinará el sentido de la decisión”* (Bernal 2014, p. 730)

Avanzando con el tema, la fórmula de peso se ideó para establecer la relación de los pesos concretos y abstractos de los principios que concurren a la ponderación, en donde además se toma en cuenta la seguridad de las premisas empíricas —la certeza sobre el daño o beneficio concreto que se producirían con la realización de los respectivos principios— y la determinación final de si la satisfacción de un principio justifica la afectación de otro. (Cárdenas, 2013). Conforme a ello, la postura citada guarda estrecha concordancia con lo colegido por Bernal (2005) al indicar que en *“el empate entre principios, no hay claridad plena en Alexy para saber si se favorece al legislador o a los principios de libertad e igualdad jurídica, por los cambios que ha sufrido su teoría”* (p. 100). Continuando con el asunto, Cárdenas (2013), sobre el particular agrega:

Las cargas argumentativas funcionan cuando existe un empate entre los valores que resultan de la aplicación de la fórmula de peso, es decir, cuando los pesos de los principios son idénticos, el empate en principio favorece la intervención del legislador a menos de que se trate de intervenciones en la libertad o igualdad jurídica. (p. 79).

Como conclusión del presente acápite, se infiere que, aunque bien el principio de proporcionalidad no está pensado para brindar soluciones y decisiones plenas, sí se encuentra diseñado para alcanzar aspectos de racionalidad y convicciones loables en los casos de colisión entre principios constitucionales del Estado. No obstante, se parte la naturaleza del Estado colombiano en su reconcepción desde la proclamación de Estado Social de Derecho, lo que cambia considerablemente, no solo en las particularidades formales de la administración pública, sino en los abordajes legislativos, como quiera que en ellos debe prevalecer el individuo y su consecuente sujeto social, para consolidar ese interés general. Es en sentido que hay que tener en cuentas las mutaciones administrativas y legislativas. Sostiene Sergio Estrada Vélez (2016):

La noción principios generales del derecho (en adelante PGD) ha sufrido una profunda metamorfosis aún inadvertida por los cultores de la ciencia del derecho. Se ha transitado de la idea de principios como normas morales, extra-sistemáticas o subsidiarias, a la noción de principios como principales normas del ordenamiento jurídico de las que se desprenden estas funciones principales: fundamento de derechos fundamentales, criterios de validez material de las restantes normas, medios de concreción de los valores, principales herramientas para la legitimación racional del poder del Estado y razones para la decisión en las sentencias de las altas cortes. (Estrada, 2016, p 49).

Se legitima el Estado en las acciones consecuentes con su naturaleza, en lo respecta al presente análisis, el conflicto jurisdiccional, está en oposición a esa premisa ineludible del Estado Social de Derecho, en particular porque la incertidumbre en la competencia trae consigo una inseguridad jurídica, que se traslada ese quehacer social y a su realidad. Dos elementos a tener en cuenta en esta confrontación jurisdiccional, la primera que se vincula con el material y genuino del Estado desde esa naturaleza que es producto del consenso constitucional. La otra en los medios y los resultados que dejan en evidencia la eficacia o en su defecto la ineficacia de uno y otro. En tales circunstancias la gnoseología cambia radicalmente su importancia, por lo menos desde esa dimensión formal. La cuestión aquí, es que la dimensión material, parece en estos conflictos inacabada; es decir esa realidad social que mide el racero de la eficacia, se deprecia en la falta de resultados.

Extrañamente, es escasa la doctrina o la jurisprudencia en la que se resalte esa categoría especial que deben tener todos los principios. Un amplio sector insiste en comprender los principios a partir de una interpretación literal del artículo 230 de la C.P. lo que reduce su condición a las normas de derecho natural con funciones auxiliares. Aun no se comprende, por ejemplo, el significado de la palabra “PREVALENCIA” en los artículos 13 del Código Penal y 26 de C.P.P., que puede sugerir la posibilidad de asumir los principios jurídicos como criterios de validez material y posiblemente, como partes del bloque de constitucionalidad. (Estrada, 2021, p 8).

Y cabe aclarar que desde Estrada se destacan los principios constitucionales, por la trascendencia en la genuina materialización de Estado Social de Derecho, en acciones que surgen del papel institucional y del que se deprecia la garantía de protección irrestricta del bienestar, con

lo que el eje de desarrollo social, que ocupa el ejercicio investigativo en riesgos, es determinante y su fluidez, está subordinado a la capacidad de validar los principios.

## ***1.2 COLISIÓN DE PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES***

Al hacerse referencia de los principios constitucionales que están colisionando, debe tenerse presente entonces que, de acuerdo con el artículo 288 de la Carta Política, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deberán ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley, lo que implica para este tipo de asuntos, la preservación de las competencias de los órganos territoriales tal y como se establece dentro del ordenamiento jurídico, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, corresponde a la ley regular la materia; razón por la cual, en el asunto de la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador deberá tener en cuenta que el contenido esencial de la autonomía que se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses tal y como se estipula en el artículo 287 *ibídem*.

Una de las manifestaciones más importantes es el derecho que tienen los Departamentos y las Asambleas Departamentales a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local. No obstante, lo referido, es claro que, para preservar el interés nacional y el principio unitario, corresponde al legislador establecer las condiciones básicas de la autonomía y definir, respetando el principio de subsidiariedad, las competencias del orden nacional que deberán desarrollarse conforme al principio de coordinación, que presupone unas reglas uniformes y unas pautas de acción que, sin vaciar de contenido el ámbito de autonomía territorial, permitan una armonización de funciones. (C.C., C-931/06, p. 4, 2006)

### **1.2.1 Principios que regulan el Transporte Público en Colombia y su Colisión Respecto de las Competencias para las Autoridades Nacionales y Departamentales que lo Regulan**

Los principios rectores fundamentales que regulan el transporte público en Colombia tienen su sustento normativo en el artículo 2° de la Ley 105 de 1993, y se encuentran estipulados como aquellos parámetros que el legislador le entrega a la sociedad para el desarrollo de la actividad del transporte, como pautas que no solo son aplicables para el transporte público sino también al particular, a diferencia de los principios consagrados en el artículo 3° de la misma normativa que determina los caracteres esenciales del transporte público, sintetizados en los siguientes: (i) es una industria, (ii) su propósito es la movilización, (iii) existe transporte de personas y de cosas, (iv) utiliza para cumplir su objeto vehículos (v) los vehículos que utiliza deben ser apropiados a cada infraestructura, (vi) debe ser prestado en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, (vii) debe existir una contraprestación económica por su prestación.

Ya con relación al principio de la intervención de la Nación, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera en Sentencia 6345 de 2001, Consejero Ponente Doctor Camilo Arciniegas Andrade, hizo especial énfasis en los principios de descentralización como pilar del Estado Social de Derecho, en el unitario, como base esencial de la organización del Estado y en el de autonomía como requisito necesario para lograr la armonización con el principio de unidad, esto, respecto de las entidades territoriales y la potestad impositiva de estas en virtud a la descentralización política que existe en el País y que tiene sustento normativo.

En este sentido el principio de descentralización que la Constitución Política instituye como pilar fundamental del Estado Social de Derecho, que se traduce en la autonomía que para la gestión de sus particulares intereses se reconoce a favor de las entidades territoriales, debe sujetarse

a los límites impuestos por el Constituyente en la Carta Política, y a las disposiciones legales, tal como lo establece el citado artículo 287 de la C.P. Súmase a lo expuesto que la efectividad de los principios de unidad y autonomía, que tienen igual valor constitucional, exige su armonización concreta de modo que se preserve el principio unitario proclamado en la Constitución Política como pilar fundamental de la organización del Estado Colombiano, al tiempo que garantice la realización del núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales, asegurándoles su derecho de regular los que se han denominado sus propios y particulares intereses. De todo lo anterior se colige que, la potestad impositiva de las entidades territoriales no se erige en un poder ilimitado. Ello significa que no se opone a la Constitución Política, sino al contrario, se acompasa a sus mandatos, que al ejercer dicha atribución las autoridades locales deban conformarse a los lineamientos de política general que para el sector haya formulado el ministro del ramo en virtud de lo preceptuado por el artículo 208 de la C.P. (C.E., Sección Primera, no. 11001-03-24-000-2000-6345-01, p. 2, 2001).

De conformidad a lo expuesto, y en atención a la colisión que aquí se analiza respecto de las competencias para las autoridades nacionales y departamentales que regulan el transporte público en el país, es preciso indicar que este asunto inicialmente debe analizarse a la luz del principio de descentralización que la Constitución Política ha instituido como base esencial del Estado Social de Derecho, bajo el entendido que es la autonomía que para el caso objeto de estudio tienen los Departamentos como entidades territoriales para desarrollar las gestiones a que haya lugar y que bien se le han recocado legalmente, por tanto la capacidad para decidir no va en contra del carácter unitario de la República, significando ello que las facultades que le asisten no se oponen a la Constitución Política, sino al contrario, se acompasa a sus mandatos.

De otro lado y en virtud al alcance de la autonomía de las entidades territoriales a la luz del principio unitario de organización del Estado Colombiano, se tiene que, aunque bien la potestad impositiva relaciona con el transporte público en Colombia de los entes territoriales no es ilimitada en un Estado Social de Derecho organizado como Estado Unitario, las facultades otorgadas a las Asambleas Departamentales y que son objeto de análisis en esta investigación, no son "sin limitación alguna", pues de serlo irían en contra y desvirtuarían los principios fundamentales del modelo de organización política que adoptó el Constituyente de 1991, y en el cual el equilibrio en el ejercicio del poder se logra a través del control que ejercen unos respecto de otros, mas no como lo pretende hacer ver el Ministerio de Transporte con las respuesta a la consulta que en esta investigación se examina, ya que se trata además de un proceso de colaboración que éstos se brindan mutuamente, a fin de impedir el desbordamiento en el cumplimiento de las funciones asignadas a cada uno de ellos, la concentración de las mismas, y, principalmente, las consecuencias indeseables del manejo aislado, errático y desarticulado de asuntos que simultáneamente son de incumbencia nacional y departamental.

Aunado a lo ya referido, es claro entonces que, el inciso segundo del artículo 288 constitucional ha sido enfático en establecer que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley, por lo que el cumplimiento de las facultades en materia de transporte otorgadas por el Constituyente y plasmadas en el numeral segundo del artículo 300 de la carta política no van en contravía del ordenamiento jurídico establecido, por lo que no en vano el artículo 1º. De la Constitución Política dispuso que el Estado Colombiano "... Es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, y el inciso final del artículo 113 C.P. preceptúa que «los

diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, queriendo decir lo anterior que lo expresado por el Ente Ministerial queda sin fundamento.

Lo anterior, al tenerse en cuenta se reitera, que es completamente relevante hacer énfasis en los principios referidos en precedencia, como aquellos que rigen el transporte público en Colombia, sumado a que se presentan una evidente colisión respecto de las facultades legales que se han otorgado a las entidades nacionales y departamentales y aquellas que realmente se cumplen en este campo; esto, al resultar indiscutible que tales circunstancias van en contravía del ordenamiento jurídico colombiano, quedando sin argumentos válidos el Ministerio de Transporte en este asunto. Razón por la cual, en efecto es pertinente hacer especial énfasis en la ley de la ponderación, la teoría de los principios y la tesis de la optimización que plantea Alexy, (2003), esto, bajo el entendido que el referido autor analiza las razones por las cuales se presenta la colisión de principios, pues afirma que estos son normas que se diferencian en esencia de las reglas por su estructura, y sobre el particular aduce que cuando dos reglas entran en conflicto existen dos soluciones posibles: o bien una de ellas invalida la otra, o bien la nueva regla también resulta válida por cuanto se constituye en una excepción de la primera.

No obstante, si la colisión presentada es en torno a dos o más principios, nos encontramos entonces con que las anteriores alternativas ya no resultan satisfactorias, puesto que los principios son en esencia “mandatos de optimización” y no “mandatos definitivos” -como las reglas- que puedan ser invalidados o excepcionados. Ante tal situación ha de tenerse como marco de solución la denominada teoría de la ponderación, por lo que la racionalidad de la ponderación y el principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales fue ampliamente analizado a partir de Bernal (2006) en las páginas que anteceden. Lo anterior, en razón, a que dichos principios sirven para

determinar decisiones racionales y correctas que puedan sostenerse en los debates jurídicos y democráticos de las sociedades como Colombia, por tanto, el principio de proporcionalidad enlaza la teoría de los principios de Dworkin y la argumentación de Alexy, dado que, para este último, los principios están definidos por su capacidad de ponderación en colisión.

Ahora bien, al hablarse de principios constitucionales la postura de Habermas analizada por Vidal (2011) respecto del derecho como categoría de la mediación social entre facticidad y validez, con relación al papel y legitimidad de la jurisprudencia constitucional, resulta apropiado interpretarse como lo hace este autor al hacer inferencia de la relación que tiene el estado de derecho y el derecho constitucional, ya que las órdenes jurídicas en concreto están al unísono ligadas con la realidad constitucional de las instituciones y los procesos políticos, lo que significa bajo esta teoría que estos asuntos no deben considerarse de forma aislada dentro de un ordenamiento jurídico, así:

Quedan interpretados y encarnados en órdenes jurídicos concretos: en el nivel del simbolismo cultural quedan interpretados y encarnados en el derecho constitucional, y en el nivel del sistema de acción quedan interpretados y encarnados en la realidad constitucional de las instituciones y procesos políticos. (p. 5).

A partir de estas afirmaciones, se tiene además que la realidad de los postulados constitucionales deben de ir en concordancia con los procesos político, no obstante partiendo en esta oportunidad de lo colegido por el autor en cita, no está dado a plenitud el sentido normativo del Estado cuando hay discordancia entre aquellos temas creados por el mismo estado, ya que para Habermas el funcionamiento jurídico se desglosa en la administración y en el cumplimiento de unas funciones públicas que son delegadas y de las cuales se debe de dar cumplimiento en virtud

de dicho sentido normativo. De este modo, Vidal (2011), al referirse a las nociones de facticidad y validez en un tiempo y espacio a partir de Habermas, resalta que este:

Identifica a lo que él llama comunidad indefinida, en la cual se da el fenómeno de trascendencia de facticidad y validez, que consiste en presupuestos de comunicación de contenido ideal. Es decir que el discurso de argumentación para la facticidad y validez va a depender del tiempo y del espacio en que se encuentra la comunidad. En este sentido el lenguaje ayuda a la facticidad y validez del mantenimiento y perduración de los órdenes sociales, es decir lograr una integración de individuos socializados. A la inversa sería una sociedad tribal, es decir, una comunidad definida. (p.4).

Dentro de este marco resulta de igual forma apropiado para el análisis de principios constitucionales cuando se relaciona la facticidad y validez como presupuestos de comunicación de contenido ideal, pues es precisamente la falta de un lenguaje apropiado entre las autoridades del orden nacional y territorial lo que ha conllevado a la no perduración e cumplimiento de los lineamientos gubernamentales de primer orden. Retomando el asunto de la proporcionalidad tema abordado por Polanco (2019), a partir de Barak (2017), respecto de los derechos fundamentales y sus restricciones, se tiene sobre esta categoría conceptual que:

La idea del fin adecuado, como rector de la restricción de derechos fundamentales, aquí se analiza el eterno choque entre protección de derechos fundamentales y la protección de intereses públicos, es por ello que en esta parte se analiza el concepto de necesidad de restringir, misma que no puede ser artificial, sino que debe estar siempre sustentada, es por ello que se habla de proporcionalidad en sentido estricto, y el autor señala que el mismo es el componente central de la proporcionalidad. Esta parte se compone de ocho

capítulos: El fin adecuado; La conexión racional; La necesidad; La proporcionalidad en sentido estricto (la ponderación); La proporcionalidad y la razonabilidad; La zona de la proporcionalidad: el legislador y el Juez; la proporcionalidad y los derechos fundamentales positivos; La carga de la prueba. (P. 1081).

De lo anterior se desprende entonces que la proporcionalidad se considera por parte de Barak como un elemento rector del Estado que a su vez está ligada en la función del operador judicial a fin de delimitar la necesidad de justificación, discrecionalidad estructurada y transparencia, pues la creación de un diálogo entre el legislador y el juzgador se enmarca en un sistema de pesos y contrapesos entre dos poderes.

### **1.2.2 Tensiones Constitucionales y Legales en Materia de Transporte en Colombia a partir de los Principios de Estado Unitario y Autonomía Territorial**

Para poder comprender la manera en que se dan las tensiones que aquí se plantean, es preciso diferenciar que dichas tensiones constitucionales y legales, se dan en esencia respecto del principio de estado unitario y la autonomía de entidades territoriales que actúan en virtud de la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, mismos que necesariamente deben ser analizados a fin de resolver las tensiones estudiadas.

Por tanto, en términos generales, tal como lo indicó el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera en Sentencia 6345 de 2001, la coexistencia misma de los principios de Estado unitario y autonomía territorial genera en su aplicación tensiones permanentes que hacen necesario en cada caso estudiar concretamente las situaciones de hecho y el uso de herramientas que permitan hacer una interpretación armónica del sistema jurídico constitucional para definir una posición frente a la aplicación de uno de estos dos principios, o de

la confluencia de los mismos en caso de ser necesario, y en este orden, ha sido el mismo ordenamiento constitucional el que ha dispuesto que en estos casos para resolver las tensiones que se presenten, es completamente necesario dar aplicación a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

De igual forma al tener en cuenta que la controversia aquí analizada se desenvuelve en el ámbito de la tensión unidad nacional y autonomía de las entidades territoriales, necesariamente dichas tensiones deben analizarse a la luz de estos dos principios, pues esta es la manera en que se resuelven los conflictos de competencia existentes. De hecho, en las Sentencias C-535 de 1996, C-219 de 1997, C-579 de 2001 y C-1258 de 2001, el Máximo Órgano Constitucional, de forma reiterada ha sostenido que la Constitución contempla una forma de Estado que se construye a partir del principio unitario, pero que garantiza, al mismo tiempo, un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales.

Frente a esto, se tiene que el esquema fijado, con sujeción a la estructura regulada directamente por la Constitución, la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales, fue precisamente estipulada por el ordenamiento superior en cabeza del legislador, por lo que, para el caso objeto de estudio no puede desconocerse por el Ministerio de Transporte las reglas mínimas orientadas a asegurar la articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, las cuales en ocasiones otorgan primacía al nivel central, al paso que en otras, como es este caso, impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales, tal y como se resalta en la Sentencia C-219 de 1997. Puede colegirse entonces que, tal como lo indica Restrepo, (2022):

El modelo de república unitaria no resulta equiparable a un modelo de Estado centralista. La Constitución Política de 1991, consagra el unitarismo y la descentralización administrativa como pilares fundamentales de la organización territorial del Estado colombiano. En ese sentido, se contempla una tensión permanente entre los principios de la República Unitaria y los principios del esquema descentralizado. Tal cuestión se resuelve a partir de un dialogo que va de lo nacional hacia lo local, y viceversa. Aquí lo nacional no se impone sobre lo local, dado que prima un criterio de desarrollo armónico basado en la coordinación, concurrencia, subsidiariedad. (p. 7).

En suma, con el propósito de acreditar estos planteamientos, a continuación se describe además, la manera en la que se evidencia el principio de autonomía administrativa respecto de la materialización del proceso de descentralización y del principio constitucional de participación democrática, por tanto, como bien lo dejó estipulado la Ley 2200 de 2022 los departamentos y las asambleas en Colombia están en completa capacidad de autogestionar y autogobernar ciertos asuntos como entidades territoriales a la luz del ordenamiento jurídico, la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para el caso concreto el servicio público esencial de transporte.

Así las cosas, la tensión planteada de unidad nacional versus autonomía de las entidades territoriales, es considerada en atención a que el diseño constitucional ampliamente expuesto en precedencia, implica, la necesidad de armonizar los principios de unidad y de autonomía, bajo el entendido que si bien estos se limitan recíprocamente, ha sido la misma Corte que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 287 superior, ha enfatizado que la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. Queriendo decir que lo señalado específicamente en el

numeral 2 del artículo 300 ibidem que otorga la función de expedir disposiciones en materia de transporte a las Asambleas Departamentales, no atenta bajo ningún precepto en contra de la carta política ni la ley, pues es evidente que al analizar las facultades otorgadas a las Asambleas Departamentales existe un indiscutible equilibrio entre ambos principios, argumento que tiene como base las definiciones constitucionales que establecen los límites entre uno y otro.

Además del numeral 2 del artículo 300 constitucional, la Ley 2200 de 2022, ha establecido el régimen político y administrativo que rige a los departamentos como entidades territoriales, autónomas y descentralizadas que hacen parte de la República unitaria, instituyendo además los principios que regirán sus facultades, entre los que se destacan la descentralización, la concurrencia, la coordinación, la autonomía, la planeación y la prospectiva territorial, entre otros. Inclusive, aunque bien los principios de unidad y autonomía no se contradicen, sino que deben ser armonizados, es pertinente hacer referencia a los pronunciamientos que sobre el asunto indicó la Corte Constitucional en Sentencia 123 de 2014, así, los principios de unidad y autonomía no se contradicen, sino que deben ser armonizados pues, como bien lo señala el artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. De esa manera se afirman los intereses locales, pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano, sino que se explica en un contexto unitario. En definitiva, este alto Tribunal considera que:

El equilibrio entre ambos principios se constituye entonces a través de limitaciones, de un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía

cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última. (Corte Constitucional de Colombia, C-123 de 2014).

Queriendo decir lo anterior que la autonomía debe entenderse como una capacidad intrínseca de las entidades territoriales, enfocada, bajo el modelo de descentralización, a gestionar asuntos propios y locales, esto dentro de los límites de la Constitución y la ley, cuestión que en términos fácticos y jurídicos significa un reconocimiento de los intereses locales además de la vigencia y supremacía de un ordenamiento superior. La justificación jurídico-política del modelo de Estado descentralizado, se afina en satisfacer las necesidades de democratización del manejo de la administración pública, empoderar regiones, departamentos y localidades y garantizar una gestión eficiente y participativa de los recursos y la diversidad de intereses. (Corte Constitucional de Colombia, C-123 de 2014).

Sobre el particular, el Máximo Órgano Constitucional incluso desde el año 1996 ha sido reiterativo en aducir que el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, a fin de reconocer la posición de superioridad del Estado unitario, por tanto, en Sentencia C-535 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, ha precisado además, que por otro lado, se encuentra el principio unitario que debe respetar el espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se esta se desarrolla.

Es así, como la tensión planteada debe resolverse de un lado bajo la configuración de los ámbitos de la autonomía regional, que como bien lo indicó esta Corporación en la Sentencia C-1258 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño, dicha autonomía se desenvuelve dentro de unos límites mínimos y máximos, donde el límite mínimo de la autonomía territorial, se encuentra garantizado por la Constitución, por tanto se integra por el conjunto de derechos, atribuciones y

facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo. En cuanto al límite máximo, expresó la Corte que el mismo tiene una frontera en aquel extremo que al ser superado rompe con la idea del Estado unitario. (Corte Constitucional de Colombia, C-1258 de 2001).

Vale decir entonces que el análisis de tensiones constitucionales y legales en materia de transporte en Colombia, encuentra para esta oportunidad su fundamento en que pese a la que a los departamentos se les ha dado la facultad en materia de transporte e infraestructura vial de intervenir en la construcción, mantenimiento y recuperación de la red vial departamental, y de las vías secundarias y terciarias asociadas a esquemas productivos, además de velar por la conectividad de la infraestructura vial, departamental y municipal, con el objetivo de fortalecer los vínculos urbano -rurales, en pro de la consolidación de una red estratégica de transporte para beneficiar a toda la población. A la luz de los principios expuestos, existe una latente vulneración a la autonomía de los entes territoriales y de las Asambleas Departamentales como consecuencia de la indebida interpretación y aplicación de las facultades y competencias asignadas en el numeral 2 del artículo 300 superior respecto de la expedición de disposiciones en materia de transporte.

Lo mencionado en virtud a que estas están siendo reglamentadas por el Ministerio del Transporte cuando de conformidad a este postulado normativo pueden hacerlo las Asambleas en mención, aunado a que, de acuerdo con el artículo 288 ibídem, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deberán ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley, implicando ello que, para los asuntos de interés meramente regional deben preservarse las competencias de los órganos territoriales correspondientes: Es decir, las Asambleas Departamentales, no el Ministerio como se

viene haciendo en la actualidad, pues debe tenerse en cuenta además que el artículo 287 constitucional otorga el contenido esencial de la autonomía es decir, de la posibilidad de gestionar los propios intereses como un derecho que tiene de actuar a través de órganos propios en la administración y dirigir los asuntos de interés regional.

Ahora bien, como se ha mencionado con anterioridad y con relación a las tensiones aquí analizadas respecto de los principios de unidad nacional versus autonomía de las entidades territoriales, es pertinente hacer especial énfasis en lo que Alexy razonaba de los principios, por tanto, los consideraba como “mandatos de optimización”, caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y en la medida de que su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades fácticas, sino también de las jurídicas —el ámbito de las posibilidades jurídicas estaría determinado por estos. Por consiguiente, la pertinencia de hacer referencia a la postura de este autor, es que el cumplimiento de los principios que hoy se encuentran en tensión para el caso que aquí se investiga, dependen y se determinan por el ordenamiento jurídico establecido al ser un tema que ha sido objeto de debate en las Altas Cortes como se evidencia en los párrafos que anteceden, aunado a que nos encontramos frente a una aparente colisión positiva de competencias como bien se explicó de entrada en el planteamiento del problema.

### ***1.2.2.1 La importancia del principio de especialidad normativa en el marco jurisdiccional del transporte***

Para la abordar la normatividad especial, es necesario puntualizar sobre la excepcionalidad litigiosa en los que entran en conflicto la prevalencia de derechos y/o principios constitucionales y en las que es menester, establecer parámetros de acción que diriman sobre la diferencia. Por supuesto, se está haciendo referencia a la materialización de la norma y a los eventuales atajos en sus efectos. Cabe aclarar que tales colisiones, siendo inherentes al ejercicio práctico, suelen

convertirse en los obstáculos que le corresponde a la jurisprudencia resolver, verbi gracia, el fenómeno que convoca a este análisis.

Y en lo que respecta a esa condición especial, es factible admitir, que en lo que a las decisiones legislativas se refiere, en su concepción y en los argumentos, este principio se constituye en una “excepción a la norma”, ello indica que en la generalidad y por las circunstancias, es un recurso particularmente ajeno, a los que se supondría podría aplicarse en situaciones similares. Para el caso, el proceder común de operadores judiciales y/o legisladores, es la norma común, concebida y aplicada a un evento previsible. Sin embargo, el objeto de la Litis se descontextualiza, provocando con ello abordaje especial de quien funge como autoridad: *“Y otra definición bastante utilizada es la que nos ofreció F. DE CASTRO, al enfrentar Derecho Común y Derecho Especial. El primero se refiere al «conjunto de las disposiciones destinadas a reglamentar la vida social considerada en su totalidad». Y el segundo es «aquel que contiene normas sólo sobre una institución o una serie de relaciones determinadas»<sup>3</sup>”*. (Tardío, 2003, p 191).

Se parte del hecho que, si bien la norma regula convivencia en condiciones normales, su punto de partida es la resulta de situaciones disruptivas, en cuanto a que carecen de referentes que la validan, esto en el caso de la interacción social; lo mismo sucede en el derecho, cuando el atributo consuetudinario se diluye en la norma, por cuenta de la excepcionalidad del conflicto, que en el caso materia de análisis, los ocasiona un choque de competencias jurisdiccionales, en cuyo caso se requiere, una salvedad normativa que regule.

---

<sup>3</sup> Comillas del texto original.

Por otro lado, como nos explica Alf Ross, la relación entre una regla general y una regla particular (especial) viene dada mediante nexos sintácticos del tipo «sin embargo», «a menos que», «con excepción de», etc., que indican que la regla general sólo deberá aplicarse con la limitación impuesta por la particular. Dicho con términos nuestros: se aplicará la norma general, a menos que, en el supuesto de hecho de la vida real, se den las circunstancias más específicas y en parte divergentes del supuesto de hecho de la norma especial, en cuyo caso se aplicará esta última. (Tardío, 2003, p 192).

La norma a partir de estos términos alude a situaciones excepcionales en las que la generalidad no aplica, razón de más que permite inferir una acción diferenciadora por parte de quien tenga la competencia para hacerlo.

### **1.2.3 El Ministerio de Transporte como Sujeto de conflicto jurisdiccional**

Con todo, es preciso mencionar que la tensión en estudio nace al unísono del análisis jurídico hecho por el Ministerio de Transporte, bajo el Decreto 171 de 2001, que guarda coherencia con la regulación constitucional al respecto, por tanto en este se indica que la autonomía territorial no puede estar por encima de los principios que regulan todo lo relativo al transporte público en Colombia, al mismo tiempo declara que no está en contravía lo señalado específicamente en el numeral 2 del artículo 300 de la Constitución.

Es decir, que el Ministerio de Transporte, no tiene en cuenta que la carta política otorga la función de expedir disposiciones en materia de transporte a las Asambleas Departamentales, incluso se afirma, resaltando lo que la Corte Constitucional de Colombia ha determinado sobre el tema que: “en los asuntos de interés meramente local o regional deben preservarse las competencias de los órganos territoriales correspondientes, al paso que cuando se trascienda ese

ámbito, corresponde a la ley regular la materia”. (Corte Constitucional de Colombia, C-931 de 2006). Es en esta línea que el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia, establece entre otros asuntos que ejercerse las competencias por parte de entidades del orden nacional que les correspondan a los entes territoriales dentro del contenido esencial de la autonomía territorial, vulnera evidentemente el derecho de dichas entidades a gestionar sus propios intereses por lo que existe una “inviolabilidad del legislador de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias” (Const. 1991, ART. 287).

En esta situación, se hace posible inferir que para el caso concreto de Colombia el Ministerio de Transporte a nivel nacional es el máximo órgano de decisión para el sector del transporte, ya que es el responsable de garantizar la formulación general de la normatividad que regula este servicio público en los municipios y departamentos, no obstante, aunque bien se requiera de esa dirección centralizada, las particularidades inherentes a cada una de las regiones ameritan un conocimiento más amplio desde el contexto a fin de definir las prioridades en la prestación del servicio público de transporte, situación que bajo los parámetros de este ente ministerial no se cumplen de manera eficaz para todos los casos, máxime cuando la normatividad vigente le ha concedido las competencias a los departamentos de:

Formular y gestionar la política de movilidad, regulación y control del tránsito y transporte público en el departamento en el marco de sus competencias; ejerciendo como autoridad de tránsito la competencia asignada, inspección, control y vigilancia, velando por la seguridad vial en las carreteras dentro de su área de influencia. (Ley 2200, 2022, Art. 4).

Es preciso reivindicar entonces, la necesidad de que los asuntos en materia de Transporte Público Terrestre sean regulados desde el nivel departamental, con una supervisión desde el ámbito

central, siempre y cuando se sujete a detallados criterios que impidan la permeabilidad de intereses particulares que finalmente desvíen el sentido natural que el constituyente necesita para su bienestar individual y social, pues al ser esta la perspectiva de análisis es clara al tiempo que se considera la Ley 489 de 1998, en su artículo 6, en el que se destacan los principios de coordinación y colaboración y con ocasión de lo que expone el art. 4 de la ley 2200: *“En materia de tránsito y movilidad, los departamentos, a través de su entidad responsable, hacen parte del Sistema Nacional de Transporte con énfasis en la sostenibilidad de la movilidad.”* (Ley 2200, 2022, Art. 4).

Nótese que el énfasis en materia de movilidad recae en su sostenibilidad, en virtud de consideraciones, apenas obvias, en las que se vislumbra en este eje del desarrollo un medio y un fin vital para la sociedad, y que no es posible sino se materializan los principios mencionados en la ley referida, habida cuenta de lo que desde diferentes perspectivas, la administración pública como función cardinal del Estado, está manifestada tanto en las políticas Nacionales, como de los entes de menor, de manera que no se trata ni menos, de una discusión sobre jerarquías jurisdiccionales, sino sobre la estrategias “En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.” (Ley 489, 1998, art. 6). Y esos fines y cometidos, para el caso concreto, están encaminados a garantizar **“...la sostenibilidad en la movilidad.”** Y no para establecer cuál es el rango de quienes fungen como encargados de la cosa pública en materia de transporte.

Para sustentar cada uno de los aspectos mencionados y con el fin de ratificar las tensiones que se presentan entre las autoridades nacionales y departamentales en el país respecto del ejercicio de sus competencias en materia de transporte público, fue pertinente ahondar en la descripción y

definición de los conflictos entre reglas y colisiones entre principios que argumenta Alexy (2003) dentro de la exposición de la ley de la colisión como bien se describió con anterioridad. Con base en la distinción entre reglas y principios se muestra claramente en los supuestos de colisión de principios y de conflicto de reglas, que, en ambos casos, cada una de las normas implicadas, si se aplican independientemente conducen a resultados incompatibles, es decir, a dos juicios de deber ser jurídico contradictorios; sin embargo, existen diferencias en la forma como se soluciona el conflicto, porque en efecto, las colisiones entre principios deben ser solucionadas de manera totalmente distinta.

Cuando dos principios entran en colisión, uno de ellos tiene que ceder ante el otro; pero esto no significa que se deba declarar inválido al principio desplazado, ni que, en éste, se tenga que introducir una cláusula de excepción, puesto que, bajo ciertas circunstancias, la cuestión de la precedencia puede ser solucionada de manera contraria. Ahora bien, lo que se quiere significar es que la ponderación permite tener el factor decisivo cuando se afirma que en un caso concreto los principios tienen diferente peso y que prima el principio mayor, no obstante, al principio que juega en sentido contrario se le hace retroceder, pero no se declara inválido. En definitiva, *“...los conflictos de reglas se llevan a cabo en la dimensión de la validez; la colisión de principios –como sólo pueden entrar en colisión principios válidos– tiene lugar más allá de la dimensión de validez, en la dimensión del peso”* (Ruiz, 2014, p. 342).

Por lo tanto, se tiene que en atención a la problemática aquí planteada es necesario establecer la diferencia entre reglas y principios, entendiendo que las competencias de carácter legal asignadas al Ministerio de Transporte, vulneran los principios que en esta materia traen inmersos el artículo 300 numeral 2 de la Constitución Política y demás normatividad vigente que

otorga facultades a las asambleas departamentales para expedir las disposiciones relacionadas con el transporte según cada ente territorial.

Sobre el particular se tiene que además de la tesis planteada por Alexy es la adecuada en el caso concreto, bajo el entendido que, en cualquier caso, la cuestión de la distinción entre reglas y principios puede ser abordada desde dos perspectivas o enfoques diferentes: el estructural y el funcional, último que de acuerdo con Atienza y Ruiz Manero (1996, p. 11-15) se centra en el papel o la función que las normas cumplen en el razonamiento práctico de sus destinatarios. Por su parte, conforme al enfoque estructural, la distinción puede plantearse de la siguiente manera:

Aceptado que las reglas pueden formularse siempre recurriendo a un esquema condicional, esto es, de correlación caso/solución (...) ¿puede decirse lo mismo de los principios?; esto es, se trata de ver si los principios tienen la misma estructura condicional y/o (sic) si los operadores deónticos que rigen para las reglas son los mismos que los de los principios” (Atienza & Ruiz Manero, 1991, p. 107).

Se presume en la gnoseología, un papel que es inherente la objetivación material de la ley, es decir, el principio constitucional que concebido con el fin garantizar la validez de la norma en lo factico, esto que su dimensión se interprete en significantes en los que la ley tiene su objeto, no es, por tanto, factible que se conjuguen sin acciones, precisamente porque siendo así, carecerían de sentido y tal vez esa naturaleza de Estado Social de Derechos, sería inexistente y si bien, conceptualmente difieren de la normas, adquieren un vínculo indisoluble con estas, en tanto que se convierten en medios expeditos para materializarlas. Respecto a esta cuestión, Aarnio (2000), sostiene que:

...las opiniones sobre la distinción estructural entre reglas y principios pueden ser divididas, a grandes rasgos, en dos tesis principales. Por un lado, la “tesis débil de la separación”, según la cual, entre reglas y principios existe una diferencia de grado, no cualitativa y desempeñan un papel similar o análogo en el discurso jurídico; generalmente, sostienen sus partidarios, los principios tienen una mayor generalidad que las reglas, pero por lo demás no hay especiales características para distinguirlos de ellas, sino tan sólo distintos modos de interpretarlos y aplicarlos. Conforme a la “tesis fuerte de la separación”, en cambio, la diferencia entre reglas y principios no se refiere, exclusivamente, al grado de generalidad, sino que es más bien cualitativa, esto es, por su estructura, reglas y principios pertenecen a categorías diferentes, pues son estructuralmente distintos. (p. 539).

En este contexto, se concluye que la “tesis fuerte de la separación” es la más indicada para aplicar en la identificación de tensiones de competencias, bajo el entendido que es la que más se ajusta al modo como se suelen resolver las colisiones aquí investigadas, porque, dicha tesis fuerte afirma que la diferencia entre principios y reglas no es meramente de grado, sino que, debido a ciertas características estructurales, es también clasificatoria o de clase, postura que en el desarrollo del escrito han dejado en evidencia Alexy (1986, p. 77), Atienza y Ruiz Manero (1996, p. 29), Dworkin (1997, p. 40) y Sieckmann (1990, p. 53); al apoyar el argumento que toda norma solamente puede ser o bien un principio o bien una regla.

#### **1.2.4 Organización del Transporte Terrestre en el Régimen Legislativo y Reglamentario**

##### **General del País**

Determinar las tensiones que coexisten en materia de transporte en Colombia hace necesario analizar el marco de competencias para la organización del transporte terrestre en el régimen legislativo y reglamentario general del país, circunstancia que a su vez responde a la

división político-administrativa del Estado y a la autonomía que a sus entidades se otorgó por el constituyente. Con relación a ello se tiene que el concepto de actividad transportadora, recogido en el artículo 6.º de la Ley 336 de 1996 indica: "*Por actividad transportadora se entiende un conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro*". (Ley 336, 1996, Art. 6).

A su turno el Decreto 170 de 2001 hace alusión a que ese desplazamiento entre dos lugares, uno de origen y otro de destino, por un trayecto determinado, donde encuentra su contenido el concepto de ruta recogido en las reglamentaciones de las modalidades sujetas a ellas, independientemente de que el servicio de transporte se encuentre o no sujeto al mismo en su prestación, ha tradicionalmente permitido determinar un área geográfica dentro de la cual se desarrolla la actividad. Es así como atendiendo los anteriores factores, el artículo 11 de la Ley 105 de 1993 determina los perímetros dentro de los cuales se desarrolla la actividad transportadora, indicando al respecto:

Constituyen perímetros para el transporte nacional, departamental y municipal, los siguientes:

a. El perímetro del transporte nacional comprende el territorio de la Nación. El servicio nacional está constituido por el conjunto de las rutas cuyo origen y destino estén localizados en diferentes Departamentos dentro del perímetro nacional. No hacen parte del servicio nacional las rutas departamentales, municipales, asociativas o metropolitanas.

b. El perímetro del transporte departamental comprende el territorio del Departamento. El servicio departamental está constituido consecuentemente por el

conjunto de rutas cuyo origen y destino estén contenidos dentro del perímetro Departamental.

No hacen parte del servicio departamental las rutas municipales, asociativas o metropolitanas.

c. El perímetro de transporte distrital y municipal comprende las áreas urbanas, suburbanas y rurales y los distritos territoriales indígenas de la respectiva jurisdicción. (Ley 336, 1996, Art. 11).

En virtud de lo colegido anteriormente y definidos estos perímetros del transporte en función del origen y destino de las rutas, resulta apropiada la lectura del artículo 8.º de la misma normativa, el cual instituye que: "...las autoridades que conforman el sector y el sistema de transporte serán las encargadas de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción". (Ley 336, 1996, Art. 8). En esa misma línea, ante el interrogante de ¿cuáles son esas autoridades?, se tiene que el artículo 1.º de la Ley 105 de 1993 señala que lo son, en general, las "dependencias de los sectores central o descentralizado de cualquier orden, que tengan funciones relacionadas con *"...la actividad transportadora"*".

Sin perjuicio de las competencias generales de estas entidades, el marco de competencias descrito se delimita un poco más en la Ley 336 de 1996, cuando establece 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"* (Art. 17), recordando el artículo 58 de la misma disposición las consecuencias de desbordar los parámetros de jurisdicción previamente señalados.

Bajo estos parámetros y con el fin de comprender las tensiones constitucionales en materia de transporte en Colombia se tiene además que por disposición del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución le corresponde al Presidente de la República, expedir los decretos reglamentarios de las modalidades de transporte terrestre y en ellos, con toda claridad, se mantiene el principio establecido en la fijación de los perímetros del transporte y la no subsunción del de mayor extensión territorial en el de menor.

Así las cosas, el Decreto 170 de 2001, *"Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros"*, unificado al interior del Decreto 1079 de 2015, al realizar la clasificación de la modalidad según el radio de acción, estableció que el metropolitano *"...es aquel que se presta entre los municipios que conforman el área y el distrital o municipal, aquel que se presta dentro de la jurisdicción de un distrito o municipio"*. Adicional a lo concluido en el Decreto 175 de 2001 *"Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera"* - hoy inserto en el Decreto 1079 de 2015-, se estableció que "El radio de acción en esta modalidad será de carácter nacional. Incluye los perímetros departamentales y nacional".

Al hablarse entonces de tensiones de competencias vistas desde el ámbito constitucional y legal cualquier duda que queda respecto del cumplimiento de funciones de autoridades nacionales y departamentales, para el caso que nos ocupa, resulta disipada con la lectura de las asignadas a las autoridades competentes, que en atención a los decretos mencionados corresponde según el radio de acción, además de los estándares constitucionales establecidos y todos los lineamientos que al respecto quedaron incluidos conjuntamente en la Ley 2200 de 2022. En este sentido, se tiene también que el Decreto 170 de 2001 establece: *"Son autoridades de transporte competentes [...] En la jurisdicción nacional, el Ministerio de Transporte. En la jurisdicción distrital y*

*municipal, los alcaldes municipales y/o distritales o en los que estos deleguen tal atribución. En la jurisdicción del área metropolitana constituida de conformidad con la ley, la autoridad única de transporte metropolitano o los alcaldes respectivos en forma conjunta, coordinada y concertada".* Contenido normativo que a su vez es reiterado en los artículos 8.º del Decreto 172 de 2001 y 9.º del Decreto 175 de 2001. A su turno el artículo el artículo 287 de la Constitución Política de Colombia, instituye:

“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales”

Queriendo decir lo anterior que, del artículo en cita, se colige que dentro del contenido esencial de la autonomía territorial se encuentra el derecho de las entidades a gestionar sus propios intereses por lo que existe una “inviolabilidad del legislador de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias” (Const. 1991, Art. 287). Además, que en materia de regulación de los servicios de transporte en los numerales 1º y 2º de la normativa en mención, se les asigna a las Asambleas Departamentales la función de reglamentar, por medio de ordenanzas, el servicio de transporte.

Como complemento de todo lo ya argumentado, resulta de igual importancia hacer una análisis normativo, con un énfasis especial en las competencias de organización, vigilancia y control, toda vez que, considerando lo dispuesto por los artículos 44 de la Ley 105 de 1993, 31 y

33 de la Ley 152 de 1994, numeral 1 del artículo 3.º, numerales 2 y 9 del artículo 8.º, numeral 2 del artículo 13, numeral 2.1 del artículo 16 de la Ley 388 de 1997 y artículos 1.º y 2.º del Decreto 087 de 201, en materia de fijación de políticas y de planeación del transporte y la infraestructura para su desarrollo, intervienen otras autoridades.

En síntesis, es preciso indicar que, en principio, vista la normatividad analizada, la definición de la autoridad competente no resulta conflictiva entre municipios, distritos, departamentos y la Nación. No obstante, en los casos como el planteado en esta investigación, se ha pretendido por parte de la Nación, en cabeza del Ministerio de Transporte, introducir alcances inaceptables como consecuencia de una lectura inadecuada de las competencias otorgadas dentro del ordenamiento jurídico colombiano, especialmente por la Ley 1625 de 2013 y el artículo 287 constitucional. Un ejemplo de la conformación de áreas metropolitanas, constituidas entre otras razones para dinamizar las comunidades, por medio de la implementación de estrategias, inclusive en materia de movilidad.

Caso similar, que posibilita en el análisis un capítulo aparte, tiene que ver en las inquietudes que subyacen en la Asamblea General de las Naciones Unidas en New York en el 2015, a partir de la conformación de lo que en su momento se denominó Agenda 2030, y que tuvo como propósito, para sus países miembros (entre los que se encuentra el Estado colombiano), la intención de implementar medidas, para el logro de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibilidad, en los que para el caso, la movilidad integral es determinantes, esto por la experticia eficaz de la administración pública de gestionar de manera idónea sus responsabilidades, entre las que se encuentra, la de dirimir convenientemente los conflictos que surjan de ese ejercicio, en virtud de que ellos son una amenaza contra el bienestar de los ciudadanos.

Lo concluido en este acápite tiene sustento en lo reglado en el artículo 288 de la Constitución Política de 1991 con relación a la distribución o reparto de competencias, funciones, deberes y derechos para el país, por tanto, en él se establece que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales deberán ser fijadas en la Ley Orgánica del Ordenamiento territorial, y ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley. No obstante, la disposición de quienes fungen como autoridad, en representación del Estado, tiene que ser hacia la facilitación de los medios necesarios, la margen de cualquier interés particular, para cumplir idóneamente con esa función pública.

### **1.2.5 Facultades y Competencias de la Nación y los Departamentos en Materia de Transporte Público**

Al hacer referencia al servicio público de transporte, tendrá que decirse entonces que en virtud a lo dispuesto por los artículos 150.23 y 365 inciso 2o. de la Carta Política, corresponde al Congreso de la República regular, mediante ley, el régimen jurídico al cual deben someterse los servicios públicos. En desarrollo de dichas competencias el legislador expidió las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, que conforman el régimen del servicio público de transporte. Según la ley 105, el servicio de transporte público es una industria orientada a garantizar la movilización de personas o cosas mediante vehículos apropiados, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, servicio que se encuentra sujeto a una contraprestación económica y se rige por unos principios.

Advierte la ley en comentario, que sin perjuicio de lo dispuesto en tratados, acuerdos o convenios de carácter internacional, la prestación del servicio de transporte público se encuentra sujeta a la expedición de un permiso o a la suscripción de un contrato de concesión u operación, y

que quien cumpla con los requisitos que al respecto se establezcan, tendrá derecho a ese permiso o contrato de concesión u operación, cuyo otorgamiento a operadores de transporte público o a particulares no genera derechos especiales, diferentes a los estipulados en dichos contratos o permisos. Por su parte la ley 336 de 1996, establece que el servicio público de transporte en el país tiene un alcance nacional y será prestado por empresas, personas naturales o jurídicas, legalmente constituidas de acuerdo con la normatividad vigente. Lo expuesto en precedencia guarda su sustento en lo manifestado por el Máximo Órgano Constitucional en la Sentencia C-931 de 2006, al resaltar aspectos de importancia como los siguientes:

A fin de determinar las competencias de las autoridades de rango nacional, es preciso hacer referencia al alcance que este tiene en el país y al régimen jurídico al cual deben someterse todos los actores de este servicio público incluyendo al Estado mismo desde el ámbito nacional, ello en virtud al conjunto de funciones en materia de tránsito, cuyo alcance se encuentra en cabeza de la Nación, pero para cuya ejecución se integran necesariamente las autoridades de los distintos niveles administrativos, que, en el ámbito regional y local ejercen competencias diversas, unas, como ejercicio directo de la autonomía en el ámbito propio de sus respectivos territorios, otras, por expresa asignación legal, y, finalmente, unas más, por delegación que les haga el gobierno en los términos de la ley.

De ello se desprende que, en aplicación del principio de subsidiariedad, la organización y dirección de lo relacionado con el tránsito y el transporte es, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, una competencia primaria de las entidades territoriales, las cuales con sujeción a la ley y en ejercicio de su autonomía podrán crear las dependencias administrativas que estimen necesarias para ese efecto. Tales autoridades, para el ejercicio de sus competencias propias, de las funciones que les sean asignadas por la ley y de las que

les delegue el Gobierno, deberán obrar con sujeción al principio de coordinación que garantice la articulación de los niveles nacional y territorial. (Corte Constitucional de Colombia, C-931, 2006).

A su turno se tiene que, en Colombia, la operación del transporte es un servicio público, inherente a la finalidad social del Estado y sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades competentes, en cuya prestación juega un papel decisivo la participación del sector privado. La Ley 336 de 1996 *"Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte"*. en acatamiento de lo dispuesto en el Artículo 24 de la constitución política, según el cual todo colombiano puede circular libremente por el territorio nacional, define este servicio como *"... una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector (aéreo, marítimo, fluvial, férreo, masivo y terrestre), en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica ..."*. (Ley 336, 1996, Art. 24).

Al tiempo que el artículo 5 de la Ley 336 de 1996 define el transporte privado como *"... aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades exclusivas de las personas naturales y/o jurídicas..."*, aclarando que cuando no se utilicen equipos propios, la contratación del servicio de transporte deberá realizarse con empresas de transporte público legalmente habilitadas. Las disposiciones legales que regulan el transporte, le otorgan el carácter de servicio público esencial y resaltan la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en lo que tiene que ver con la garantía de la prestación del servicio y la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones establecidas en la Constitución, la ley y los reglamentos. (Ley 336, 1996, Art. 5).

El mismo ordenamiento destaca que la seguridad en el servicio, particularmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte, lo cual se ajusta al mandato constitucional contenido en los artículos 2, 11, 24, 365 y 366 que le imponen al Estado el deber de proteger la vida e integridad de todas las personas residentes en Colombia. Razón por la cual el Estatuto de Transporte dispone en uno de sus capítulos, que el servicio será prestado únicamente por empresas de transporte públicas o privadas, formadas por personas naturales o jurídicas legalmente constituidas y autorizadas para tal fin.

Vale decir también que de conformidad a los artículos constitucionales 78, 334 y 365 a 370, el transporte es una actividad comercial que tradicionalmente ha sido considerada un servicio público en atención a su trascendencia para el desarrollo económico y social de la comunidad. Ya en relación con la noción de los servicios públicos, la Corte Constitucional se ha pronunciado con anterioridad y en Sentencia T-604 de 1992 MP Eduardo Cifuentes Muñoz hace referencia a los siguientes aspectos de importancia: Los servicios públicos son el medio por el cual el Estado realiza los fines esenciales de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios derechos y deberes constitucionales (CP art. 2).

El sentido y razón de ser de los poderes constituidos es el servicio a la comunidad, la satisfacción de sus necesidades y la protección de los derechos individuales de sus miembros. La idea de servicio público es el medio para avanzar rápidamente al Estado social y democrático de derecho, en forma pacífica y sin traumas para los grupos de interés que detentan posiciones de ventaja respecto de los sectores mayoritarios de la sociedad con necesidades insatisfechas. Los servicios públicos como instancia y técnica de legitimación no son fruto de la decisión discrecional del poder público sino aplicación concreta del principio fundamental de la solidaridad social (CP

arts. 1 y 2). A través de la noción de servicio público el Estado tiene el principal instrumento para alcanzar la justicia social y promover condiciones de igualdad real y efectiva. Su prestación comporta una transferencia de bienes económicos y sociales con base en el principio de justicia redistributiva que, mediante el pago discriminado de los servicios públicos según estratos y en función de la capacidad económica del usuario, permite un cubrimiento a sectores marginados que, en otras circunstancias, no tendrían acceso a los beneficios del desarrollo económico.

De esta forma se garantizan las condiciones materiales para el libre desarrollo de la personalidad (CP art. 16) y para la consecución de una igualdad real y efectiva (CP art. 13) de toda la población". (Corte Constitucional de Colombia, T-604 de 1992). Sobre este asunto se tiene además que la prestación del servicio público de transporte es regulada por la Constitución en su 150-23, no obstante, la misma carta en el artículo 300 reserva a las Asambleas Departamentales la posibilidad de expedir normas sobre la materia. Es así como con base en la conceptualización de la descentralización administrativa que incluyó este postulado superior, el Alto Tribunal Constitucional adujo:

Con anterioridad a la Constitución de 1991 ya existía una regulación del transporte, la cual debe ser interpretada y aplicada a la luz de los nuevos preceptos constitucionales. En efecto, el Gobierno Nacional, en desarrollo de la descentralización administrativa (ley 12 de 1986), mediante Decreto 80 de 1987, asignó a los alcaldes municipales la función de otorgar, negar, modificar, cancelar y declarar la caducidad de licencias sobre asignación de rutas y horarios para la prestación del servicio de transporte terrestre urbano, suburbano, de pasajeros y mixto. A su vez, el Estatuto Nacional de Transporte Público Colectivo Municipal (D. 1787 de 1990) estableció los requisitos que debe contener la solicitud de las empresas de transporte con el objeto de servir áreas de operación y rutas de despacho. Para

tal efecto se exige, entre otros, el croquis de la ruta con indicación de longitud, tiempo de recorrido, paraderos, terminales, frecuencias de despacho y características socio-económicas de la zona de influencia. (Corte Constitucional de Colombia, T-604, 1992).

Así las cosas, en el procedimiento de adjudicación de una ruta, la autoridad debe estudiar las oposiciones técnicas o jurídicas ejercidas por empresas presuntamente afectadas, y luego de resolver sobre su procedencia, debe entrar a adjudicar o no las rutas o áreas de operación. En todo caso, la autoridad competente conserva en todo tiempo las facultades de revocar los permisos de rutas concedidas como consecuencia del abandono o la vacancia en el servicio. La modificación, incremento o disminución de las rutas o frecuencias de despacho es una facultad de la primera autoridad municipal y puede ser ejercida cuando las necesidades y requerimientos técnicos, económicos y sociales así lo exijan (Decreto 1787, 1990, Art. 53). En el evento de hacerse oficiosamente, el acto administrativo correspondiente debe estar precedido de un estudio técnico que será dado a conocer a las empresas afectadas con el fin de concederles la oportunidad de presentar sus oposiciones. (Decreto 1787, 1990, Art. 54).

En materia constitucional las normas jurídicas anteriores a la Constitución deben interpretarse en concordancia con los mandatos superiores de la Carta. El valor normativo de la Constitución impone al intérprete que aplica disposiciones jurídicas pre-constitucionales el deber de integrar armónicamente los diversos ordenamientos. (Corte Constitucional de Colombia, T-604, 1992), ello sumado a que la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación es un fin esencial del Estado establecido en el artículo 2 constitucional, y de conformidad con los artículos 20 y 23 ibidem, tratándose del transporte público de pasajeros en zonas urbanas, los usuarios del servicio tienen

derecho a expresar su opinión y la autoridad el deber de atender sus peticiones cada vez que una decisión administrativa de modificación de las rutas pueda afectar sus intereses.

Adicionalmente, el presente análisis resulta relevante para el derecho y la academia misma, bajo el entendido que desde principios de los años setenta, la actividad del transporte comercial ha dejado de enfocarse a nivel de la planeación urbana bajo criterios económicos y tecnocráticos, pasando a tener en cuenta factores sociológicos y políticos, así:

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1991, la vida económica debe estar orientada a promover la prosperidad general (CP art. 2), en particular mediante el mejoramiento de la calidad de vida de todos los colombianos y la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo (CP art. 334). Se ha operado así en el campo del transporte público un cambio desde la administración centralizada y técnica a otra descentralizada y democrática donde las leyes del mercado pueden encontrar un punto de confluencia con el beneficio común. (Corte Constitucional de Colombia., T-604, 1992).

En ese orden de ideas cabe enfatizar en dos connotaciones para indagar en las causas desde la perspectiva normativa, no por la formalidad de su expedición, sino por sus fines esenciales en el impacto de los coasociados; no obstante, el análisis aquí planteado se centra en la expectativa material que estas decisiones implican y en las repercusiones sociales de la misma, es indispensable, dimensionar los significantes en unos conceptos acuñados originariamente para ser gestionados en acciones, en los que la utilidad de las partes, es clave; desde cualquier punto de vista. En consecuencia, la propuesta de análisis tiene que ver con el territorio en una función del bienestar de sus habitantes, sin que en esto medie intereses particulares, es decir, se está presumiendo que desde el liderazgo que debe ejercer la administración de turno para la

governabilidad, es perentorio considerar en todas sus decisiones el bien común como premisa irrestricta.

Entonces, partiendo de las reflexiones anteriores, esta hay que contemplar la perspectiva, teniendo en cuenta que el propósito principal es el desarrollo equilibrado de sus habitantes, razón de más que obligue el estudio a escudriñar en las causas para someter a escrutinio las iniciativas normativas, para recalcar en las consecuencias, que en todo tienen que ser beneficiosa, para sus habitantes, habida cuenta que en el marco de convenios internacionales, organismos como la Organización de las Naciones, los consensos confluyen en el equilibrio social dinámico, con un enfoque de bienestar; enfoque a resaltar porque este implica escenarios físicos vitales en los que se desenvuelve la vida.

### ***1.3 CONCLUSIONES***

En conclusión para este capítulo se tiene que, una vez analizadas de manera precedente las facultades que se tienen a nivel nacional y local para la regulación del transporte público en Colombia, es posible vislumbrar que existe un evidente conflicto de competencias respecto del transporte público, en el que se encuentran inmersos los entes territoriales, pues de lo mencionado se generan tensiones a la hora de esclarecer cuál entidad es la encargada de regular en efecto esta modalidad de transporte. Lo anterior al tenerse en cuenta que constitucional y legalmente y de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 1 de la Ley 105 de 1993 y demás normatividad relacionada, se han conferido a cada una de las entidades de los niveles nacional, departamental y municipal que hacen parte del Sistema Nacional de Transporte Colombiano las facultades que le asisten.

Aunado a que el artículo 1° de la Constitución Política de Colombia de 1991, define a Colombia como un Estado Social de Derecho, república unitaria y descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, y finaliza diciendo, “(...) fundada en el respeto de la dignidad humana, (...) y en la prevalencia del interés general (...)”, allí se vislumbra el deseo del constituyente de otorgar una autonomía a las entidades territoriales bajo el principio de la prevalencia del interés general, en el que las Asambleas Departamentales se encuentra en la facultad reglamentaria de regular temas de transporte público respecto de las concedidas al Ministerio de Transporte, bajo el entendido que este postulado constitucional hace hincapié en la descentralización, es decir que como consecuencia de ello prima el interés general de los habitantes de los Departamentos de conformidad a lo establecido en la Carta Política; razón por la cual los conflictos de competencia que se han mencionado hasta aquí afectan las dinámicas propias del servicio de transporte a nivel territorial.

## CAPITULO II

### 2. NORMATIVA QUE REGULA EL TRANSPORTE PÚBLICO EN COLOMBIA RESPECTO DE LAS COMPETENCIAS DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES Y LA NACIÓN

La referencia a las asambleas departamentales y la Nación, desde su jurisdiccionalidad, permite analizar dichas competencias estatales, a partir de la normatividad, concebida desde el derecho público; es decir, tanto por el derecho constitucional como por el derecho administrativo, por tanto ambas disciplinas del derecho se ocupan de las competencias, facultades y obligaciones de los órganos estatales, y sobre el particular Rosatti, (2013) indica: “... *el derecho constitucional se ocupa del análisis jurídico de la relación de poder entre el Estado y la sociedad civil abarcando el diseño institucional que surge de esa relación (la arquitectura gubernamental fundamental, con sus órganos y sus competencias.*” (p. 100).

Por su parte al hacer alusión al derecho administrativo como aquella rama que se ocupa de regular la organización de la administración interna de un país determinando las competencias y actuaciones de los órganos de la administración pública, el mismo autor colige: “*El Derecho Administrativo es la rama del Derecho Público interno de un país que regula la actuación de las Administraciones Publicas tanto en su aspecto estático (organización administrativa) como en su aspecto dinámico (actuación administrativa de los órganos estatales*”. (Rosatti, 2013, p. 101). En consecuencia, como bien lo indica Dalla (2018), las competencias estatales se vinculan al poder del Estado y a la distribución de este en los distintos organismos que conforma la estructura gubernamental, y según Bidart Campos (2006) el poder estatal se ejerce por medio de los ciudadanos y los hombres que asumen esta función conforman los órganos del estado, por lo que este conjunto de órganos del Estado conforma el gobierno.

Es así como, el análisis de antecedentes jurisprudenciales y normativos del transporte público en Colombia es de gran importancia bajo el entendido que como bien lo indica López (2015), desde el año 1992 la Corte Constitucional ha reconocido al servicio público de transporte y su importancia para el cumplimiento de los fines del Estado, llegando a afirmar sobre el particular que *"La administración equilibrada y justa de la riqueza puede verse afectada por errores o falta de planeación del transporte público, el que siendo un instrumento clave del desarrollo, tiene una incidencia directa sobre el goce efectivo de los derechos fundamentales"*. (Corte Constitucional, T-604 de 1992).

Sumado a lo anterior, además de los pronunciamientos de las altas cortes, la planeación y desarrollo de la actividad han adquirido un grado adicional de dificultad respecto de su regulación en cuanto a facultades y competencias de los organismos encargados se refiere, pues ante las conflictos y las tensiones que se han venido presentando, las controversias han superado la división político administrativa en el país, ya que el actual estatuto del transporte deja en evidencia la necesidad de poner en marcha estrategias que respondan de manera eficaz a la autonomía territorial constitucionalmente consagrada, dentro de marco principal de delimitación de competencias para la organización, control y vigilancia de la actividad del transporte.

En este orden de ideas y con el fin de esclarecer este marco de competencias, así como lo indicó el autor en cita; esto es, López (2015), la complejidad de las dinámicas transportadoras, vistas desde los panoramas departamental y nacional, han hecho insuficientes algunas de las respuestas introducidas por la reglamentación que rige el asunto aquí investigado, porque además de analizar el transporte público en Colombia, se hace necesario para el desarrollo de este importante acápite, identificar las modalidades de transporte, las rutas de influencia consagradas en el artículos 35 del Decreto 170 de 2001 y en el artículo 41 del Decreto 171 del mismo año,

insertos en los artículos 2.2.1.1.8.1 y 2.2.1.4.6.7 del Decreto 1079 de 2015, al tenerse en cuenta que son normas con las que se pretendía, más allá de la división de competencias de conformidad al factor territorial, atender los servicios entre municipios contiguos que por encontrarse sujetos a una influencia del orden poblacional, social y económica recíproca.

Todo lo desarrollado con antelación, ratifica el panorama de los ciudadanos respecto del servicio público esencial de transporte, que requieren para la satisfacción adecuada de las necesidades como usuarios, que las características de su se asemejaran a las de un servicio que cumpla a cabalidad con los fines esenciales del Estado en virtud del cumplimiento de las facultades que les han sido otorgadas a cada uno de los organismos responsables. Normatividad en Materia de Transporte Público en Colombia que Regula las acciones de Autoridades Estatales.

Es así entonces como, a continuación y a fin de aportar los resultados del objetivo específico No. 2, se identificarán las leyes, las sentencias de la Corte Constitucional, los decretos y conceptos del Ministerio de Transporte que han procurado dirimir los conflictos de competencias entre las autoridades departamentales y municipales en materia de transporte público en Colombia, a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, ello mediante el desarrollo de subtemas como la naturaleza del transporte y los distintos fundamentos constitucionales de la regulación estatal en este campo, la dimensión positiva de la libertad de locomoción, el carácter progresivo de la prestación consistente en la accesibilidad al servicio de transporte y las condiciones de su exigibilidad aunado a los principios de regularidad y continuidad de la prestación del servicio público de transporte en Colombia. Ya con relación a las competencias de los Departamentos en el Transporte Público en Colombia, se tiene que la Constitución otorga a las Asambleas Departamentales la función de expedir disposiciones en materia de transporte, incluso

en los asuntos de interés meramente local o regional a fin de preservar las competencias de los órganos territoriales.

En este orden de ideas se tiene que de conformidad con la Ley 715 de 2001 en su momento los Departamentos se encontraban facultados para adelantar la construcción y la conservación de todos los componentes de la infraestructura de transporte que les corresponda y al recibir las carreteras de la nación, están obligados asimismo a recibir los contratos con las asociaciones de trabajadores que tienen cooperativas o pre-cooperativas para el mantenimiento vial, por lo que tendrán que acceder en forma directa al Fondo de Cofinanciación de Vías y otorgar concesiones a particulares para la construcción, rehabilitación y conservación de proyectos de infraestructura vial y además para la recuperación de la inversión, podrán establecer peajes y/o valorización y decretar la expropiación administrativa con indemnización, para la adquisición de predios destinados a obras de infraestructura de transporte. (Ley 715, 2001, Art. 74.8).

Y en remisión al Plan Nacional de Desarrollo, en los artículos que tiene que ver con proyectos de transporte y su manejo, prevalece una coincidencia en su manejo y control, que se hace extensiva a los diferentes entes desde los organismos creados para tal fin. En ese orden, el artículo 172, que sugiere la modificación del art. la Ley 310 de 1996; con lo que involucra integralmente a los entes territoriales de diferentes niveles, con lo que se garantiza que los principios mencionados se articulan a la función pública. Lo mismo pasa para los otros artículos relacionados con el tema de transporte público y sobre la injerencia jurisdiccional. Por ejemplo, el art. 173 que aborda el sistema y los proyectos férreos; el artículo 182 que aborda la estructura inmobiliaria asociada al transporte público; lo que reviste gran importancia, no solo por las necesidades mismas de movilidad, sino el compromiso y la responsabilidad, según en quien descansa la potestad del manejo.

Pero quizás uno de los artículos más importantes en el PND, que están asociados al transporte público y a la conectividad vial y de transporte, es el artículo 269°; como quiera que este cuando modifica el art. 183 de la Ley 1753 de 2015, arroga la autoridad “...podrán, de común acuerdo y mediante convenio interadministrativo, constituir Autoridades Regionales de Transporte para la planeación y gestión de la movilidad, previa realización de estudios técnicos que así lo recomienden.”; es enfático, en este documento, la referencia implícita la cooperación, con una prevalencia que varía según las necesidades y según la incidencia del ente territorial. En tal sentido se agrega en el artículo mencionado:

Las entidades territoriales definirán el grado de integración que resulte adecuado para la solución de la movilidad entre ellas con base en estudios técnicos realizados y establecerán las competencias que ejercerá la Autoridad Regional de Transporte para la implementación de las soluciones de movilidad requeridas, las cuales deberán asumirse gradualmente e incluir, como mínimo, la planeación y organización del servicio de transporte público de pasajeros regional en su jurisdicción, otorgar permisos y habilitaciones, definir tarifas de transporte público y formular políticas públicas regionales de movilidad. (PND 2022-2026, art. 269, inciso 2).

De manera que, en el estricto sentido práctico de la conectividad, la movilidad, la infraestructura e incluso de la utilidad, las instituciones idóneas, por el conocimiento inherente que se pueda tener, son las autoridades locales en los niveles jerárquicos correspondientes, en los que se decanta los métodos idóneos para suplir necesidades, resolver problemas o implementar estratégicas que coadyuvan a mejorar las condiciones del transporte. En la misma medida, la normatividad vigente y/o aquellas que se surta en las administraciones de turno, debe responder cabalmente a consideraciones consecuentes.

Actualmente, con la entrada en vigor de la Ley 2200 de 2022, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos, el Estado ha aunado esfuerzos para con esta reglamentación dirimir algunos los conflictos de competencias entre las autoridades departamentales y municipales en materia de transporte público en Colombia, ya que entre otros asuntos confiere facultades en materia de transporte como:

- Construir, intervenir, realizar mantenimiento y recuperación de la red vial departamental, las vías secundarias y terciarias asociadas a esquemas productivos.
- Aunar esfuerzos para fomentar la conectividad de la infraestructura vial, departamental y municipal,
- Fortalecer los vínculo urbano - rurales, a través de la consolidación de una red estratégica de transporte a fin de proteger la seguridad alimentaria del territorio y loa derechos fundamentales de los ciudadanos, especialmente de grupos vulnerables.
- Ser parte del Sistema Nacional de Transporte con énfasis en la sostenibilidad de la movilidad y el control del impacto ambiental por medio del fomento de medios de transporte sostenible.
- Velar en materia de tránsito y movilidad, a través de su entidad responsable, por la aplicación, ejecución en su jurisdicción y cumplimiento de las regulaciones del orden nacional sobre la materia
- Formular y gestionar la política de movilidad, regulación y control del tránsito y transporte público en el departamento en el marco de sus competencias

- Y ejercer como autoridad de tránsito en las competencias asignadas, de inspección, control y vigilancia, de la seguridad vial en las carreteras dentro de su área de influencia. (Ley 2200, 2022, Art. 4)

Lo anterior en primera instancia guarda su sustento en que de acuerdo con el artículo 288 de la Carta Política, profundamente analizado por la Corte Constitucional en Sentencia C-931 de 2006: las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deberán ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley, lo que implica para este tipo de asuntos, la preservación de las competencias de los órganos territoriales tal y como se establece dentro del ordenamiento jurídico, al paso que cuando se trascienda ese ámbito, corresponde a la ley regular la materia; razón por la cual, en el asunto de la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador deberá tener en cuenta que el contenido esencial de la autonomía que se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses tal y como se estipula en el artículo 287 ibídem, una de las manifestaciones más importantes es el derecho que tienen los Departamentos y las Asambleas Departamentales a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local.

No obstante, lo referido, es claro que, para preservar el interés nacional y el principio unitario, corresponde al legislador establecer las condiciones básicas de la autonomía y definir, respetando el principio de subsidiariedad, las competencias del orden nacional que deberán desarrollarse conforme al principio de coordinación, que presupone unas reglas uniformes y unas pautas de acción que, sin vaciar de contenido el ámbito de autonomía territorial, permitan una armonización de funciones. (Corte Constitucional de Colombia, C-931 de 2006). Además de lo expuesto sobre este asunto, en el informe de ponencia de primer debate al proyecto de ley orgánica

número 486 de 2020 de la Cámara de Representantes, publicado el 10 de junio de 2021 en la Gaceta del Congreso de la República, y que a la fecha 8 de febrero de 2022 se convirtió en la Ley Orgánica 2200, se exponen como antecedentes del régimen departamental, aspectos de gran importancia como los siguientes:

El actual régimen departamental corresponde al Decreto 1222 de 1986, en el cual se define al departamento como entidad territorial; así mismo, se establece la estructura, funciones; condiciones para su creación, deslinde y amojonamiento; planeación departamental y coordinación de funciones nacionales; asambleas; gobernadores y sus funciones; bienes y rentas departamentales; contratos; personal; control fiscal; entidades descentralizadas; convenios interdepartamentales y disposiciones varias. La Constitución Política de 1991, en su parte dogmática, describe que Colombia es un Estado organizado de forma unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Es decir, la Constitución apostó por un Estado descentralizado y de autonomías regionales. Con la descentralización, se incorporó un nuevo modelo de integración y organización político-administrativa necesaria para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, por la cual, se les concede a las entidades territoriales la autonomía para desarrollar sus competencias constitucionales.

Particularmente, el artículo 298 Superior, señala, entre otros aspectos, que los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social; ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios. Sin embargo, hasta ahora, el proceso de descentralización ha sido eminentemente municipalista. (Congreso de la Republica de Colombia, Gaceta 626, 2021).

Con lo mencionado en antelación, se deja en evidencia que la que es hoy la Ley 2200 de 2022, nace de una necesidad que encontró el legislador de armonizar la unidad estatal y la descentralización territorial de los departamentos, ya que en palabras de los ponentes: *“una cierta polaridad municipio/gobierno central ha dejado por fuera del proceso a los gobiernos departamentales, único nivel intermedio existente hasta ahora.”* Un proceso armónico de descentralización exige mayor organicidad de las relaciones entre las distintas entidades territoriales y por ello la descentralización debe mirar con mayor atención el papel y protagonismo de los departamentos como intermediadores entre los planes nacionales y los problemas de las regiones y los municipios.

Por lo anterior, la consolidación de la descentralización está, sin duda, en el fortalecimiento del departamento como entidad territorial intermedia de Gobierno. En ese contexto, el Gobierno nacional a través del Ministerio del Interior, inició desde el año 2019, la estructuración de un nuevo régimen departamental, con el fin de modernizar la organización y el funcionamiento de estas entidades territoriales, así como llenar vacíos normativos sobre la función del papel del departamento, de los gobernadores y los diputados, con las aspiraciones de autonomía y flexibilidad exigida por los departamentos. (Congreso de la República de Colombia, Gaceta 626, 2021).

Vista esta postura, en la que el legislador argumenta en sus pronunciamientos la aceptación de las evidentes tensiones normativas en las competencias entre las autoridades nacionales y departamentales especialmente, a continuación, se enlistan los fundamentos constitucionales que respaldan el fortalecimiento de las instituciones territoriales para atender las necesidades de las comunidades, y la latente necesidad de acercar los organismos del Estado en todo lo relacionado con el servicio esencial de transporte público.

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Artículo 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley. Artículo 297. El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos Departamentos, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por esta Constitución.

Artículo 298. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga. Artículo 302. La ley podrá establecer para uno o varios Departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios

públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas. En desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar, a uno o varios Departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales. (Const, 1991).

A la par de los fundamentos constitucionales que se enlistaron en los renglones que preceden, la Corte Constitucional en Sentencia C – 1051 de 2001, conceptualizó las categorías de republica unitaria, descentralización y autonomía, postura que fue ratificada en Sentencia C-189 de 2019, en la que al hacerse referencia por ejemplo del contenido de los principios de autonomía de las entidades territoriales y de estado unitario, se manifiesta en los términos que se relacionan a continuación:

El alcance del principio de autonomía de las entidades territoriales se determina, constitucionalmente, por el influjo de dos elementos complementarios: el principio de Estado Unitario y las competencias constitucionales propias de las entidades territoriales, en virtud de su autonomía. El principio de Estado Unitario determina que todos los órganos del Estado, comprendidos todos los niveles de la administración pública, incluida la territorial, hacen parte de la unidad política del Estado[32], lo que implica que las potestades derivadas de la soberanía, tales como la política macroeconómica, el acuño de la moneda, el manejo de las relaciones internacionales, el ejercicio de la función jurisdiccional y de la función legislativa e, incluso el mantenimiento del orden público, son asuntos que pertenecen al Estado, en su conjunto, razón por la cual, las entidades territoriales carecen de competencias en estas materias y, por lo tanto, su autonomía no es absoluta, sino se encuentra subordinada al ejercicio de estas potestades estatales. (Corte Constitucional de Colombia, C – 1051 de 2001).

Y es que no solo se hace referencia a la autonomía institucional o de los entes territoriales, como unidad del Estado, hay que agregar el principio de coordinación y todo aquellos que tienen que ver con la administración en virtud de lo que esa complementariedad representa para garantizar el bienestar de todos y cada uno de los miembros de la sociedad colombiana, por si esto fuera poco, también parte de la premisa elemental de que en ese bienestar se abastece el **servicio público**, que se quiera o no es la quinta esencia de quienes fungen como representantes de ese Estado gestor.

## ***2.1 LA NATURALEZA DEL TRANSPORTE Y LOS DISTINTOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA REGULACIÓN ESTATAL EN ESTE CAMPO***

En Colombia, la operación del transporte de pasajeros es calificada como un servicio público, connotación que a partir de la expedición de la Constitución de 1991 tiene importantes consecuencias, en la medida en que esa nueva conceptualización le ha otorgado, un matiz diferente, apartándola de la noción tradicional de servicio público; sobre este asunto Chinchilla (1991) ha destacado aspectos de importancia como los que a continuación se mencionan:

La noción tradicional de servicio público incluye el concepto de titularidad pública el que de acuerdo con alguna doctrina española se define así: —La titularidad pública sobre determinada actividad significa que ésta ha sido reservada a los poderes públicos y sustraída a la libre iniciativa privada; es decir, que el Estado, las Comunidades Autónomas o las Corporaciones Locales han asumido su provisión y se obligan a prestarla como servicio al público, a todos, sin excepción, de una manera regular y continua. Si no hay titularidad pública, las actividades llevadas a cabo por particulares, aunque satisfagan intereses generales y estén sujetas a autorización previa, no serán servicios públicos, sino servicios privados de interés público. Por el contrario, toda actividad declarada servicio

público continuará siéndolo aun cuando sea ejercida por particulares a los que se haya otorgado la correspondiente concesión. (p. 963).

En efecto, la Constitución de 1991 consagra en su artículo 365 que: Los servicios públicos son inherentes a la finalidad del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la Ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, control y vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante Ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que, en virtud de dicha Ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita. (Const., 1991, Art. 365).

Como colofón de lo anterior se puede inferir entonces que los servicios públicos son de titularidad del Estado, de los particulares y de las comunidades organizadas, y que se prestarán de acuerdo con el régimen jurídico que se establezca dentro del ordenamiento por el legislador, lo que implica entender, por un lado, que el concepto de titularidad resulta indiferente para definir una actividad como servicio público, y por otro, que los particulares pueden gestionar los servicios públicos sin necesidad de que medie autorización alguna. Visto ello, y a partir de la postura del autor referenciado, López (2015), desde el punto de vista constitucional, el servicio público esencial de transporte, debe ser considerado como un asunto nacional con amplio impacto y desarrollo en el nivel territorial, a partir de los alcances de la autonomía territorial en general, enmarcada por una actividad transportadora de interés nacional que vele por el efectivo cumplimiento de las facultades que desde la carta política le han sido conferidas.

Ahora bien, la Corte Constitucional en Sentencias C-100 de 2013, C-579 de 2001 y C-072 de 2014 ha sido clara en enfatizar que la autonomía de las entidades territoriales respecto de la naturaleza del transporte, sus fundamentos constitucionales y demás regulación estatal, se debe desarrollar en una sana tensión formada a partir de su existencia en el marco de un Estado Unitario, tensión que a su vez favorece la actividad de especificar y delimitar conceptualmente tal autonomía, ejercicio en el que se vale su jurisprudencia para forjar un sistema de limitaciones bilaterales que tienda a encontrar el equilibrio respecto de las facultades otorgadas a cada uno de estos organismos públicos.

Es así como además, este mismo Órgano Constitucional al hacer referencia al equilibrio entre la autonomía territorial y el Estado Unitario como principios fundamentales, en sentencia C-535 de 1996, afirmó que el equilibrio entre ambos principios se establece entonces mediante limitaciones, pues la autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, mientras que el principio unitario debe respetar los espacios esenciales de autonomía que encuentra sus límites dentro del ámbito en que se desarrolla.

## ***2.2 LA DIMENSIÓN POSITIVA DE LA LIBERTAD DE LOCOMOCIÓN***

La autonomía y el libre albedrio, en lo que concierne a la movilidad, va mucho más allá de la posibilidad de disponer libremente del propio cuerpo para el movimiento y claro que se alude a la posibilidad y la capacidad, pero también entraña a oportunidad de disponer de los medios para poder desplazarse de un sitio a otro. y aunque la concepción desde esa descripción parece simple, es mucho más complejo, sobre todo si se tiene en cuenta en esa dimensión de persona humana, que forma parte del acervo natural, que, siendo gregarios, se requiere del congénere para ser y también para hacer.

Al respecto hay que destacar que esa vida en comunidad, para los fines de desarrollo, desde la misma génesis evolutiva requiere medios y esos son lo que se espera se pueden obtener mediante la asociación con los otros, individuos de características similares, con necesidades parecidas, que depositan su confianza en sus representantes, más capacitados del grupo, para dirijan sus destinos. Entonces en esa descripción simple es factible presumir, no solo el Estado y sus leyes, sino su deber ser como organismo vivo, en el que prevalece o tiene que prevalecer el bien; esto por encima de cualquier discusión dialéctica, en la que las necesidades y los derechos, los fundamentales y los otros se pueden diluir. Entonces no es para menos que un renglón tan importante como el desarrollo, sea responsabilidad de ese Estado.

### **2.2.1 El Carácter Progresivo de la Prestación en la Accesibilidad al Servicio de Transporte y las Condiciones de su Exigibilidad**

Sobre estos temas el Máximo Órgano Constitucional ha sido enfático en argumentar que: La libertad de locomoción suele ser considerada un derecho de dimensión negativa o defensiva, por cuanto se ha entendido que su función consiste en ser un límite al ejercicio del poder del Estado en defensa de la libertad del individuo. El creer que su goce efectivo implica únicamente el freno a las acciones del Estado o requiere tan sólo la inacción estatal ha llevado a suponer que las libertades suelen ser garantías que no comprometen gasto público.

No comparte esta Sala de Revisión esta tesis. Casos como el que se estudia en esta sentencia, evidencian que derechos fundamentales llamados de libertad, como el de locomoción, pueden tener una faceta positiva y de orden prestacional. Como se dijo, en las ciudades contemporáneas la libertad de locomoción depende en gran medida del servicio público de transporte. Sin éste difícilmente es posible desplazarse a lo largo de una urbe,

incluso para las personas que no tienen una limitación física. (Corte Constitucional de Colombia, C- 595 de 2002).

En este orden de ideas este Alto Tribunal ha sido garante respecto de la protección inmediata de los derechos de libertad, como consecuencia de una falsa creencia que estos no suponen gasto a diferencia de los derechos sociales, económicos y culturales, distorsión que ya ha sido abordada y advertida en la jurisprudencia constitucional bajo los siguientes términos:

Los derechos prestacionales de rango constitucional tienen una estrecha relación con los derechos sociales, económicos y culturales del capítulo 2, título II de la Constitución, pero no se identifican con ellos. También los derechos de libertad —derechos civiles y políticos fundamentales— pueden contener un elemento prestacional. En términos generales, el carácter prestacional de un derecho está dado por su capacidad para exigir de los poderes públicos y, en ocasiones de los particulares, una actividad de hacer o dar derivada del mismo texto constitucional. (Corte Constitucional de Colombia, T-288 de 1995).

Asimismo, se evidencia que la jurisprudencia constitucional ha señalado reiteradamente que la libertad de locomoción, como derecho reconocido a todo colombiano por el artículo 24 de la Carta Política, comprende por lo menos en su sentido más elemental, la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y los espacios públicos. Lo anterior encuentra su sustento por ejemplo en la Sentencia T-518 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), posición posteriormente reiterada en la sentencia C-741 de 1999 y en la que se destacan varios aspectos relevantes, así:

La libertad de locomoción, ha dicho la Corte, es un derecho fundamental en cuanto afecta la libertad del individuo, cuyo sentido más elemental, "...radica en la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y espacios públicos. (p. 24).

En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, en virtud de la naturaleza de la libertad de locomoción, la sola circunstancia del cierre de una vía implica afectar o limitar el derecho a circular libremente, salvo que exista una justificación legal y constitucionalmente razonable para ello. (C.C., T-150, p. 32, 1995). Adicional a ello el Máximo Órgano Constitucional ha considerado que las limitaciones a esta libertad pueden ser indirectas, es decir, pueden provenir de las consecuencias que genera la actividad que realiza una persona, o las acciones u omisiones de las mismas entidades gubernamentales como es el caso objeto de estudio que al entrar en controversia respecto de sus facultades y competencias, vulneran a la parte más débil de la relación jurídica como lo son los usuarios del servicio público de transporte.

### ***2.3 PRINCIPIOS DE REGULARIDAD Y CONTINUIDAD DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN COLOMBIA***

Con relación a estos dos principios y dada la importancia del servicio público, la Corte Constitucional en Sentencia T-604 de 1992 ha indicado: El usuario del transporte tiene derecho a que el servicio funcione en forma regular y continua. El concesionario de un área de operación o ruta se compromete a prestar el servicio con la continuidad convenida - frecuencia de despacho -. Los principios de regularidad y continuidad protegen el interés del usuario consistente en contar con un acceso oportuno y permanente y unas reglas claras en materia de cumplimiento del servicio público. El incumplimiento de las obligaciones por parte de la empresa transportadora es

sancionado por la ley, pudiendo la autoridad competente imponer multas, suspender o cancelar la licencia de funcionamiento, según la gravedad del hecho.

De tiempo atrás, por razones logísticas, las autoridades competentes no siempre pueden controlar efectivamente la frecuencia y el recorrido de las diversas rutas de transporte. Por este motivo, se hace indispensable la intervención y fiscalización ciudadana con el fin de poner en marcha la potestad sancionatoria de la administración, y controlar las irregularidades que afectan la regular y continua prestación. (p. 10).

En otro de sus pronunciamientos el Alto Tribunal explica las razones por la cuales los principios bajo estudio son concordantes con el transporte público para el Estado Colombiano en los siguientes términos:

Los principios de continuidad y regularidad de los servicios públicos, se encuentran igualmente presentes en el servicio público de transporte; lo dicho en otros servicios es aplicable enteramente al de transporte, por lo cual debe recordarse "que una de las medidas positivas a que está obligado el Estado para la realización de los derechos fundamentales de los coasociados, es la prestación ininterrumpida de los servicios públicos. (Corte Constitucional de Colombia, T-270 de 2007).

Ya tomando como base el artículo 11 de la Ley 336 de 1996, resulta evidente que de manera clara e indiscutible la transcendencia del servicio público de transporte y su directa relación con la efectividad de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, el transporte se ha constituido como un servicio público inherente a la finalidad social del Estado, y configura el deber de éste de asegurar su prestación de manera eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, de conformidad con el artículo 365 de la Constitución Política de Colombia. Por lo anterior, es

menester concluir con relación sobre este acápite, que, por estas, entre otras razones, el legislador exigió que las empresas interesadas en prestar el servicio público de transporte, obtuvieran previamente la habilitación para operar, acreditando las condiciones que, en materia de organización, capacidad económica y técnica, factores de seguridad y demás, reglamente el Gobierno Nacional. Es así como de conformidad a lo esbozado en Sentencia C- 043 de 1998 el fin último de las autorizaciones en cita, que, en palabras de la Corte Constitucional, no es otro que: *"la obligación que tiene el Estado de proteger los intereses de la comunidad, de los posibles perjuicios que la ejecución indiscriminada e incontrolada de la actividad de los particulares pudiera generarle.* (p. 19).

En suma, los principios rectores fundamentales que regulan el transporte público en Colombia tienen su sustento normativo en el artículo 2° de la Ley 105 de 1993, y se encuentran estipulados como aquellos parámetros que el legislador le entrega a la sociedad para el desarrollo de la actividad del transporte, como pautas que no solo son aplicables para el transporte público sino también al particular, a diferencia de los principios consagrados en el artículo 3° de la misma normativa que determina los caracteres esenciales del transporte público, sintetizados en los siguientes:

- Es una industria,
- Su propósito es la movilización,
- Existe transporte de personas y de cosas,
- Utiliza para cumplir su objeto vehículos,
- Los vehículos que utiliza deben ser apropiados a cada infraestructura,

- Debe ser prestado en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios,

- Debe existir una contraprestación económica por su prestación.

Dentro de los principios rectores del transporte el artículo 2º de la Ley 105 de 1993, enlista los siguientes:

- La soberanía del pueblo: La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece. Corresponde al Estado garantizar la soberanía completa y exclusiva sobre el territorio, el espacio aéreo y el mar territorial.

- La intervención del Estado: Corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas.

- La libre circulación: De conformidad con los artículos 24 y 100 de la Constitución Política, toda persona puede circular libremente por el territorio nacional, el espacio aéreo y el mar territorial, con las limitaciones que establezca la ley.

- La integración nacional e internacional: El transporte es elemento básico para la unidad Nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano y para la expansión de los intercambios internacionales del País.

- La Seguridad: De las personas constituye una prioridad del Sistema y del Sector Transporte. (Ley 105, 1993, Art 2).

## ***2.4 MARCO NORMATIVO DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE A PARTIR DE TENSIONES EXISTENTES DENTRO DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO***

### **2.4.1 El Transporte como Servicio Público Esencial en Colombia**

Catalogar el transporte como un servicio público deviene de la facultad del legislador, investido de las expresas atribuciones constitucionales para expedir leyes de intervención económica (art. 334 Const.), y regir la prestación de los servicios públicos (art. 150, n° 21 y 23 Const.), por lo que dado su carácter imprescindible y su relación con el interés público y los derechos fundamentales, pueden ser prestados por el Estado directamente o indirectamente por los particulares o comunidades organizadas, conservando el papel de garante de su prestación eficiente, empleando las competencias constitucionales de regulación, control y vigilancia sobre el mismo. (Corte Constitucional de Colombia, C-033 de 2014).

Además de ello, se tiene que, en virtud de lo dispuesto por los artículos 150.23 y 365 inciso 2o. de la Carta Política, corresponde al Congreso de la República regular, mediante ley, el régimen jurídico al cual deben someterse los servicios públicos. En desarrollo de dichas competencias el legislador expidió las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, que conforman el régimen del servicio público de transporte. Aunado a esto, según la ley 105, el servicio de transporte público es una industria orientada a garantizar la movilización de personas o cosas mediante vehículos apropiados, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, servicio que se encuentra sujeto a una contraprestación económica y se rige por unos principios.

Por lo que, de conformidad con Carrillo (2012), en las últimas décadas diferentes ciudades alrededor del mundo han experimentado constantes y cada vez más graves problemas de tráfico en sus vías, debido principalmente al fuerte desarrollo económico relacionado a la industrialización y la globalización, que han traído consigo incrementos significativos en el transporte de bienes y

servicios; y al respecto Colombia no es la excepción, con una creciente congestión vial en las ciudades y regiones más pobladas, lo que conduce a un aumento de los costos relacionados con los usuarios, la producción del transporte, y a su vez un incremento en las formas de regular y reglamentar este asunto desde los niveles nacional y territorial bajo las facultades legales otorgadas. Todo lo anterior apunta entonces a que el transporte como servicio público debe garantizar la oportuna calidad, seguridad y accesibilidad; pues en términos relativos, el transporte como un servicio público esencial debe adaptarse al crecimiento territorial y demográfico que requiere un sistema de transporte público más eficiente.

No obstante, por el hecho que el transporte sea considerado un asunto esencial, esto no repara el deterioro de la calidad del servicio prestado en las últimas décadas a raíz de los conflictos de competencia que se han venido suscitando entre las entidades nacionales y departamentales, pues dicha situación afecta la prestación del servicio, por tanto hablar de transporte como servicio público, es pensar en la importancia del desarrollo de la economía de una nación, tal como se establece en la Constitución Política de Colombia en su artículo 334 en el que se aduce con relación a los servicios públicos que estos son medios 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.

Queriendo decir lo anterior, que debe entenderse que el transporte público es una prestación de servicio para la ciudadanía que busca mejorar la calidad de vida en términos de movilización y tiempo, así mismo que busca lograr una distribución equitativa de las oportunidades y beneficios de desarrollo de un país; en el que prevalezca el interés general y se garanticen las condiciones de estabilidad, continuidad, tranquilidad y accesibilidad requeridas para

contestar a los usuarios con una prestación eficaz y adecuada y enmarcada dentro de los fines esenciales del estado mismo.

En este orden de ideas, el transporte público en Colombia tiene un extenso marco normativo y es considerado por el Estado como uno de los ejes de desarrollo de la nación; los cuales han presentado diferentes problemáticas en su organización, uso y operación; fundamentalmente a lo largo de las últimas 3 décadas, caso que fue tratado en distintas investigaciones nacionales, en medio de las que predominan las adelantadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), la Comisión Reguladora de Infraestructura y Transporte y el investigador Arturo Ardila (2005), quienes dejaron en evidencia la problemática a partir de sus diferentes posturas, ya que las mismas permiten tener una perspectiva más extensa con relación a que los conflictos de competencia en el país aquí analizados, se dan como consecuencia de las carencias y complicaciones que presentan los sistema de transporte ante la falta de cooperación entre organismos públicos de los diferentes niveles; pues el transporte como servicio público, debe desarrollarse en armonía con las condiciones que fije el Estado para garantizar la seguridad, comodidad y accesibilidad de sus usuarios.

Todo lo manifestado con anterioridad encuentra su sustento además en lo que se establece en el Manual del Ministerio de Transporte denominado *“Caracterización del Transporte en Colombia Diagnostico y Proyectos de Transporte e Infraestructura”*, en el que se desarrollan temáticas de transporte y lineamientos para diseñar estrategias respecto a diferentes asuntos de similar naturaleza que se deben regular a fin de brindar un servicio apropiado, mismo en el que se expresa:

La prestación del servicio público de transporte terrestre, que constitucionalmente es inherente a la finalidad social del estado, ha sido delegada por éste en los particulares. En el marco de esta delegación, ejerce una intervención en la operación a través de la regulación, control y vigilancia para asegurar una adecuada prestación en términos de calidad, seguridad y eficiencia. Bajo este precepto, las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, fijaron y unificaron los principios y criterios que se desarrollaron en el actual marco reglamentario del sector, decretos 170, 171, 172 y siguientes de 2001 que reglamentan la prestación del servicio público de transporte terrestre en sus diferentes modalidades. El nuevo marco busca la autorregulación del sector con menos intervención por parte del estado y así dar respuesta a la necesidad de contar con un transporte más competitivo y seguro que responda a las necesidades del sector productivo nacional y de comercio exterior y que satisfaga los requerimientos de desplazamiento de la población colombiana en condiciones de accesibilidad, calidad, comodidad y seguridad. (Ministerio de Transporte, 2005, p.18).

De lo mencionado con anterioridad resulta evidente que para el caso concreto de Colombia el Ministerio de Transporte a nivel nacional es el máximo órgano de decisión para el sector del transporte, pues es el responsable de garantizar la formulación general de la normatividad que regula este servicio público en los municipios y departamentos. No obstante, aunque bien se requiera de esa dirección centralizada, las particularidades inherentes a cada una de las regiones ameritan un conocimiento más amplio desde el contexto a fin de definir las prioridades en la prestación del servicio público de transporte, situación que bajo los parámetros de este ente ministerial no se cumplen de manera eficaz para todos los casos.

Sumado a lo expuesto en precedencia, se hace posible concluir que existen principales factores que afectan el servicio de transporte público en Colombia, por lo que se constituye una necesidad de establecer estrategias de coordinación en lo que respecta a trabajo armónico y conjunto entre el desarrollo territorial, la política nacional del Estado y los servicios públicos con las investigaciones en el campo del transporte público, por tanto, cuando se menciona el desarrollo territorial, se abordan desde un abanico de perspectivas, aspectos de importancia desde la economía, la disposición geográfica y la complejidad en los servicios públicos como el transporte. Lo mencionado con antelación encuentra su soporte jurídico, además, en lo argumentado por, el Departamento Nacional de Planeación (2021) cuando indica:

La necesidad de comprender y gestionar los asuntos urbanos en su totalidad para cumplir la política urbana, el gobierno central, en coordinación y consulta con los gobiernos locales, ha formulado dos objetivos: Vincular la planificación con el propósito del desarrollo urbano, enfocado, en el que las acciones de los gobiernos nacionales y entidades territoriales se coordinan en torno a objetivos de desarrollo urbano; el segundo se profiere la sectorial izada gestión del desarrollo local en torno a las metas integradas de desarrollo y espacio urbanos. (pp 11-12)

De lo que precede se resaltan los aspectos que el DNP ha inculcado al gobierno central, para que en coordinación y consulta con los gobiernos locales y territoriales trabajen de forma conjunta en las políticas públicas en beneficio de los ciudadanos. Es en estos términos, la problemática se analiza además, a partir de las irregularidades presentadas dentro de los sistemas de servicio público de transporte; razón por la cual se hace necesario analizar al unísono la situación actual, a partir de la noción de eficacia jurídica, pues como bien lo indican unos de los autores revisados: “...con relación a la disminución en la demanda del transporte público al no

*encontrar los problemas a tiempo y solventarlos, en algunos años se tendrá un sistema completamente insostenible a nivel económico e institucional con equipamiento y calidad muy elevadas”* (Cardona et al., 2017, p.11).

En este orden de ideas, resulta que con relación al termino de demanda de transporte público, en la revista indexada denominada espacios que tiene como título “evolución del número de pasajeros movilizados en los sistemas estratégicos de transporte público en Colombia” se hace de manera apropiada para el caso de análisis un acercamiento respecto de lo que en términos generales tiene inmerso el objeto del tema, al indicar “...*la calidad de los sistemas y de la infraestructura física e institucional, por sí mismas, no son garantía de éxito para el incentivo del transporte público, deben acompañarse de medidas como subsidios a la tarifa y el apoyo a modos alternativos”* (Cardona et al, 2017, p. 31).

Lo anteriormente expuesto, da cuenta de las estrategias que deben ser tenidas en cuenta para garantizar a los ciudadanos, al territorio y al país una política de servicio de transporte eficiente dentro de la planificación y ejecución de los organismos gubernamentales. Ahora bien, de conformidad a lo mencionado por los autores citados en precedencia, se tiene que el transporte público es un servicio público fundamental, que tiene además como objetivo, “*mejorar la participación de distintos actores en la conceptualización, diseño, planeación e implementación de proyectos y facilitar la distribución más equitativa de los beneficios de las intervenciones”*. Sarmiento et al. (s/f)

## **2.4.2 Fortalecimiento del Servicio Público de Transporte como Estrategia para Superar Conflictos de Competencia**

Como apoyo al anterior postulado se encuentran además las políticas integrales de transporte, sobre las cuales se mencionan desde el ámbito nacional y el área fiscal, aspectos de importancia como los siguientes:

El nuevo urbanismo, ha señalado que los usos mixtos del suelo y un adecuado diseño urbano, pueden favorecer el uso de los sistemas públicos de transporte; casos prácticos, Curitiba (Brasil), Washington D.C. (EE. UU.), Toronto y Ottawa (Canadá), Francfort (Alemania) y la ciudad de México, han adoptado políticas integrales de transporte y uso del suelo. Sin embargo, no es suficiente concentrar esfuerzos solo a movilizar personas en grandes volúmenes y bajos costos relativos, es necesario actuar en la estructura urbana; adelantar las acciones normativas y actuaciones en las áreas de influencia de los sistemas; aprovechar las experiencias internacionales y apoyar la iniciativa privada para que lo que se realice conduzca a ciudades más ordenadas y humanas. (Contraloría General de la República [CGR], 2015, p.3)

De conformidad con todo lo citado, es importante pensar en un diseño apropiado para facilitarle a los ciudadanos un eficaz sistema de transporte público; no solo en temas de movilización, sino con miras a una construcción de tejido social urbano, teniendo como referencia países que han adoptado nuevas políticas y estrategias en lo que al tema respecta, pues gracias a ello han convertido las regiones, en sectores más instaurados y solidarios en el servicio de transporte público. Además, se halló que:

El deterioro de la calidad del servicio prestado en las últimas décadas, afectando los usuarios, originada en situaciones como las bajas velocidades registradas en los corredores viales

de la ciudad, que se han traducido en mayores tiempos de desplazamiento de los ciudadanos, ocasionando niveles de congestión elevados, altos costos de operación vehicular y deterioro en la calidad del medio ambiente por los elevados niveles de contaminación. (Contraloría General de la República [CGR], 2015, p.4)

Adicional a lo indicado en párrafos anteriores, se tiene que “las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo” (Ley 105, 1993, Art. 3. numeral 1 literal c). Por lo tanto, es coherente apoyarse en disposiciones relacionadas con uno de los principios del transporte público como lo es, el acceso al transporte; contenido en el Decreto 2944 de 2013, mismo que hace alusión a que debe “...exigirse a las autoridades competentes el diseño y ejecución de políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda, y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo”. En razón ello, y apoyada en el principio referenciado, la Contraloría General de la República [CGR], (2015), indica al unísono:

Los niveles de congestión han reducido la velocidad de operación y aumentado los tiempos de viaje tanto de los usuarios de transporte público como del privado. A pesar de los reducidos niveles de velocidad, la accidentalidad es alta y las condiciones operativas impiden que los usuarios de transporte público y privado obtengan servicios confiables y cómodos. En lugar de contribuir al desarrollo urbano de las ciudades, la evolución desordenada del transporte ha tenido consecuencias en los patrones de crecimiento que han originado presiones en los costos y rezagos en la prestación de otros servicios públicos.

(p.7)

Siguiendo el mismo hilo conductor, conjuntamente con los pronunciamientos de las entidades de orden nacional relacionados con el tema que es objeto de investigación, la Corte Constitucional ha sido enfática en establecer argumentos como los que a continuación se exponen: los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado - uno de cuyos fines esenciales es promover la prosperidad general-, razón que justifica la intervención del Estado en la actividad transportadora 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...", (Corte Constitucional de Colombia, T-604 de 1992).

De lo colegido por el Máximo Órgano Constitucional, se puede determinar que al tener el Estado como uno de sus fines fundamentales el desarrollo del bienestar general, será necesario en igual sentido la intervención de las entidades competentes en lo que respecta al tema de estudio relacionado con las tensiones normativas en materia de transporte público en Colombia, pues este asunto es un pilar esencial como herramienta necesaria para la movilización de los ciudadanos dentro de las regiones.

A partir de este parámetro, en la presente investigación, se incluye además la conceptualización del término de movilidad, mismo que, introduce una gama de variables que están más allá del término de desplazamiento, al explorar las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales de los usuarios en movimiento, centrando la atención en las necesidades de quienes necesitan acceso por medio de transporte y proporcionando adaptaciones públicas a través de los mecanismos descritos. O servicios con características privadas. (Dangond et al., 2011).

A su turno y con relación al concepto en mención, Arrue citado por Dangond Gibsone y otros (2011) establece “...la movilidad aborda no solo infraestructura y vehículos, sino que incorpora condiciones sociales, políticas, económicas y culturales de quienes se movilizan” (Arrue, 2009, p.6). Una mirada complementaria a las ya expuestas definiciones del presente concepto la realiza Kaufmann (2008) al indicar “...las ciudades se alimentan, cambian y se reproducen a partir de la movilidad de sus habitantes” (p. 119). En consecuencia, Flechas (2006) define al transporte como “...la acción y efecto de transportar o transportarse de un lugar a otro. [...] es un proceso de toma de decisiones, el cual comienza con la necesidad de desarrollar una actividad –motivo- que puede ser estudio, trabajo, compras, en un lugar diferente” (p.6). Por otro lado, Gutiérrez (2012) con el ánimo de ampliar la definición de movilidad, en primera instancia hace referencia a una falta de compromiso con la norma en el transporte, argumento que sustenta al expresar que: “...el insuficiente explicitación del concepto sumada a la variedad de usos, dificulta articular un cuerpo teórico metodológico aplicado a la reflexión. Así, los avances se dispersan y la discusión pierde consistencia y profundidad.” (p.2),

Llegado a este punto, cabe señalar que, de acuerdo con Speck (2012) citado por Serrano (2018) el transporte público no sólo favorece la conexión entre diferentes sectores de la ciudad, sino que además funciona como regulador de crecimiento de la ciudad en la medida en que establece su alcance en relación a criterios de eficiencia. (p. 39). Para concluir la presente categoría como unidad temática de análisis, resulta preciso indicar que el transporte público ha tenido todas las garantías y autorizaciones para operar, ello bajo el entendido que cuando las regiones no cuentan con un sistema de transporte público eficiente y las personas no pueden utilizar democráticamente la mayoría de los servicios que ofrecen los departamentos, el uso de un automóvil privado para trasladarse a las diferentes zonas se vuelve necesario, incluso

imprescindible. Sin embargo, esta tendencia también asegura la ampliación de los límites de las regiones y los territorios.

### **2.4.3 Servicio Público de Transporte dentro del Ordenamiento Jurídico Colombiano**

Partiendo de las leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 como la normatividad que en esencia regula el transporte público en Colombia; en primera instancia tendrá que decirse que el ordenamiento jurídico colombiano en materia de transporte se caracteriza por ser un sector regulado por diversas normas de diferente rango, tanto legal como reglamentario, ello, bajo el entendido que cuenta con una ley general que contiene disposiciones básicas sobre el transporte, distribuye competencias entre la Nación y las entidades territoriales y reglamenta la planeación en el sector y otra que contiene el Estatuto Nacional del Transporte. De entrada, se dirá que con la expedición de la Constitución Colombiana, que como bien se citó en párrafos precedentes, fue posible concebir el Estado Colombiano como un Estado Social de Derecho y en su artículo 365 consagró no solo la obligación de éste de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos, sino que otorgó a los particulares la titularidad para la prestación de los mismos bajo el régimen que fije la ley, surgió entonces la necesidad de que el Congreso de la República expidiera las regulaciones que habrían de regular las actividades consideradas como servicios públicos.

En estos términos en materia de distribución de competencias, la Ley 105 de 1993 se refirió a las autoridades que integran el sistema de transporte precisando que son: el Ministerio de Transporte y sus organismos adscritos y vinculados. Asimismo, dispuso que las autoridades que integran el sistema y tienen como función el desarrollo de políticas de transporte son, además de los entes citados, los organismos de tránsito y transporte terrestre y demás dependencias del sector central y del descentralizado de cualquier orden, quienes están obligados a actuar dentro del ámbito de su competencia, en forma coordinada y fundada en los principios constitucionales y legales y

en criterios de planeación, descentralización y participación, todo ello en aras de lograr un sistema integral y articulado que permita el desarrollo del sector. Al respecto resulta ilustrativo citar lo expresado por la Corte Constitucional en Sentencia C-539 del 23 de noviembre de 1995, M.P. Antonio Barrera Carbonell, que indica:

Corresponde a las autoridades de los niveles departamental, distrital y municipal, ejercer la potestad reglamentaria para dar concreción y especificidad a la normación<sup>4</sup> legal de modo que, con sujeción a sus parámetros, dispongan lo conducente a la adecuada y eficiente prestación de los servicios públicos según sean las características de las necesidades locales. (p. 45).

En similares términos, pero para el caso concreto del transporte, afirma el Consejo de Estado en sentencia del 2 de julio de 1995 - Expediente No. 3057 - Consejero Ponente Ernesto Ariza lo siguiente: Corresponde al reglamento hacer expedita la Ley, de hacer explícito lo que está implícito en ella, y siendo los alcaldes la máxima autoridad en su jurisdicción, no puede resultar ajena a su función la ejecución de las medidas legales que en materia de tránsito y transporte puedan afectar a su localidad. De esta manera, la citada ley previó en su artículo 39, la posibilidad de que las Asambleas Departamentales deleguen en los concejos municipales la función atribuida en el artículo 300 de la Constitución relativa a la reglamentación del transporte, en los siguientes términos:

Delegación de funciones de las Asambleas a los Concejos Municipales. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 301 de la Constitución Política, las asambleas departamentales podrán delegar en los concejos municipales las atribuciones establecidas

---

<sup>4</sup> Sic.

en el artículo 300 numeral 1 y 2 referentes a la reglamentación del transporte, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera dentro de los lineamientos de la presente ley. (Ley 105, 1993, Art. 39).

Por su parte la misma Ley 336 estableció que las reglamentaciones de las diferentes modalidades de transporte terrestre automotor y las condiciones y requisitos de habilitación de cada uno de ellos, la tiene el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, quien ostenta la competencia para expedir las reglamentaciones pertinentes, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las diferentes autoridades regionales o locales en la materia. Dicha competencia incluye la facultad de fijar los criterios que han de tenerse en cuenta para establecer el régimen tarifario, es decir, para determinar la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de las modalidades de transporte, para lo cual han de tener en cuenta el estudio de costos efectuado. Esta facultad del Gobierno Nacional y por supuesto, de las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales les permite establecer subsidios en favor de estudiantes, personas discapacitadas físicamente y personas de la tercera edad.

Como complemento de lo enunciado con antelación es preciso mencionar lo argumentado en la Sentencia C-517 de 1992, Magistrado Ponente Dr. Ciro Angarita Barón, en la que la Corte al hacer referencia a las competencias de las asambleas departamentales y de los concejos municipales en materia de servicios públicos, colige aspectos de importancia como los siguientes. Ahora bien, no debe perderse de vista que por disposición de la propia Constitución la función que la Carta confiere en los artículos 300-1 y 298 a las asambleas departamentales y en los artículos 311 y 313-1 a los concejos municipales para "*...reglamentar... la prestación de los servicios*" que la ley confíe a la respectiva entidad territorial debe entenderse circunscrita a lo que ella misma determine.

En efecto, sobre este aspecto deben recordarse los siguientes parámetros que la Carta consagra: a) La autonomía de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses se enmarca en los contornos que a ella fijan la Constitución y la ley. (artículo 287)." "b) Conforme lo dispone el artículo 288 ibidem, corresponde a la ley establecer los términos en los que, de acuerdo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los distintos niveles territoriales ejercerán las competencias que les son atribuidas por la Constitución." (p. 46).

Se parte de un principio de autonomía en el que convergen acciones de las autoridades de todo orden, por lo menos desde la perspectiva administrativa, al respecto se hace hincapié en una división de la misma índole, en la que se delimitan responsabilidades y alcances, conforme a unos parámetros preestablecidos en la Constitución y la Ley. En consecuencia, las competencias se circunscriben a los parámetros establecidos por dichos insumos. Con lo cual, el orden jerárquico, varía sustancialmente, en cada caso particular.

## ***2.5 EL TRANSPORTE, SERVICIO PÚBLICO ESENCIAL Y ACTIVIDAD ECONÓMICA SUJETA A LA INTERVENCIÓN, REGULACIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DEL ESTADO***

Adicional a lo expuesto es transcendental destacar que la operación de los transportes en Colombia fue definida dentro del ordenamiento jurídico como un servicio público esencial, ello bajo el entendido que así fue como lo determinó la Ley 105 de 1993. Igualmente se tiene que el artículo 56 de la Constitución Política de 1991 reitera que esta noción de servicio público es esencial, razón por la cual establece la prohibición de ejercer el derecho a la huelga en los servicios públicos definidos como esenciales. Sumado a este postulado, el Alto Tribunal Constitucional en

Sentencia C-033 de 2014, precisó los siguientes elementos esenciales del servicio público de transporte:

Su objeto consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, a cambio a una contraprestación pactada normalmente en dinero. 1. Cumple la función de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia; 2. El carácter de servicio público esencial implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación -la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida-, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte (Ley 336/96, art. 2º)-; 3. Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado; 4 El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado. (p. 21).

Ahora bien, al hacer referencia además al desarrollo temático y normativo del servicio público de transporte a partir de las tensiones existentes dentro del sistema democrático se tiene que según Urquillo, (1979) los sistemas democráticos procuran el control de las relaciones conflictivas bajo los fundamentos jurídicos y por la vía del consenso, a fin de lograr desactivar los conflictos abiertos y convertirlos en simples tensiones que parecen ser consustanciales a la dinámica democrática y que difícilmente pueda prescindirse de ellas. Sumado a esta apreciación agrega que “...*las tensiones sociales desaparecerán únicamente cuando quedaran eliminadas las causas que generan los antagonismos de los grupos sociales, fenómeno este que no parece hallarse muy próximo.*” (p.23).

Bajo este mismo hilo conductor, para Pasquino, (1993) en temas relacionados con tensiones normativas en la ejecución de competencias administrativas la eliminación del conflicto que se genera a raíz de este tipo de tensiones o su plena resolución no son frecuentes dentro de los ordenamientos jurídicos, pues según su criterio se hace más factible y viable reglamentar dichos conflictos, es decir formular reglas aceptadas por los participantes, las cuales tienen como fin establecer límites, pues en esencia la solución de tensiones normativas en la ejecución de competencias administrativas debe pretender es no poner fin a los conflictos sino reglamentar las formas de modo que su manifestación sea lo menos lesiva posible para los actores en juego, entre los cuales están para el caso concreto los ciudadanos, y las entidades estatales desde los ámbitos nacional y departamental que se benefician y regulan el servicio público de transporte respectivamente.

## ***2.6 CONCLUSIONES***

Como conclusión del presente capítulo, se resalta entonces que para el caso concreto de Colombia el Ministerio de Transporte a nivel nacional es el máximo órgano de decisión para el sector del transporte, pues es el responsable de garantizar la formulación general de la normatividad que regula este servicio público en los municipios y departamentos. No obstante, aunque bien se requiera de esa dirección centralizada, las particularidades inherentes a cada una de las regiones ameritan un conocimiento más amplio desde el contexto a fin de definir las prioridades en la prestación del servicio público de transporte, situación que bajo los parámetros de este ente ministerial no se cumplen de manera eficaz para todos los casos.

Por tanto, a la luz de los principios de eficacia y eficiencia en la prestación del servicio de transporte público y como bien lo contempla la Corte Constitucional en Sentencia C- 826 de 2013, la creación e implementación del sistema de control de calidad de las entidades debe caracterizarse

por la distribución de competencias entre la nación y los entes territoriales según lo ha determinado el legislador, pues el ejercicio de las facultades otorgadas debe en efecto garantizar la materialización de todos los principios constitucionales; ello en razón a la importancia de la eficacia de las normas jurídicas.

## **CAPÍTULO III**

### **3. SOLUCIONES JURÍDICAS A LAS TENSIONES CONSTITUCIONALES ENTRE LAS AUTORIDADES QUE REGULAN EL TRANSPORTE PÚBLICO A PARTIR DE LA NOCIÓN DE EFICACIA NORMATIVA**

Con el fin de explorar en la hermenéutica constitucional y legal herramientas que permitan brindar soluciones jurídicas a las tensiones que se presentan en relación con las competencias que, en materia de transporte público, le son conferidas a las autoridades nacionales y departamentales, en el presente capítulo se desarrollan las soluciones jurídicas a las divergencias constitucionales entre las autoridades en Colombia que regulan el transporte público, por lo que el contenido del capítulo, contiene en esencia, los aspectos que se deben tener en cuenta para plantear soluciones a discrepancias y conflictos de normas y de principios, los alcances de la jurisprudencia en el Estado constitucional colombiano y su interpretación respecto de los principios en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana a partir de la noción de eficacia normativa, todo ello con el fin de exponer los resultados del objetivo específico No. 3.

Ahora bien, en el desarrollo del presente capítulo se analiza a partir de la noción de eficacia normativa las posibles soluciones jurídicas a tales discordancias entre las autoridades nacionales y departamentales en que regulan el transporte público, mismo análisis que parte de la base del espacio esencial de la autonomía territorial que el principio unitario del Estado colombiano debe respetar en virtud a lo que ha determinado directamente la carta política del país, por tanto el hacer referencia a las facultades y competencias de las entidades territoriales en materia de transporte, encuentra sustento en lo dispuesto por el artículo 287 superior que hace alusión a la materialización del derecho que les asiste a las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses en todo lo relacionado con el servicio público objeto de estudio.

Asunto que de conformidad a lo referido por la Corte Constitucional en Sentencias C-403 de 1999, C-219 de 1997, C-579 de 2001 y C-931 de 2006 forma parte de la materialización del derecho que les asiste a las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses; derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar de las rentas nacionales, y el de que el órgano de representación más inmediato al pueblo participe en la toma de las principales decisiones para el desarrollo de la vida departamental. Al respecto se plantea en el artículo 180 del Plan Nacional de Desarrollo, en lo que al control de movilidad se refiere (“...el control, con énfasis en la capacidad de detección de infracciones...”); la importancia de vigilar las acciones que en dicha materia le **competen a los municipios y departamentos** (parágrafo primero).

Cabe destacar, que de ninguna manera tal aseveración se refiere a una intervención per se en las competencias jurisdiccionales de las autoridades departamentales, dado que es en ellos en quienes recae la responsabilidad de su manejo; no obstante, y como es natural, la distinción jerárquica que valida el nivel superior de la autoridad Nacional, se determina a través de la vigilancia y control, como quiera que este rol es fundamental en la administración pública. Nótese que, según lo planteado en la PND, de facto se descarta la imposición de órdenes del nivel Nacional, con las excepciones que puedan suscitarse en los diagnósticos resultantes de esa vigilancia y control, porque de lo contrario no tendría sentido su implementación.

En consecuencia, es claro que, el planteamiento en la gestión de la desavenencia constitucional planteada en este acápite y analizada desde la perspectiva de la eficacia normativa, debe tener el sustento de una autonomía ligada a la soberanía popular y a la democracia participativa como una de las posibles soluciones, presumiendo que en la autoridad Nacional

descansa la responsabilidad de la vigilancia y control, a través de las instituciones creadas para tal fin y bajo el entendido que como bien lo indicó el Máximo Órgano Constitucional en Sentencia C-535 de 1996. M.P.: Alejandro Martínez Caballero, se requiere una participación permanente que permita que la decisión ciudadana se exprese sobre cuáles son las necesidades a satisfacer y la forma de hacerlo, y para este ejercicio académico de no cumplirse con estos presupuestos de la autonomía territorial, no puede haber lugar a consensos de manera definitiva hasta tanto se cumpla con el impacto esperado de los antecedentes jurisprudenciales y la normatividad misma.

### ***3.1 DESARROLLO DE LA NOCIÓN DE EFICACIA NORMATIVA***

En este orden de ideas se tiene que con relación al termino de eficacia de las normas jurídicas, en la investigación denominada “la eficacia en el ordenamiento jurídico colombiano” se hace de manera apropiada para el caso de análisis el acercamiento que se realiza respecto de lo que en términos generales tiene inmerso esta figura jurídica, por tanto se hace una inferencia lógica de la definición de la eficacia jurídica general y la eficacia jurídica de carácter instrumental vistas desde la perspectiva de los autores Ramón Soriano y Lawrence M. Friedman, pronunciamiento que citando a con Soriano (1997); la preexistencia de algunas condiciones socio- jurídicas específicas pueden influir en que una norma llegue a tener mayor o menor éxito respecto de la forma en que sea percibida y visualizada por parte de los miembros de la sociedad a la que va a ser destinada, razones por las cuales, el autor en cita, diferencia en dos tipos dichas circunstancias, la primera es la de eficacia jurídica general y la segunda la de eficacia jurídica de carácter instrumental; considerando entonces que aunque ambas son necesarias para analizar la eficacia de determinada norma, son independiente una de la otra, puesto que aunque las normas coexisten como tal dentro de los ordenamientos jurídicos, estas en sí mismas no tienen injerencia alguna en que tales requisitos coexistan al unísono. Ya en palabras de Friedman (1987) se manifiesta que:

La ley no es la única fuente de sanciones y premios. El sujeto vive y trabaja en sociedad. Tiene una familia, amigos, compañeros de trabajo; es un miembro de una iglesia, club, clan o banda. Todos estos grupos son también fuentes de sanciones y premios (pág. 106).

Como complemento de lo mencionado, Coulson y Ramírez (2010) refieren al hacer mención de los autores citados con antelación, que en esencia lo que conlleva a la sociedad a incumplir las normas a las que se encuentran sometidos es la falta de vínculos sociales entre sus ciudadanos y la administración estatal o viceversa, pues los organismos gubernamentales y legales no pueden estar en todos los lugares a fin de hacer cumplir las normas y como consecuencia de ello tampoco puede sancionar a quienes las incumplan. En este orden de ideas analizar posturas como las expuestas, permiten concluir que si la ineficacia normativa es latente aun existiendo normatividad y parámetros legales completos, con mayor razón hay ineficacia jurídica en regulaciones que guardan lugares para las tensiones y los conflictos normativos, pues como se expone en sentencia C-216 de 1994, unos serán los alcances de la autonomía territorial en materia de transporte para los asuntos estrictamente locales o del resorte exclusivo de la entidad territorial y otros, en aquellos en los cuales concurre con este un interés nacional, por tanto como bien la Corte Constitucional sostuvo en la decisión en cita:

...la comunidad humana dentro del Estado está constituida por diversos intereses, y su bienestar se logra por multiplicidad de acciones que encuentran su unidad en la generalidad de la ley. De ahí que es un desorden el pretender que lo que por esencia es nacional se regule con criterios seccionales o locales. (Corte Constitucional de Colombia, C-216 de 1994).

En esencia, y al hablar de eficacia normativa se tiene que lo anterior tal como también se expresa en la sentencia C-535 de 1996, no conlleva a la negación de la posibilidad de que en determinadas circunstancias la regulación legal sea ampliada e imponga mayores o más rigurosas exigencias en el ámbito territorial, en atención a los intereses locales concurrentes comparados con los del nivel nacional, es decir en lo que respecta con las asambleas departamentales y la nación para todo lo relacionado con el transporte.

### **3.1.1 Eficacia Jurídica Respecto de la Colisión de Principios Constitucionales y Legales**

De conformidad a la importancia que tiene la figura jurídica de eficacia normativa en la presente investigación, se tiene que con relación a las competencias que regulan el transporte público en Colombia, no se cumple con las características y los lineamientos, que en efecto supone la existencia de cierta normatividad cuando es eficaz, dentro de un ordenamiento jurídico, ello en razón a que dichas competencias han dejado en evidencia que presentan una colisión respecto de las facultades legales que se han otorgado a las entidades nacionales y departamentales y aquellas que realmente se cumplen en este campo; esto, al resultar indiscutible que tales circunstancias van en contravía del ordenamiento jurídico colombiano, quedando sin argumentos válidos el Ministerio de Transporte en este asunto.

Cabe aclarar que su bien el análisis recae en la autonomía territorial, sobre todo en el marco de la Constitución de poderes, la alusión a principios que se podrían denominar de sucedáneos en esta discusión, no se pueden dejar de mencionar, esto con el fin de contextualizar íntegramente la tesis expuesta. Dicho esto, y como bien se ha enfatizado en el desarrollo de la presente investigación en materia de ponderación, al unísono debe resaltarse a través de la abstracción de los principios constitucionales y legales en colisión para el caso concreto, de un lado el principio democrático versus la separación de poderes, pues como bien lo indica Guio (2010), el estado

social de derecho trae inmerso una condición garantista del sistema jurídico que debe superar el concepto de limitación del poder basado en la salvaguarda del principio de legalidad como aquel principio característico del Estado, en el que el sistema jurídico obedece a unas garantías, valores y principios que al ser elevados al orden constitucional condicionan e irradian el ejercicio del poder político y la producción del derecho estatal en la consecución de unas garantías, mismos que de acuerdo a la postura del autor en cita, deben ser concordantes con los derechos que materializan un objetivo ideal de justicia social.

Debido a esto, se tiene entonces que el autor referenciado, dentro de su teoría, compara el principio democrático versus la separación de poderes, por tanto enfatiza en que el Estado social de derecho a su vez es un estado social del constitucionalismo, que comporta una serie de responsabilidades y requerimientos sociales en cabeza de los órganos de derecho público, que de igual forma son titulares del poder legislativo, ejecutivo y judicial; por lo que el ejercicio de los poderes estatales sin lugar a dudas configuran una materialización de la acción dinámica de principios y valores que se encuentran sustentados en la Constitución Política como aquellos fundamentos legitimadores de la democracia social. En suma, analizar desde la ponderación la colisión de estos dos principios deja la evidencia que en efecto, el principio de la teoría de la separación de poderes constituye un elemento estructural para la protección de otros principios fundamentales en los que se fundamenta el estado social de derecho, sumado a que como le indica Guío (2010), es una garantía que tiene el primer orden político constitucional, bajo el entendido que en ella se encriptan los valores democráticos que dan fuerza y legitiman las acciones del Estado en su conjunto.

Razón por la cual, efectivamente como bien se ha mencionado en el desarrollo de la investigación, resulta pertinente hacer especial énfasis en la ley de la ponderación, la teoría de los

principios y la tesis de la optimización que plantea Alexy, (2003), bajo el entendido que el referido autor analiza las razones por las cuales se presenta la colisión de principios, pues afirma que estos son normas que se diferencian en esencia de las reglas por su estructura, y sobre el particular aduce que cuando dos reglas entran en conflicto existen dos soluciones posibles: o bien una de ellas invalida la otra, o bien la nueva regla también resulta válida por cuanto se constituye en una excepción de la primera. Conjuntamente con todo lo ya referenciando, en el informe de ponencia de primer debate al proyecto de ley orgánica número 486 de 2020 de la Cámara de Representantes, publicado el 10 de junio de 2021 en la Gaceta del Congreso de la República, y que a la fecha 8 de febrero de 2022 se convirtió en la Ley Orgánica 2200, se exponen dentro de la justificación del proyecto de ley, aspectos de gran importancia como los siguientes:

Uno de los mayores desafíos institucionales, es promover los arreglos necesarios para asegurar condiciones de gobernabilidad en un escenario pluralista y multinivel como el que se reconoce en la Constitución Política. Si bien Colombia ha avanzado en afianzar y fortalecer la descentralización administrativa, se evidencian obstáculos para el desarrollo efectivo de las capacidades institucionales. Es decir, es necesario adecuar el funcionamiento y organización de los departamentos a las nuevas condiciones del país, lo que hace necesario integrar las normas del régimen político y administrativo departamental, y fortalecer las competencias de estas entidades territoriales, al otorgarles funciones más claras y de mayor alcance en los diferentes sectores. (Congreso de la República de Colombia, Gaceta 626, 2021).

Con lo mencionado en antelación, se deja en evidencia que la que es hoy la Ley 2200 de 2022, nace de una necesidad que encontró el legislador de armonizar la unidad estatal y la descentralización territorial de los departamentos a fin de que esta fuera una normatividad eficaz,

que la fecha se sigue poniendo en marcha. Con las salvedades que se concitan en las funciones, sobre todo en materia de vigilancia, las que deben constituirse en una premisa ineludible, entendiendo que al control de ninguna manera que se le arroga una propiedad que represente un obstáculo, tiene que servir en todo caso para garantizar el pleno cumplimiento de esas funciones en su objeto real, es decir, el bienestar general, que en caso materia de análisis, se por sentado en los aportes al desarrollo regional de manera integral, sostenible y por tanto inclusivo.

### **3.1.2 Eficacia Jurídica de facto**

La eficacia en su dimensión más amplia, por lo menos en los términos gnoseológicos en los que tiene que ser útil para un fin mayor, guarda relación con lo que plantean Coulson y Ramírez (2010), en virtud de que las normas destinadas a regir los colectivos, deben ser similares o en concordancia con las legislaciones del orden estatal, esto por cuanto las normas jurídicas son adoptadas tradicionalmente, conforme a las conductas sociales, a su idea de moral desde el acervo colectivo y, por tanto desde el quehacer cultural, lo que en consecuencia la convierte en obligatorias. Se parte de la premisa fáctica y si se quiere irrestricta, que la norma jurídica, surge de la sociedad y de su dinámica y en razón a ello, está supeditada a la misma. Cabe enfatizar que la génesis de la organización social parte de las comunidades, en su expresión más simple y cuya organización más simple y cuya administración descansa en los municipios y los departamentos.

(...) Si una persona no tiene vínculos sociales y el Estado no está presente para exigir el cumplimiento de la ley, no hay mucho que evite que esta persona actúe conforme a sus propios intereses y contrario a los de otros o al interés general. Si se mira desde un punto de vista de costos y beneficios, no tiene muchos costos que la impulsen a actuar en contra de sus deseos. (Coulson y Ramírez, 2010, págs. 22-23).

Al respecto los autores citados, enfatizan en el conocimiento y por tanto en el alcance de las normas que se cristaliza en el principio de publicidad de manera integral, esto es de los derechos protegidos, de los deberes que conllevan y de los sectores de la población a los que va dirigida, por supuesto desde su objeto esencial, esto a través de algunos parámetros en los que se garantiza esa eficacia de la que se ha venido abordando: Desde un punto de vista práctico, es razonable pensar que, si una persona no conoce una norma, no se puede esperar que modifique su conducta para satisfacer su contenido. (...) es por eso por lo que los Estados utilizan mecanismos de publicidad para dar a conocer su legislación; es por ello también que, hasta cierto punto, el derecho dejó de ser oral y se volvió escrito; y es por ello que hoy en día el Estado trata de crear programas por medio de los cuales se aumente el conocimiento del derecho y, consecuentemente, se reduzca la discriminación en el acceso y uso del mismo, sobre todo en las clases más bajas que son las que menos conocimiento tienen de sus derechos. Como tercer elemento, este autor considera a la aceptación del derecho como una de las condiciones más importantes para su eficacia.

La conformidad con éste por parte de sus destinatarios implica que estos cumplirán lo que se ordena puesto que han internalizado el comportamiento preceptuado y han decidido actuar de acuerdo con él libremente y por su propia voluntad. Dicho fenómeno puede ser espontáneo o reflexivo. (Coulson et al., 2010, págs. 24-25).

No obstante, el conocimiento no necesariamente implica aceptación; esto significa, por lo menos para el caso en concreto, que la interpretación del conocimiento adquirido adquiere trascendencia en la norma material eficaz o mejor dicho en los afectos reales en sus destinatarios y no en la capacidad de interpelarla, con fines del satisfacer intereses particulares. De suyo, la interpretación corre el riesgo de contrarrestar su acción. Esa, así como, la prevalencia jurisdiccional de la autoridad de los entes municipales y/o departamentales, que son los obligados

a conocer de temas de transporte, se ven sometidos al escrutinio sesgado de quienes fungen como autoridad a nivel Nacional, esto al margen de las implicaciones que tales conflictos puedan ocasionar en el bienestar de los afectados. Se parte del hecho de quien asume el poder decisión, asume la responsabilidad del hacer lo correcto, por lo tanto, quien se ve involucrado en tal decisión, es decir, el ciudadano de a pie considera que, ajustados a las premisas constitucionales, quien obra en representación de ese Estado gestor y Garante, lo hace de buena fe y en aras de velar por el bien común.

De lo anterior, es factible colegir que el desarrollo en las regiones está supeditado a la capacidad de jerarquizar las prioridades, con todo lo que ello implica desde la norma dinamizadora, esto quiere decir que su valor material reside en su eficacia, por lo tanto, una norma (o su interpretación), que desestima la capacidad decisoria de los entes locales, anula el valor de la esencia constitucional, con lo cual se alude a la legalidad genuina de la norma y de su materialización. A propósito de esa legalidad per se correcta de la norma, Friedman en su libro “El sistema legal, una perspectiva de las ciencias sociales”, hace una clara descripción de las razones que sustentan esta posición, al destacar que quienes deben cumplir determinadas normas están llamados a hacer lo correcto, acción que se encuentra motivada de acuerdo a la percepción del autor por la conciencia cívica, misma que describe como ese sentimiento que tienen las personas de tener que obedecer ciertas reglas o normas incluso por encima de sus propios intereses personales, queriendo decir, que dentro de esta posición, está inmersa la moralidad y la aceptación reflexiva de las normas impuestas.

De todo lo mencionado, se concluye que la aceptación reflexiva proviene del autoexamen que se realizan las personas en cuanto a los motivos por los cuales aceptan o rechazan cualquier Derecho, es decir, reconocen el Derecho, de igual manera aceptan el poder que tienen las leyes así

a su parecer sean justas o injustas. En este sentido, según el autor mencionado en el párrafo inmediatamente anterior, es precisamente esta la legitimidad del Derecho dentro de la gerencia pública. De acuerdo con Weber, citado por Friedman una regla, costumbre, orden o sistema es “legítimo” cuando ésta está “dotada con el prestigio de ejemplaridad y obligatoriedad”. Puesto de manera más sencilla, pero en negativo, cuando las personas obedecen una norma, no por interés propio, sino por confianza en el legislador o en una convicción del valor sustantivo de la ley, la regla tiene legitimidad... Los juicios acerca de la legitimidad son juicios acerca de la forma, proceso de creación o fuente – acerca de cómo surgió la norma o acerca del creador de la norma y su autoridad. (Friedman, 1987, p. 112).

En el mismo sentido, Valentina Coulson Osorio y Laura Ramírez Correa (2010), sostienen que las normas pueden carecer del totalitarismo radical, de quien aceptarlas es presumir de sumisión absoluta o rechazarlas es admitir rebeldía llana, agregan que *“La aceptación también puede ser parcial cuando se aprueban determinadas reglas en razón de su naturaleza, de su justicia o de su utilidad, por tanto, cuando no cumplen con determinados criterios, se dejan de obedecer en un acto de rebeldía”*. (p. 24). Tal reacción debido a varios factores adjudicable a su origen, motivación y porque no, a los medios para materializarla. En tal virtud se puede colegir que la eficacia en términos generales se encuentra estrechamente ligada con la aceptación que en Derecho los ciudadanos tienen de las normas y del convencimiento relacionado con la conducta que éstos esperan que se tenga por las personas, aspectos que de manera apropiada se exponen en la citada investigación denominada “La eficacia en el ordenamiento jurídico colombiano” al hacer mención de lo que con relación al tema bajo análisis han investigado autores como Soriano, William M. Evan, entre otros.

Cabe agregar que es perentorio en el análisis, una distinción que se decanta en la eficacia de las normas, y tiene que ver con una validez semiótica, en el sentido que esta descansa en el imaginario que tiene impacto real, pero que el mismo no es proclive a su comprobación real (Eficacia simbólica). De manera que, por descarte, teniendo en cuenta que su objeto es social desde cualquier perspectiva, es materialmente eficaz. Surge pues un interrogante en ese visible conflicto, en el que la ley y su aplicación, esta sometida al subterfugio o del legislador sesgado o del operador judicial conveniente, por tanto conociendo las limitaciones de las leyes y las condiciones que se deben cumplir para que éstas sean potencialmente efectivas, ¿por qué se crean normas sobre las cuales se conoce desde un principio que tendrán una eficacia instrumental deficiente?

La respuesta parece encontrarse en lo que se ha llamado eficacia simbólica, por lo que se centrará el análisis en las explicaciones que Mauricio García Villegas (García, 1993), François Ost y Michel van de Kerchove Ost et al., (2001) han dado sobre ella. Estos autores no son los únicos que han tomado este concepto de eficacia instrumental adicionalmente afirman que los objetivos de las leyes no son siempre lo que expone a la sociedad. Con lo anterior, se concluye que para hacer un análisis completo de la eficacia de una normatividad se debe hablar de esa eficacia simbólica. Según Ost y van de Kerchove, la eficacia simbólica del Derecho “se podría definir como su capacidad para producir un cierto número de representaciones individuales o colectivas, valorizadoras o desvalorizadoras” (Ost et al., 2001 p. 223). De manera semejante Alegre (2019), con el fin de resaltar las características de esta tipología de eficacia, se apoya en Bourdieu y las condiciones sociales de la eficacia simbólica del lenguaje, haciendo énfasis a los siguientes aspectos de importancia:

Frente a las teorías de corte comunicacional, para Bourdieu la performatividad de una emisión está en dependencia del poder delegado que posee el emisor; si las palabras ejecutan

acciones es porque quien las pronuncia concentra en sí la representación y el capital simbólico acumulado por un determinado grupo. Para que el lenguaje funcione ya debe darse un reconocimiento –implícito, olvidado, irreconocible– de la autoridad y superioridad del emisor; cuanto más establecida e institucionalizada esté la jerarquía de la que se vale el emisor en su enunciación, mayor será la eficacia simbólica de sus palabras. Bourdieu expresa esto en tono de ley física: “la eficacia del discurso performativo que pretende hacer advenir lo que enuncia en el acto mismo de enunciarlo es proporcional a la autoridad de quien lo enuncia” (p. 125).

En definitiva, la eficacia simbólica de acuerdo con los postulados señalados con antelación guarda una estrecha coherencia con las condiciones sociales y los discursos de las instituciones, es decir de los mensajes que se emiten para hacer reconocidos y legitimados ante la sociedad. No obstante, las relaciones sociales estables nacen a partir de las formas de reconocimiento y autoridad, pues las instituciones en este caso las gubernamentales, otorgan a través de sus palabras, sus órdenes y su reglamento la manera de buscar ciertos efectos dentro de la configuración de fuerzas sociales incluso entre las mismas instituciones de poder. Conforme a esta ilustración de eficacia, es posible establecer que la eficacia simbólica tiene como objetivo buscar un cambio de las opiniones que los habitantes puedan tener en determinados actos y objetos; es decir, su función principal es modificar el pensamiento que tienen las personas al percibir un comportamiento regulado por las leyes. En virtud de lo anterior, existen tres tipos de eficacia:

- Eficacia Enunciativa: son todas las normas que no se aplican y que por tal motivo no se hace uso de la eficacia instrumental. La eficacia enunciativa estudia las leyes desde su inicio hasta su promulgación. Es aclarar que este tipo de normatividad por el solo hecho de ser creadas ya cumplen su propósito simbólico, es por esto que no puede decirse si fracasa o no.

- Eficacia Argumentativa: son aquellas leyes que después de ser promulgadas, se ejecutan y aplican por los órganos del poder público y por los habitantes del territorio nacional. Sin embargo, esta normatividad no cumple con los fines por los cuales se crearon.

- Eficacia Substancial: Nace de la relación de las tres etapas de las leyes. En esta, la promulgación y eficacia son lo mismo, es decir, la intención es que los sujetos para quienes fueron creada la perciban como un símbolo de algo.

La norma en este caso no persigue objetivos que no sean jurídicos, sino que su función simbólica es pretendida y deseada. Un ejemplo de esto es las leyes o normas que fueron creadas para condecorar a alguien, como lo es la Orden de Boyacá, que fue establecida como premio y estímulo a los miembros de las Fuerzas Militares que hayan sobresalido. Su otorgamiento cumple la función simbólica de exaltar las cualidades de alguien y, al hacer ese reconocimiento, agota la eficacia instrumental, pues el objetivo era precisamente hacer ese reconocimiento simbólico. (Coulson y Ramírez, 2010).

### **3.1.3 Competencias Estatales y Administrativas Versus Eficacia Jurídica**

Como conclusión sobre este tópico, se tiene que la eficacia de las normas goza de una estrecha relación para el caso bajo estudio, con las competencias que a su vez están directamente vinculadas al poder del estado, y a la distribución del mismo entre sus distintos órganos, por lo que el incumplimiento a la finalidad de estos fines y objetivos estatales, deja en evidencia la ineficacia normativa de las competencias legales y constitucionales en materia de transporte asignadas a los organismos públicos objeto de investigación. Por tanto, dicho incumplimiento queda evidenciado en las tensiones mencionadas a lo largo de este estudio, al estar vinculadas a la incapacidad para

cumplir los fines del Estado; por lo que resulta probado que la forma en que el ordenamiento jurídico regula los conflictos de competencias entre organismos o niveles de gobierno no es eficaz.

Desde el punto de vista jurídico el conflicto de competencias es disfuncional, aunado a que se presenta estático y no dispone los procedimientos adecuados y previstos por la normativa para disipar la situación en conflicto, es así como para las personas como es el caso concreto en análisis, no resulta viable legitimar dicha normatividad, y de no hacerse la eficacia de las normas jurídicas para el caso concreto no aplica, encontrando como una posible solución a las tensiones aquí investigadas, que el Estado cumpla con todos los presupuestos de eficacia normativa en la puesta en marcha de facultades y competencias legalmente asignadas. Lo anterior, no solo guarda relación con la legitimación de una sola persona, son de las muchas que integran los innumerables llamados jurídicos ante las altas cortes.

### ***3.2 LOS ALCANCES DE LA JURISPRUDENCIA DE PRINCIPIOS Y SU COLISIÓN EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL COLOMBIANO***

Cuando se alude a la gnoseología, se categoriza la denotación de un concepto en un escenario, en que confluyen intereses comunes, los mismos que se pueden escanciar en los métodos y en las estrategias para que esto sea posible, en tal ciencia se cimientan los fines de una organización social estructurada como Estado y en la que pesa dos atributos irreductibles y vinculados por los fines y por esos medios para darle sentido a ese tipo de organización. La condición de democrática garantiza en el conglomerado la participación activa, igualitaria y en condiciones de equidad. La segunda, su condición de Estado Social de Derecho, somete a sus miembros a una égida garantista en sus derechos y libertades, así como en sus deberes, como quieren que estos son inherentes, sin discriminación a menos que sea para proteger (discriminación positiva), a todos y cada uno de los asociados.

Lo anterior, le da sentido a los principios como insumos que concitan la materialización de esa organización democrática y como Estado Social de derecho, por tanto y según Ruiz (2008), se destacan en ellos tres características: la fundamentalidad, la generalidad y la vaguedad. La fundamentalidad de una norma significa que su modificación o sustitución, tiene como efecto directo una transformación del resto del Ordenamiento jurídico o del sector del mismo en el que ésta se inserta. La generalidad de una norma, por su parte, alude a la amplitud del campo de su aplicación; es decir, indica que tanto el supuesto de hecho como la consecuencia jurídica están regulados en términos muy generales y abstractos. La vaguedad, en fin, si bien es confundida en ocasiones con la generalidad, tiene, no obstante, un sentido distinto; así, se puede afirmar que una norma es vaga cuando, dado su amplio ámbito de indeterminación semántica, es difícil efectuar una identificación entre un caso y el supuesto de hecho previsto en la misma, por lo que aparecen o pueden aparecer casos límite o dudosos, que no están claramente excluidos ni incluidos en la norma. (p. 147).

En este mismo orden de ideas el autor mencionado, hace alusión de forma apropiada para la presente investigación de la existencia de principios implícitos y explícitos, toda vez que la particularidad es o puede llegar a ser un terreno común a todos los principios y a todas las normas, exponiendo sobre este asunto, aspectos de importancia como los siguientes:

Los principios jurídicos, por su parte, pueden clasificarse en función de distintos criterios, si bien el principal es aquel que distingue entre principios explícitos e implícitos –comúnmente conocidos como principios generales del derecho–. Los primeros son aquellos que han sido expresamente dictados por una fuente de producción jurídica y aparecen, en consecuencia, recogidos en un texto normativo, en tanto que los principios implícitos son deducidos por el aplicador del derecho a partir de disposiciones expresas del

Ordenamiento jurídico –si bien, como veremos, para un sector de la doctrina han de entenderse como conclusiones extraídas del derecho natural. (Ruiz, 2012, p. 148).

Como complemento de lo indicado argumenta, además, y con relación al papel de los principios implícitos que estos son determinantes al momento de solucionar lagunas y de permitir un correcto entendimiento de las normas; bajo el entendido que dan luces en la tarea de interpretación y aplicación, al poderse convertir en normas subsidiaria. No obstante, es el mismo autor quien plantea que este tipo de circunstancias traza distintos problemas desde el punto de vista de su juridicidad o de su integración en el derecho, así como del ámbito de discrecionalidad que se les permiten a los operadores jurídicos. Siguiendo con el desarrollo del concepto de principio jurídico, se tiene que este puede ser usado en diversos sentidos o acepciones, entre las cuales, a juicio de Atienza y Ruiz Manero (1991) los más significativos son los siguientes:

En el sentido de norma muy general, entendiéndose por tal la que regula un caso cuyas propiedades relevantes son muy generales; en el de norma redactada en términos particularmente vagos, como consecuencia de la incorporación en la misma de un número de conceptos jurídicos indeterminados; en el sentido de norma programática o directriz, esto es, de norma que estipula la obligación de perseguir determinados fines; en el sentido de norma que expresa los valores superiores del ordenamiento jurídico; en el de una norma especialmente importante, aunque su grado de generalidad sea relativamente bajo; en el sentido de norma de elevada jerarquía; en el sentido de norma dirigida a los órganos de aplicación jurídicos y que señala, con carácter general, como se debe seleccionar la norma aplicable, interpretarla, etc.; y, en fin, en el sentido de regula iuris, esto es, de enunciado o máxima de la ciencia jurídica que permite la sistematización del ordenamiento jurídico o de un sector del mismo. (p. 103).

Otro aspecto para destacar es la teoría de los principios entendidos como mandatos de optimización propuesta por Robert Alexy: quien señala que la distinción entre reglas y principios es vital para la teoría de los derechos fundamentales, pues sin ella no puede existir una teoría satisfactoria de la colisión y tampoco una teoría suficiente acerca del papel que juegan los derechos fundamentales en el sistema jurídico y adicional a ello establece dos criterios de diferenciación que se asemejan, hasta cierto punto, a los propuestos por Dworkin. Sin embargo, Alexy duda de la solidez del primero de los criterios de este, es decir que las reglas, a diferencia de los principios, son aplicables en la forma «todo-o-nada», con el argumento que es posible que, con ocasión de la decisión en un caso concreto, se introduzca en una regla una nueva. Ahora bien, como resultado de lo manifestando con antelación en cualquier caso como señala Rodríguez (2004) es importante subrayar que:

...los órganos jurisdiccionales crean nuevas normas a través de esta racionalización de las normas jurídicas que forman parte del sistema jurídico. No se trata, por tanto, de un enunciado normativo a interpretar, sino de la creación de una nueva norma jurídica que ha de resolver un supuesto no regulado. (p.112).

Esto puede generar dudas respecto a la legitimidad judicial pues, tal y como advierte Saavedra (1994), este proceso no puede ser ya concebido como la puesta en marcha de una investigación dirigida a obtener una respuesta del derecho para un caso conflictivo que se supone regulado expresa e implícitamente por él, ya que en virtud de los sustentado por el autor en cita: Esto es – continúa– lo que el Estado de Derecho y el sistema jurídico exigen del juez: sumisión exclusiva al imperio de la ley y a unos determinados criterios metodológicos. Pero si en el proceso de obtención judicial del derecho intervienen otros elementos, más aún, si esos elementos se incrustan en dicho proceso desde su raíz, condicionando el recurso a unos u otros métodos,

orientando la búsqueda del significado de las normas y del sentido de los hechos, e incluso dirigiendo las construcciones doctrinales y dogmáticas, entonces al juez le corresponde, como artífice de la decisión, una responsabilidad que no cabe trasladar exclusivamente a la ley. Y ello ocurre, aunque actúe correctamente, es decir, aunque actúe como el Estado de Derecho y el sistema jurídico exigen de él. (p. 85).

Pero además de este análisis de los principios jurídicos vistos desde el panorama nacional para Colombia es preciso determinar los alcances de la jurisprudencia de principios en el Estado, misma que es entendida por Bechara (2017) con las siguientes características: A través de la jurisprudencia de principios la Corte Constitucional utiliza su doctrina, como herramienta hermenéutica argumentativa en materia de vacíos normativos, cobrando una especial importancia en apoyo a la teoría de principios como gestación del Estado constitucional en Colombia. En este sentido, la importancia de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de vacíos normativos presenta directamente la aplicabilidad de la teoría de principios ya no en un plano estrictamente meta-teórico desde la filosofía del derecho, sino que la conduce a un plano teórico-material. (p. 17).

Ahora bien, como evidencia en el desarrollo de la investigación, además de los autores precedentes, a continuación se abordan diferentes posturas de autores que dan a conocer las otras perspectivas de lo que comprende la colisión de principios, puesto que, por ejemplo, los parámetros constitucionales expuestos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, dan a conocer ciertas teorías que despliegan un método para reflexionar y satisfacer de forma práctica casos en los que se presenta una colisión de principios. Se aborda entonces la propuesta de Alexy (2006) referenciada por Sabogal (2015), quien indica lo siguiente: El único punto de interés en esta oportunidad, es que la resolución de un conflicto de normas, ya sea a través de la meta-subsunción

o a través de la ponderación, presupone una subsunción a un primer nivel, que se expresará, de una u otra manera, a través de una estructura deductiva.

Si el peso abstracto de dos principios en colisión es igual, esta variable puede ser dejada de lado en la ponderación. La Ley de la Ponderación tiene como un primer objetivo la ponderación de la intensidad de las interferencias. Esto resulta de aplicación en una situación donde los pesos abstractos son iguales, esto es, que no juegan ningún rol. (pp. 2-5)

De otro lado, se cuenta con la postura de Jürgen Habermas, conocido al ser un fuerte crítico de la postura de Alexy cuando se refiere a la ponderación de principios, siendo una discusión de índole relativa. La anterior postura menciona: La ponderación favorece “decisiones buenas para algunos” y no “decisiones justas para todos”, creando así, a largo plazo, una gran inseguridad jurídica pero también propiciando una deslegitimación progresiva del sistema jurídico.

Esto en la medida en que las decisiones judiciales van a estar asignadas por un alto grado de discrecionalidad y, en cuanto no son compartidas sino por las formas de vida cuyos valores se ven en la decisión representados y defendidos, son confrontadas por las formas de vida que se sienten con la misma discriminadas. La sociedad pierde confianza en las decisiones judiciales porque percibe que no responden a una regla cierta y confiable. (Mejía, 2012, p. 27)

La postura mencionada con anterioridad se encamina a la propuesta de Habermas (1999) y a su concepto de democracia deliberativa como una forma política que tiene como objeto convertirse en un modelo normativo de la política contemporánea, pues de acuerdo a la teoría de este autor la política que conviene a la tardía modernidad no renuncia en ningún caso a construir

de forma racional el mundo humano de manera secular, autónoma y reflexiva en medio de una crisis del Estado social de derecho y en medio de la formación de una sociedad global, sumado a que aunque bien la democracia deliberativa a partir de Habermas tiene inmersa aspectos como lo normativo, lo procedimental y lo comunicativo, supone el desarrollo de otras categorías conceptuales que según este autor se enmarcan en el derecho, la ciudadanía, la opinión pública y la participación política. Como complemento de lo anterior, Habermas (2008), señala que:

...el sistema político es un subsistema especializado en la toma de decisiones colectivamente vinculantes, mientras que las estructuras comunicativas de la opinión pública constituyen una vasta red de sensores que reaccionan a la presión de problemas o situaciones problemáticas que afectan a la población global y estimulan opiniones influyentes. La opinión pública así elaborada y transformada en poder comunicativo, según Habermas, no puede ella misma mandar sino sólo dirigir el uso del poder administrativo en una determinada dirección (p. 377).

Siguiendo este mismo hilo conductor, respecto del proceso deliberativo y democrático para Habermas en *Facticidad y validez*, Rodríguez (2013), colige que este autor: Emprende una búsqueda orientada hacia la reconstrucción de los elementos normativos y pragmáticos que están en la base de la noción de derecho, a partir del cual se fundamentan las constituciones de los Estados democráticos modernos. Entre estos elementos sobresalen el principio del discurso y la forma jurídica de las normas. El primero presupone que sólo son legítimas aquellas normas de acción devenidas de la participación ciudadana y de la aceptación de todos los posibles afectados por las normas acordadas. El segundo admite que las normas establecidas requieren de la capacidad del destinatario de ligar su voluntad por propia iniciativa.

De acuerdo con este modo de entender tales principios, Habermas sugiere un distanciamiento del iusnaturalismo y privilegia al iuspositivismo, porque estima que en el Estado moderno los ciudadanos se orientan por normas y principios del derecho positivo, es decir, los ciudadanos siguen normas y procedimientos que determinan el uso público de la razón discursiva-comunicativa en pro del entendimiento intersubjetivo y la toma de decisiones consensuadas de manera democrática. (p. 316).

En esencia, de lo indicado por Rodríguez (2013), se infiere que para Habermas la democracia moderna tiene diferentes aspectos diferenciadores de la democracia clásica, ello bajo el entendido que se enmarca dentro de la referencia de una tipología de derecho que se caracteriza por rasgos como que el derecho moderno es un derecho coactivo, positivo y estructurado en normas generadas por un legislador, además de ser sancionado estatalmente y tener como fin la garantía de las libertades subjetivas. Es claro entonces, que es perentorio abordar los principios como esenciales en la construcción de un derecho material, que abogue por la protección de los derechos, en el marco de una Constitución, como la colombiana, que podría catalogarse como integralmente humanista, la mismas que sienta su prevalencia en la protección de los derechos y las libertades, sin que ello signifique de ningún modo, sacrificar el interés general.

Y si bien los contextos en la legitimación de la ley, conforme a determinadas coyunturas, la estabilidad y la seguridad jurídica está determinada por la capacidad de ponderar en la norma el statu quo constitucional, sin que si esencialidad se diluya en sofismas de distracción para que sea más conveniente a intereses que nada tienen que ver con el bien común o con su objeto cardinal. Y en aras de fortalecer ese propósito en la norma que deviene de una carta política, formulada para prevenir anarquías convenientes segmentos de población bien definidos, es por tal motivo que la

concepción nomoárquica se redimensiona como insumo que legitima racionalmente el poder del Estado en esa función gestora de protección de los derechos.

Al respecto la estructura en la que se dinamiza en Estado Social de Derecho como una premisa ineludible de organización, se consolida en la aplicación material de los principios constitucionales, de conformidad a la teoría expuesta por Habermas citado con anterioridad, en donde estos, sumados a los derechos que garantiza el Estado, son susceptibles de ser definidos en abstracto; no obstante, es posible encontrarlos materializados en constituciones históricas y en sistemas políticos, ello en atención a que según el autor mencionado(1998) los principios al ser materializados: “...significa que estos están representados en órdenes jurídicos concretos, es decir, en forma de un simbolismo cultural que permite su interpretación y lenguaje, en un sistema de acción que permita aterrizarlos a una realidad determinada tanto jurídica como política”. (p. 263). Cabe precisar que Sergio Estrada Vélez (2016), opta por ir más allá en cuanto al rol de los principios constitucionales:

El ingreso del Estado constitucional generó un mayor interés por el estudio de los principios jurídicos y de sus relaciones con temas fundamentales de la teoría jurídica como las fuentes del derecho, la noción de validez material, el ordenamiento jurídico, norma jurídica, la interpretación, entre otros. Los principios pasan de ser considerados normas auxiliares a la ley, a criterios de constitucionalidad de la misma; fungen, junto a los derechos fundamentales, de principales criterios de validez material; ayudan a la consecución de la plenitud del ordenamiento jurídico; complementan el modelo de normas tipo regla y, dada su naturaleza y funciones, son considerados normas pertenecientes al bloque de constitucionalidad. (Estrada, 2016, p 53).

Una vez zanjado este asunto, y volviendo a lo relacionado con las competencias, Gamboa (2008) agrega que “...*las competencias normativas que se reconocen a los órganos comunitarios, encuentran un fundamento de validez en las normas de la Constitución de 1991*” (p. 47), por lo tanto, lo que debe buscarse al analizar temas como los aquí estudiados y a la luz de la Carta Política Colombiana, es aminorar los tropiezos que se presentan en el funcionamiento normativo de las entidades encargadas de prestar los servicios esenciales de transporte público, ello con el fin de que existe una forma clara de evitar una colisión de competencia que lleven al incumplimiento, entre otras cosas, ya que la estructura administrativa tiene su origen en una serie de normas que no han sido actualizadas ni tenidas en cuenta a la hora de asignar funciones a los organismo realmente competentes. Otra mirada de un autor sobre el conflicto de competencias es la que aporta Álvarez (2012), al afirmar:

Para la doctrina en general se han definido algunas variables del conflicto de competencias, el material, referido a las tareas que legalmente puede realizar un órgano; la territorial, como el ámbito espacial de la función; la temporal, referida a la oportunidad y periodo delimitado en el que la competencia puede ser ejercida; Y por último, la jerárquica, dependiente de la posición que ocupa el órgano de la competencia en la organización estatal a la cual pertenece. (p. 53).

De todo lo anterior se puede colegir que la jerarquía jurisdiccional, es completamente ajena a la jerarquía normativa, simplemente porque se presume en la norma no solo su rango de aplicación, sino las competencias, como quiera que esta tiene que estar ligada a un marco de acción coyuntural, que no puede admitir conflicto, sobre todo cuando se trata de fortalecer el desarrollo saludable de la sociedad, con los que los mecanismos mediante los que se materializa la ley, tienen que ser expeditivos y no disruptivos. En ese sentido se observa que una legalidad que funda sus

argumentos en la formalidad, tiende a obstruir su fin último, lo que representa un perjuicio para la sociedad en general, sobre todo si se alude al tema del transporte, porque es a través de este eje que se dinamiza desde todas las instancias.

Sumado a la observación anterior, habría que agregar que una de las características de la norma, para que cumpla con su interpretación, es que en su adopción no admita interpretaciones, por los menos en lo que a competencias se refiere, en especial porque cuando no es literal y objetiva en su concepción, en la vaguedad de sus postulados se erige la tensión que obstaculiza el desarrollo, y para el caso en concreto, no admite discusión alguna, el papel vigilante y de control del Estado, a través de sus instituciones, no por puede ser admisible un control que imponga condiciones y tome decisiones al margen de los intereses de los entes de menor jerarquía territorial, incluso en detrimento de su bienestar.

### **3.3 Aspectos en las Soluciones a Tensiones y Conflictos de Normas y de Principios**

Cabe aclarar que de lo que trata el estudio en riesgos, es de las tensiones en cuanto a las competencias frente a la regulación de transporte público, con lo cual es necesario invocar el artículo 287 de la Constitución Política<sup>5</sup>, en la que no se plantean, ni se aclaran excepciones en esa autonomía, de facto en este artículo se adjudica capacidad y poder en los territorios para decidir sobre temas que los involucren y por supuesto, el transporte representa un eje que indiscutiblemente representa un renglón vital en el desarrollo. Y la vehemencia en destacar esta característica, tiene relación con lineamientos jerárquicos normativos en los que se consolidan la necesidad, la posibilidad y la oportunidad socialmente y la sociedad, ese organismo vivo, está

---

<sup>5</sup> Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.

compuesto, que para el caso son los territorios, eso quiere decir que en ellos se consolida el Estado como una unidad mayor y a ellos debe su existencia.

De manera que a las soluciones tiene que tenerse en cuenta los argumentos que subyacen en la iniciativa de metropolización, que justo tiene que ver con la capacidad de autogestionarse de las regiones, por medio de la potencialización de su capacidad y de la iniciativa de Desarrollo Sostenible propuesto por la ONU en el 2015, en el que justamente se proponen 17 Objetivos, esto en virtud de que a lo largo de esta disertación se está ponderando el valor de la Ley en el impacto real que pueda causar, propósito que se ha ido diluyendo en discusiones bizantinas, que obstruyen el desarrollo. Y en la que parecieran incidir intereses marginales, que nada tienen que ver con ese desarrollo.

Sumado a la alternativa propuesta se suman los esquemas asociativos regionales, que deberán ser promovidos por el Estado para la "*...conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades*" (art. 9), propuestos por la Ley 1454 de 2011, y consistente en que entre municipios, descubran la posibilidad de asociación administrativa y política de los mismos para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos [...] en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.

Ahora bien, otro de los aspectos que se deben tener en cuenta podría nacer con la posibilidad de delegación de funciones que, desprendidas del artículo 211 de la Constitución, se establecen en la Ley 489 de 1998, y en atención a la cual las entidades del orden nacional podrán

transferir el ejercicio de algunas de sus funciones a entidades del nivel territorial o más importante aún ser respetuosos y garantes de dichas funciones legales y constitucionales, aunado a la posibilidad de transferir a otras autoridades aquellas funciones que les son propias eso si con las restricciones que establece la ley. Así las cosas, resulta evidente que es el Estado el directo responsable de brindar las garantías necesarias con el fin de que la ciudadanía haga uso efectivo de sus derechos, esto es, asegurar la existencia y mantenimiento adecuado de las vías, así como la seguridad de las mismas, a través de la preservación del orden público, la provisión de los medios de transporte público idóneos para la movilidad y espacios públicos dignos para la permanencia y sano esparcimiento de los ciudadanos.

Aunado a lo expuesto, en la misma línea se tiene que el Ministerio de Transporte ha elaborado un documento a modo de manual denominado “*Caracterización del Transporte en Colombia Diagnostico y Proyectos de Transporte e Infraestructura*” Ministerio de Transporte, 2005), en el que se desarrollan temáticas de transporte y lineamientos para diseñar estrategias respecto a diferentes asuntos de similar naturaleza que se deben regular a fin de brindar un servicio apropiado. No obstante bajo el análisis de los artículos constitucionales 121, 208, 209, 287 y 288, en los cuales se plantea la sujeción de las autoridades territoriales al ordenamiento jurídico territorial y se establece la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales, se encomienda al Ministerio de Transporte la formulación de políticas y se consagra la primacía del interés general con arreglo a la igualdad, la moralidad y demás principios constitucionales o legales; poniendo de presente la necesidad de evaluar y establecer si existe o no en materia de transporte público una colisión entre el principio de autonomía territorial y los principios de unidad, concordancia y armonía constitucional.

Visto este panorama, en un alto nivel de importancia se ubica a su vez, el principio democrático, al ser este uno de los ejes definitorios de la constitución, y que en test de sustitución, es fundamental para determinar cuándo hay sustituciones y reformas de profundización constitucionales, por tanto al defender la idea de que la creación del derecho a través de la ley es producto del pueblo, bajo ninguna circunstancia podría quitársele su validez y legitimidad de la que goza, aunado a que la ley al ser la razón del pueblo es un argumento que la hace soberana y suprema. Precepto que tiene su sustento en lo que, al respecto, infieren Zeballosf & Cáceres (2018) al destacar aspectos de importancia relacionados con la supuesta contradicción entre el principio democrático y el principio de constitucionalidad.

En el marco de ese debate, el poder legislativo argumenta que, como representante directo del pueblo, sus decisiones no pueden cuestionarse, mucho menos anularse por un poder que, si bien funge como un poder constituido, no tiene la legitimidad necesaria para realizar tal labor. Lo que está en riesgo es el principio democrático, por cuanto el poder del pueblo está siendo mermado por un poder “inferior”. O lo que es lo mismo, se está en presencia de un poder minoritario representado en la Corte Constitucional que avanza frente a un poder mayoritario representado en el Congreso.

Enfatiza el poder legislativo su crítica cuestionando la legitimidad de la Corte Constitucional colombiana, para ello explica que la legitimidad de la Corte tiene un origen legislativo, ya que el Senado de la República elige a los magistrados de la Corte, según el numeral 6 del artículo 173 constitucional. La legitimidad indirecta que tiene la Corte Constitucional no la faculta para intervenir con sus decisiones en la tarea propia del poder legislativo. Además, siendo el poder legislativo (Senado) el que elige a los miembros de la Corte, mal podría ésta actuar en su contra. (p. 6).

Es así como, las controversias giran en torno, incluso del principio democrático, ya que el poder legislativo se muestra inconforme con el control que realiza la Corte respecto de sus decisiones y pese a ello el Máximo Órgano Constitucional continúa con sus controles de constitucionalidad y sigue avanzando hacia la creación de pronunciamientos que generan derecho. Tomando como base tal principio con relación a los conflictos de competencia que se han mencionado hasta aquí, como aquellos que a su vez afectan las dinámicas propias del servicio de transporte a nivel territorial, bajo el entendido que como se ha dejado entrever en párrafos anteriores existen municipios que no cuentan con una oferta acorde a la demanda del servicio de transporte público, por lo cual se generan alternativas de transporte por fuera de lo legal. Es decir, la ambigüedad en la normal en su aplicación o su inexistencia, se han constituido, también en una talanquera que afecta su desarrollo.

Es así como, dentro de los aspectos que se deben tenerse en cuenta para plantear soluciones a tensiones y conflictos de normas y de principios resulta importante plantear la posibilidad de radicar un proyecto de ley ante las comisiones sextas de senado y cámara, que se encargue del desarrollo legal del numeral segundo del art. 300 de la Constitución Política de Colombia, en lo que tiene que ver con la competencia de las Asambleas Departamentales en materia del servicio de transporte público en su jurisdicción.

### ***3.4 ALTERNATIVAS PARA SUPERAR LAS BARRERAS ADMINISTRATIVAS EN LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE LAS AUTORIDADES QUE REGULAN EL TRANSPORTE PÚBLICO EN COLOMBIA***

En el presente acápite de manera inicial se aborda como una alternativa posible de superación de barreras administrativas en razón de un conflicto de competencia, la posibilidad que estas deben resolverse de un lado bajo la configuración de los ámbitos de la autonomía regional,

que como bien lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia C-1258 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño, dicha autonomía se desenvuelve dentro de unos límites mínimos y máximos, donde el límite mínimo de la autonomía territorial, se encuentra garantizado por la Constitución, por tanto se integra por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo. En cuanto al límite máximo, expresó la Corte que el mismo tiene una frontera en aquel extremo que al ser superado rompe con la idea del Estado unitario. (Corte Constitucional de Colombia, C-1258, de 2001).

Ahora bien, se describirá la forma en que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado resuelve los conflictos de competencia administrativa, a través de vías adecuadas como soporte y legitimación de las funciones públicas, puesto que la división de funciones para este Tribunal, es la garantía para la interacción entre los ciudadanos y la sociedad a administrar. Así lo explica Pimiento (2016), al ofrecer dos objetivos a las garantías de los usuarios del transporte público al momento de interactuar con la administración competente, cuando indica: “...*el primero la consecución y el respeto por la igualdad entre la administración y el ciudadano; y el segundo el cumplimiento de los objetivos de los órganos públicos de manera eficiente y expedita*” (p. 44).

Argumento, que hace reflexionar en la pregunta ¿por qué la Nación en cabeza del Ministerio de Transporte no cumple entonces con lo estipulado en la reglamentación que regula sus competencias y facultades, cuando los conflictos de competencia administrativa, resultan ser un obstáculo para las funciones y objetivos de las entidades administrativas? Con lo indicado, resulta evidente que la interrupción de las actividades de las entidades de acuerdo con lo que legal y constitucionalmente les compete, perjudica los intereses de los ciudadanos, y al mismo tiempo aumenta las transacciones que se realizan dentro de actividades económicas complejas, y en

definitiva la ley no es segura puesto que, afecta la consideración de la legislación y por ende las ideas de los ciudadanos sobre la administración pública. Bajo una premisa similar, se tiene además que el artículo 39 del CPACA con relación a los conflictos de competencia administrativa, estipula:

Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011, Art. 39).

Como consecuencia de la normatividad en cita, resulta apropiado hacer especial énfasis en la atención que debe prestarse a los anteriores obstáculos, pues estos perturban seriamente el ejercicio de la administración pública, como bien lo colige, Portocarrero (2015) “...*en lo que respecta a la pérdida de vinculatoriedad de los derechos fundamentales reconstruidos como principios, se tiene que dejar constancia que dicha tesis se corresponde con una concepción positivista del derecho*” (p. 5). Sumado a lo expresado, Portocarrero (2015), agrega: “*En caso de conflicto, solo los criterios de resolución de conflictos entre reglas serían válidos*” (p. 6). En similares circunstancias el autor (North, 2001) destaca:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico. (p.5)

Después de ver las disposiciones anteriormente citadas, además de las alternativas para superar las barreras administrativas en los conflictos de competencia entre las autoridades que regulan el transporte público en Colombia nombradas, se encuentran la implementación de políticas públicas en el servicio de transporte, término que analizado por Weisner (1998) en su libro “La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional” merece el siguiente análisis:

La principal diferencia en las políticas públicas implementadas entre países industrializados y los no industrializados a comienzos del siglo XX, corresponde a las fomentadas en el entorno institucional de los países industrializados, lo que les permitió entre otros aspectos, efectuar de forma más efectiva políticas públicas de otros campos de interés. (p.29)

Ya desde una mirada de los documentos Conpes en el país, estos hacen referencia a políticas nacionales de transporte, mas no de políticas públicas nacionales de movilidad, aspectos tratados por los especialistas como diferentes, por lo que en síntesis, los avances en materia de políticas públicas de movilidad son dispersos dentro del ordenamiento jurídico, por tanto, en Colombia, al cuestionarse sobre a quién le compete vigilar la política pública de transporte, puede

indicarse que este servicio público debe encontrarse con el debido control y supervisión por parte del estado.

Lo anterior al tenerse presente al mismo tiempo, lo que infiere la Corte al expresar que *“...la intervención del Estado en la economía, en particular en el ámbito de los servicios públicos, está ligada al deber que en él recae de garantizar la realización efectiva de los postulados mínimos del Estado Social de Derecho”* (Corte Constitucional de Colombia, C-263 de 2013). En síntesis, del presente capítulo, es apropiada indicar que teniendo en cuenta las facultades que se tienen a nivel nacional y local para la regulación del transporte público en Colombia, se hace posible indicar en esta discusión que existe un evidente conflicto de competencias respecto del transporte público, en el que se encuentran inmersos los entes territoriales, ello bajo el entendido que se generan tensiones a la hora de esclarecer cuál entidad es la encargada de regular en efecto esta modalidad de transporte.

Lo anterior al tenerse en cuenta que constitucional y legalmente y de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 1 de la Ley 105 de 1993, se han conferido a cada una de las entidades de los niveles nacional, departamental y municipal que hacen parte del Sistema Nacional de Transporte Colombiano las facultades que le asisten, situación que resulta evidente ante una latente colisión positiva de competencias, misma que debe resolverse a favor de las Asambleas Departamentales, en virtud a que en primera instancia es la Constitución Política de Colombia la que faculta a estas Corporaciones para regular el servicio de transporte y en segundo lugar son estas Juntas Directivas Departamentales, las que tienen el deber legal de velar por los intereses de las comunidades como es la satisfacción de ese servicio esencial.

Sumado a que, en aplicación del principio de subsidiariedad, la organización y dirección de lo relacionado con el tránsito y el transporte es, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, una competencia primaria de las entidades territoriales, las cuales con sujeción a la ley y en ejercicio de su autonomía podrán crear las dependencias administrativas que estimen necesarias para ese efecto. Tales autoridades, para el ejercicio de sus competencias propias, de las funciones que les sean asignadas por la ley y de las que les delegue el Gobierno, deberán obrar con sujeción al principio de coordinación que garantice la articulación de los niveles nacional y territorial. (Corte Constitucional de Colombia., C-931 de 2006).

Adicional a ello, a la luz de los principios de eficacia y eficiencia en la prestación del servicio de transporte público y como bien lo contempla la Corte Constitucional en Sentencia C-826 de 2013, la creación e implementación del sistema de control de calidad de las entidades debe caracterizarse por la distribución de competencias entre la nación y los entes territoriales según lo ha determinado el legislador, pues el ejercicio de las facultades otorgadas debe en efecto garantizar la materialización de todos los principios constitucionales; ello en razón a la importancia de la eficacia de las normas jurídicas; por lo que conlleva a concluirse que el hecho de encontrar tensiones y conflictos como los aquí analizados, da lugar a hablar de una ineficacia jurídica al no cumplirse además con los presupuestos expuestos en el capítulo tercero, ello bajo el entendido que el desarrollo de tensiones y conflictos de competencia entre los niveles de gobierno son derivados de la ausencia de una adecuada coordinación que permitan articular las planificaciones en los distintos niveles.

### **3.4.1 Alternativas subsidiarias en la colisión normativa**

Aludir al desarrollo en términos sociales, es presumir una convergencia de factores que complementados propenden pro el crecimiento de una comunidad en un territorio. A propósito de

ello, la alusión a **norma** tiene un símil discrecional con el concepto amplio de orden **para la convivencia** en el que sustentan ideologías e instrumentos, como quiera que esto implica acciones encausadas en un escenario vital que coadyuven al crecimiento de los miembros de esa comunidad; es decir, el referente primigenio es el espacio territorio-individuos y en sus cualidades o en sus debilidades, para que con base ellas ejercer alternativas estratégicas de coexistencia. En ese orden de ideas cabe enfatizar en dos connotaciones para indagar en las causas desde la perspectiva normativa convergente de la consolidación de una Área Metropolitana, que coincidentemente, tiene que ver con las decisiones de las administraciones locales (Departamentos, Municipios), en el manejo del transporte público, toda vez que, en este polo, radica el éxito del desarrollo, regional y consecuente con ello, del orden Nacional.

No obstante el análisis aquí planteado se centra en la expectativa legislativa que esta decisión implica y en las repercusiones sociales de la misma, es indispensable, dimensionar los significantes en unos conceptos acuñados originariamente desde la causa abstracta (formal), en los que la utilidad práctica es clave para la toma de decisiones, ya sea desde perspectiva doméstica o de las repercusiones a nivel macro. En consecuencia, la propuesta de análisis tiene que ver con la ley en función del bienestar de sus habitantes, sin que en esto medie intereses particulares, es decir, se está presumiendo que desde el liderazgo que debe ejercer la administración de turno para la gobernabilidad, es perentorio considerar en todas sus decisiones el bien común como premisa irrestricta.

Entonces, partiendo de las reflexiones anteriores, el análisis desde una perspectiva legal en la consolidación del Área Metropolitana, teniendo en cuenta que el propósito principal es el desarrollo equilibrado de sus habitantes, razón de más que obligue el estudio a escudriñar en las causas para someter a escrutinio esta iniciativa, para recalar en las consecuencias, que en todo

tienen que ser beneficiosa, habida cuenta que en el marco de convenios internacionales, organismos como la Organización de las Naciones, los consensos confluyen en el equilibrio social dinámico, con un enfoque medioambiental; enfoque a resaltar porque este implica escenarios físicos vitales en los que se desenvuelve la vida y porque la estructura legislativa está obligada a generar consensos, para cumplir con ese cometido.

De facto entonces es necesario asimilarse como sujeto social, en el que la ley tiene incidencia, con esa afectación que pueda suponer la necesidad de atribuirse derechos tales como la locomoción, habida cuenta de las consideraciones estatales para su consolidación que pueden o no, representar las garantías de poder arrogarse tal derecho. Y entonces como individuo, saberse es asimilar la conciencia de un aporte altamente significativo a un colectivo vital que propende por el desarrollo integral en el que el ser y el hacer confluyen armónicamente para ratificar la condición gregaria del ser humano. Y al respecto hay que hablar de confluencias, entre un yo individuo y un sujeto social comunidad, elementos que se requieren en la construcción de sociedad y en virtud de lo cual, las condiciones mediáticas tienen una incidencia inequívoca o para el crecimiento o para la inercia, que en todo caso es conveniente para unos pocos.

Así las cosas, la inquietud gira alrededor de las motivaciones y las ventajas normativas, individuales y colectivas, que puedan surgir alrededor de la constitución de las Área Metropolitana en los entes municipales. En primer lugar, porque siendo ciudadano, es obligación del suscrito interesarse sobre decisiones, que se quiera o no inciden en su propio crecimiento. En segundo lugar, porque como sujeto social, su destino está ligado a sus congéneres paisanos, por lo que se puede construir en comunidad y por la calidad del aporte que el susodicho puede hacer a la misma. Y en tercer lugar por la coherencia ética, que encarna la responsabilidad desde la administración pública, cuyo deber trasciende la perspectiva politiquera tradicional, en la que prevalecen intereses

non sanctus y completamente ajenos al beneficio común, en estas estructuras legislativas, que bien capitalizadas y mejor utilizadas, impulsan integralmente la región y a sus habitantes.

Pero para desarrollar este acápite, es necesario considerar la revisión de la propuesta original de zona metropolitana, de manera que sea posible depurarla, teniendo como referencia la función legal en el interés social y su importancia para el desarrollo regional con proyección supra-territorial, en virtud de lo que se requiere identificar aquellos elementos relevantes y en los que se abordan las ventajas para este territorio y todos sus habitantes, sin discriminación alguna, con lo que es importante sumar la participación proactiva de regiones circundantes, entendiéndose que esto se constituye en un referente obligado, siempre y cuando se aprovechen dichas ventajas. Por tanto, en ese interés, el propósito tiene que ser resaltar la conveniencia de la unificación desde esa estrategia geográfica que dinamiza las fortalezas y que propenden por el desarrollo, para lo cual se requiere entender la relación territorio – desarrollo, con base en el significativo amplio de Leyes o mejor o si se quiere del derecho como ciencia aplicada.

### **3.4.2 alternativas convergentes de desarrollo integral de la sociedad**

Antes de entrar en el terreno de los nexos causales entre la norma jurisdiccional por bienestar, la propuesta de metropolización, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es necesario aclarar de base, que las discusiones que se entretujan en cuanto a competencias jurisdiccionales en materia de transporte, en sus consecuencias de una correcta disposición de los medios, para que los fines sean genuinamente tramitados, se requiere en todo caso, que las normas alusivas, estén diseñadas apropiadamente, de esto depende que la función del Estado como organización se cumpla de manera adecuada. Y es en este punto, donde es necesario enfatizar con vehemencia en el fin último de ese Estado en la expedición, que no debe ser otro diferente al de garantizar el bienestar de sus coasociados, en tal virtud es pertinente recurrir a un instrumento normativo que

pondera el valor de los acuerdos internacionales, como eje de la promulgación normativa, amén de la sujeción irrestricta a las exigencias constitucionales.

Teniendo en cuenta la observación anterior, la Organización de las Naciones en asamblea general realizada en 2015 en New York con ocasión de una preocupación mundial por las condiciones del medio ambiente, plantea la propuesta de la implementación de estrategias que conduzcan alcanzar 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el marco de lo que ellos mismos han denominado la agenda 2030, cuya importancia cardinal radica, en eliminar los problemas que surgen en el proceso de desarrollo de las sociedades, desde el manejo medio ambiental y las evidentes brechas sociales, con lo que se pretende establecer algunos parámetros que son decisivos para contrarrestar una crisis ambiental, provocada por la acción de la sociedad y cuya repercusiones lo afectan directamente.

Surge pues el interrogante de la relación entre esta propuesta y la estrategia de desarrollo con base en las fortalezas territoriales de las comunidades que es posible lograrlo mediante una interconexión estratégica en la que el transporte juega un papel fundamental, como quiera que tiene sentido no solo en términos de en los que la disponibilidad de comunicación coadyuva de manera decidida en ese desarrollo, desde aprovechamiento que las características integrales que el territorio pueda ofrecer, inclusive para que estos propendan el complemento con otras estrategias para ese desarrollo. Entonces, es necesario aludir a un fenómeno global en lo local que ocasiona que las brechas sociales sean mucho más profundas, en detrimento del bienestar de la mayoría, entre otras cosas porque que se ignora ese escenario local, como polo de desarrollo, fenómeno que se hace más evidente en Latinoamérica y particularmente en Colombia.

Y se alude a la relación que pueda persistir entre las políticas públicas que fortalecen en esos microsistemas de desarrollo y la capacidad de decisoria de las estructuras locales, en lo que la hoja de ruta que plantea la Agenda 2030, siendo coherente con el propósito en la concepción de zonas metropolitanas, se constituyen en oportunidades paralelas y simbióticas en una misma meta, pero para ello, es necesario superar la colisión jurisdiccional y procurar consensos en los que predomine el interés general como una causa común a todos los actores sociales, en especial por que la incorporación de esta alternativa, *“...presenta una oportunidad histórica para América Latina y el Caribe, ya que incluye temas altamente prioritarios para la región, como la erradicación de la pobreza extrema, la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones, un crecimiento económico inclusivo con trabajo decente para todos, ciudades sostenibles y cambio climático, entre otros.”* (Bárcena, 2016, p 5)

y en la cita anterior, hay que ser vehementes a efectos de dar claridad en el caso materia de análisis, en una los territorios sostenibles, como una variación estratégica de la acepción “ciudades”, porque en la existencia compartida en una delimitación espacial y en los recursos que esta delimitación puede proveer, se concita ese desarrollo al que se aludió con anterior, de facto entonces, todas aquellas estrategias que potencializan ese espacio, en procura del bienestar, tiene que adoptarse de inmediato. Y esto es posible mediante el consenso normativo, el acuerdo administrativo y la aceptación que la optimización de la conectividad, mediante el transporte público, con todos los factores que implican, son en todo caso condiciones indispensables para las aspiraciones de bienestar de las comunidades.

### ***3.4.2.1 Análisis de caso de la metropolización consensuada en la norma***

Cuatro municipios con idiosincrasias culturales similares, cuya diferencia más evidente es la categorización administrativa y en que Manizales como ciudad intermedia se destaca como capital de departamento; son los protagonistas de la puja por la consolidación de una región unificada en un Área, en las que, pese a los detractores acérrimos, se considera una propuesta que impulsa el desarrollo desde todos los sectores de la dinámica social. En tal virtud las condiciones en las que la Constitución Política como máximo rector de la gobernanza, ordena en su artículo 80 “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.” (Constitución Política, 1991), de tal suerte que en este artículo se establece desde la perspectiva social, una relación implícita entre territorio y desarrollo local.

Con base en lo que puede significar para una región su metropolización y esa relación indiscutible con la geografía política como estrategia administrativa, las coyunturas locales, supeditadas a una globalización progresiva, exige de la economía doméstica, implementar estrategias de posicionamiento en esas instancias en las que se requiere un flujo socioeconómico idóneo. En los últimos años, la Sub Región Centro Sur del departamento de Caldas ha intentado integrarse políticamente bajo el esquema asociativo territorial de Área Metropolitana, consagrada en el artículo 319 de la Constitución Política de Colombia y desarrollada actualmente por la ley 1625 de 2013. Para el año 1997 como una iniciativa de los mandatarios locales (Manizales, Chinchiná, Neira, Villamaría y Palestina), se firmó en la localidad de Neira “... el protocolo de intención para la conformación del llamado Área Metropolitana Centro de Caldas. Esta área, formaría un nuevo centro urbano de más de 600.000 habitantes, unificando recursos para adelantar proyectos conjuntos y solicitar préstamos a nivel nacional e internacional.” (El Tiempo, 1997).

Años después se intentó nuevamente la conformación de una Área Metropolitana en la Sub Región Centro Sur de Caldas, pero no se logró por motivos muy similares, especialmente la falta de voluntad política de los diferentes líderes municipales y departamentales. A principios de 2017, frente a la posibilidad de que el municipio de Chinchiná hiciera parte del Área Metropolitana Centro – Occidente de Risaralda, conformada por los municipios de Dosquebradas, Pereira y La Virginia, los mandatarios de algunas localidades de Caldas, se dieron a la tarea de coordinar administrativamente los municipios de esta Sub Región, conformando el día 3 de abril de 2017, mediante convenio interadministrativo<sup>1</sup>, firmado por los cinco alcaldes correspondientes, la Asociación de Municipios de la Sub Región Centro – Sur de Caldas.

Cabe aclarar que bajo la figura de Convenio Interadministrativo con el ánimo de cumplir los fines constitucionales y legales que les compete a las entidades estatales “El gobernador (e) de Caldas, Ricardo Gómez Giraldo, convocó a una reunión extraordinaria a los municipios que harían parte del Área Centro Sur, luego de que el alcalde de Chinchiná, Sergio López Arias, anunciara la posibilidad de hacer parte del Área Metropolitana Centro Occidente del departamento de Risaralda” (RCN Radio, 2017).

Era evidente que el avance en materia de integración en esta subregión, estaba destinada a contemplar nuevas estrategias que propugnen por el mejoramiento e integración de esta parte del territorio caldense, verbi gracia el transporte público también a coordinar de mejor manera la planeación urbana y rural de la zona y a potencializar las oportunidades como región eficiente en la prestación de servicios públicos, todo lo anterior a partir de la protección y conservación del medio ambiente, lo que facilitaría el cumplimiento de las metas del objetivo once de los ODS, creando localidades verdaderamente inclusivas y en donde la calidad de vida de las personas puedan ser verdaderamente potenciadas. Cabe aclarar que en este esfuerzo existen varios

elementos a considerar, los mismos que tienen una relación directa con lo que, para el caso podría denominarse, globalización con dinámica social sostenible, la misma que considera el desarrollo local integral, proyectado al mundo.

1. Desarrollo socio económico sostenible cuyo mayor referente en la coyuntura actual, son Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (17 objetivos), que se desglosan a su vez en 169 metas fruto del acuerdo de 193 Estados miembros de las Naciones Unidas, dicho acuerdo recibe el nombre de Agenda 2030, dado que, se espera el cumplimiento de todos estos objetivos para el año 2030 y se basa principalmente en el mejoramiento del desarrollo social, protección del medio ambiente y el crecimiento económico para lo cual se requiere del aporte de la población civil, en unión con el sector público y privado. Básicamente es de interés para los fines de este trabajo, por el componente geoestratégico es el objetivo número once de los ODS es el resultado de la relevancia dada a las localidades como los escenarios donde se desenvuelven las principales políticas a nivel mundial para la lucha contra los grandes flagelos que acosan a la humanidad en la era moderna, entre ellos están la lucha contra la desigualdad y la erradicación de la pobreza, lucha contra el cambio climático y prevención para el disfrute de las generaciones presentes y futuras; de entornos sanos, lucha contra el consumo exagerado de los recursos naturales, dado que, en estos entes territoriales donde se concentran la mayoría de consumidores de bienes y servicios.

Y en este contexto es claro que la más de la mitad de la población mundial en la actualidad, vive en los centros urbanos, las migraciones hacia las ciudades no cesan y esta tendencia irá en aumento, las ciudades cobran una relevancia nunca antes vista, son los lugares de mayor actividad humana y por ende donde también se ve la mayoría de problemas que condicionan la calidad de vida de las personas, es por esto que el objetivo once de los ODS es fundamental para poder

cumplir con los demás objetivos de desarrollo sostenible. La Sub Región Centro Sur de Caldas se ha convertido en un importante centro urbano para el departamento y la región, **su funcionamiento coordinado** puede permitir la ejecución de muchas metas que conforman el objetivo once, lo que promoverá una mayor calidad de vida.

Los municipios de Villamaría, Chinchiná, Palestina, Neira y Manizales conforman la denominada Sub- Región Centro-Sur del departamento de Caldas. Es una zona que se ha caracterizado por su alta producción de café, la UNESCO ha declarado el Paisaje Cultural Cafetero, que tiene parte en esta región del departamento de Caldas, como Patrimonio Inmaterial de la Humanidad, lo que hace de la Sub Región una zona con gran potencial turístico. En esta Sub Región caldense se encuentra la ciudad de Manizales, capital del departamento de Caldas, la cual se caracteriza por su vocación universitaria, comercial e industrial. Esta ciudad se encuentra conurbada con el municipio de Villamaría, el cual tiene un gran potencial turístico, dado que, dentro de su jurisdicción, se encuentra parte del Parque Nacional Natural los Nevados, hoteles que gozan de aguas termales, y paisajes reconocidos por su belleza, propios de tierras altas de páramos, en virtud de lo que factible hacer referencia a una zona optima, estratégicamente hablando.

Es de anotar que en esta subregión también se encuentra el municipio de Palestina, en el cual se realiza uno de los proyectos más importantes para el departamento de Caldas, el Aeropuerto Internacional del Café, que permitirá un mayor movimiento de pasajeros del que puede proporcionar el Aeropuerto la Nubia y además permitirá la movilización aérea de carga, el cual ha sido una de las mayores necesidades del gremio comercial caldense. Los cinco municipios (4 avalados en las elecciones de 2023) de la Sub Región Centro-Sur de Caldas están cerca geográficamente, comparten características culturales, políticas y sociales; permitiendo que la zona funcione de forma interconectada, por lo que la integración de estos entes territoriales

municipales a través de la Asociación de Municipios o de forma más consolidada como el Área Metropolitana es oportuna, para pasar de una relación de facto a una oficial, donde las administraciones puedan planear coordinadamente sus territorios, aumentar la productividad (teniendo presente la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales) y prestar los servicios públicos eficaz y eficientemente, lo que favorece la ejecución del objetivo número once de los ODS.

Articular las ventajas a través de un proceso de integración de entes territoriales municipales, da la posibilidad de pensar en un desarrollo orientado hacia las mismas metas, convertirse en un centro de progreso a nivel regional y nacional, dado que esta integración también facilita la gestión de recursos y la articulación de alianzas público-privadas para adelantar programas que beneficien a la sociedad, así se da cumplimiento al fenómeno de la descentralización en el que está en curso Colombia por mandato constitucional, permitiendo mayor dinamismo de sus diferentes entes territoriales.

“...adelantar procesos asociativos de carácter mixto, alianzas público privadas, que garanticen la implementación y sostenibilidad de los programas, propendiendo a un territorio, ordenado, competitivo y sostenible, con desarrollo humano basado en la gestión del conocimiento, que aprovecha sus potencialidades en la biotecnología, la agroindustria, el turismo, el patrimonio natural y cultural, que propicia territorios con equidad social, calidad de vida, confianza y articulación entre las instituciones publico privadas, asegurando la paz con justicia social y logrando conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias” (Estatutos Asociación Sub Región Centro Sur de Caldas, artículo quinto, 2017).

Observando el funcionamiento social, político y económico de esta parte de la zona cafetera del país, se puede apreciar una interacción evidente entre las tres ciudades del Eje Cafetero y los municipios cercanos a estas. Esta relación estrecha se da por la cercanía geográfica, la buena infraestructura vial que permite un desplazamiento rápido y, posibilita una fuerte integración cultural y social. Hasta hace poco tiempo, toda esta región era parte de un mismo departamento. A futuro es muy probable que las fronteras construidas en 1960 caigan nuevamente para hacer de la región una unidad sólida y prometedora. Ya se están dando pasos en esa dirección, los tres gobernadores del Eje Cafetero consolidaron la constitución de la Región Administrativa de Planificación (RAP) del Eje Cafetero. Se busca a futuro pasar de los departamentos a las regiones, las cuales gozarían de mayor autonomía administrativa. Estos procesos de integración de entidades territoriales están tomando fuerza cada vez más y la Sub Región Centro Sur del departamento de Caldas no puede ser ajena a esta realidad puesto que, de lograrse, dejaría preparado al departamento de Caldas para futuras integraciones.

No obstante, hay que tener en cuenta que las gestas políticas que obstaculizan o impiden que los entes del orden departamental o municipal se sustraigan a la dependencia de la centralización normativa, se convierte en un factor que ralentiza el desarrollo, con las consabidas consecuencias recurrentemente nefastas para comunidades enteras que se ven condenadas al ostracismo, precisamente por el aislamiento territorial.

#### **4. CONCLUSIONES**

Teniendo en cuenta las facultades que se tienen a nivel nacional y local para la regulación del transporte público en Colombia, se hace posible concluir que existe un evidente conflicto de competencias al respecto, en el que se encuentran inmersos los entes territoriales, ello bajo el entendido que se generan tensiones a la hora de esclarecer cuál entidad es la encargada de regular en efecto esta modalidad de transporte.

Lo anterior al tenerse en cuenta que constitucional y legalmente y de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 1 de la Ley 105 de 1993, se han conferido a cada una de las entidades de los niveles nacional, departamental y municipal que hacen parte del Sistema Nacional de Transporte Colombiano las facultades que le asisten, situación que resulta evidente ante una latente colisión positiva de competencias, misma que debe resolverse a favor de las Asambleas Departamentales, en virtud a que en primera instancia es la Constitución Política de Colombia la que faculta a estas Corporaciones para regular el servicio de transporte y en segundo lugar son estas Juntas Directivas Departamentales, las que tienen el deber legal de velar por los intereses de las comunidades como es la satisfacción de ese servicio esencial.

Aunado a la verdadera materialización del derecho fundamental de la libre locomoción, derecho constitucional que a criterio del investigador está siendo evidentemente vulnerado por el Ministerio de Transporte, que en atención a sus equivocadas decisiones e interpretaciones desconocen las competencias de las referidas instituciones departamentales y por ende las verdaderas necesidades de movilización de las personas en las regiones, atentando entonces contra el principio de la eficacia en la prestación del servicio público de transporte, tal como se encuentra estipulado en la Ley 336 de 1996.

Adicional a ello, a la luz de los principios de eficacia y eficiencia en la prestación del servicio de transporte público y como bien lo contempla la Corte Constitucional en Sentencia C-826 de 2013, la creación e implementación del sistema de control de calidad de las entidades debe caracterizarse por la distribución de competencias entre la nación y los entes territoriales según lo ha determinado el legislador, pues el ejercicio de las facultades otorgadas debe en efecto garantizar la materialización de todos los principios constitucionales; ello en razón a la importancia de la eficacia de las normas jurídicas; por lo que conlleva a concluirse que el hecho de encontrar tensiones y conflictos como los aquí analizados, da lugar a hablar de una ineficacia jurídica al no cumplirse además con los presupuestos expuestos en el capítulo tercero, ello bajo el entendido que el desarrollo de tensiones y conflictos de competencia entre los niveles de gobierno son derivados de la ausencia de una adecuada coordinación que permitan articular las planificaciones en los distintos niveles.

Ahora bien, a modo de conclusión, resulta lógico pensar en la posibilidad de radicar un proyecto de ley ante las comisiones sextas de senado y cámara, que se encargue del desarrollo legal del numeral segundo del art. 300 de la Constitución Política de Colombia, en lo que tiene que ver con la competencia de las Asambleas Departamentales en materia del servicio de transporte público en su jurisdicción, a fin de que se analice el conflicto de competencias desde una perspectiva más amplia y que incorpore al análisis de un conjunto de factores sociales y políticos, a fin de dar cuenta de una característica de los conflictos de competencias más dinámica y que puede perdurar en el tiempo tal como lo demuestra la realidad fáctica, ello con el fin de ir más allá de la interpretación que a la fecha se está dando de la normatividad que regula el asunto.

Como bien se pudo evidenciar en el recorrido jurisprudencial y normativo de la regulación del transporte público en Colombia respecto de las competencias de las asambleas departamentales

y la nación, resulta igualmente evidente, que una vez analizados los presupuestos de eficacia normativa y pese a los esfuerzos de los entes gubernamentales y judiciales de poner fin a los diferentes conflictos de competencias administrativas, entre entidades del orden nacional y departamental, a la fecha, no se tienen parámetros claros y definidos respecto de estrategias que permitan evitar la colisión de competencias que se generan, por lo que la salvaguarda del ordenamiento jurídico y la óptima prestación del servicio de transporte hacia los ciudadanos no se protege de manera integral, ello como consecuencia que las estructuras administrativas sobre las cuales están fundamentadas las entidades del Estado, se encuentran encajadas en una serie de normas que no se actualizan y que tampoco son tenidas en cuenta a la hora de poner en marcha las facultades legales realmente asignadas.

En suma, el desarrollo de una serie de conflictos de competencias de tipo administrativo, pone en riesgo la prestación adecuada del servicio de transporte en los departamentos, además del inadecuado acceso al mismo por parte de los ciudadanos; situación que requiere sin lugar a dudas el uso de las herramientas hermenéuticas de la jurisprudencia expuesta del Consejo de Estado y la misma Corte Constitucional, por tanto de manera relevante, estas altas cortes resuelven, con la utilización de los criterios de especialidad y de garantía, lo que se constituye una regla en la solución de conflictos de competencia administrativa, pues ello se traduce en el conocimiento aplicado de manera correcta en la garantía a los derechos de los usuarios y la correcta utilización de los bienes y recursos públicos; aspectos que constituyen el cumplimiento de varios de los fines estatalmente consagrados en la carta política del país.

Una vez vistas las posturas de los autores, entidades y normatividad rastreada, a modo de conclusión, se tiene que de conformidad a las posturas de las altas cortes en Colombia, las entidades del orden nacional, la reglamentación del servicio de transporte público y los diferentes

autores objeto de rastreo, el conflicto de competencias entre entidades del estado, en efecto es una colisión de origen normativa que con el paso de los años, ha venido generando opacidades en la definición real de las facultades que le asisten a los organismos encargados desde el orden nacional y departamental de regular el transporte, ello bajo el entendido que los conflictos positivos de competencias, impactan en la seguridad jurídica de los ciudadanos y en la garantía de sus derechos fundamentales.

Ahora bien, si se usa la teoría del derecho administrativo junto a la conceptualización sobre los conceptos de competencia, vigilancia y control desde el punto de vista teórico como en la perspectiva del Consejo de Estado, Colombia tiene la posibilidad de trazar la figura de las entidades de inspección, vigilancia y control, con lo cual se puede discutir reflexivamente la evolución de un Estado de control a un Estado social en la naturaleza de su justicia administrativa, cercano al ciudadano y en salvaguarda de sus derechos.

Pues como bien se pudo evidenciar en el recorrido jurisprudencial y normativo de la regulación del transporte público en Colombia con relación a las competencias de las asambleas departamentales y la nación, resulta igualmente evidente, que pese a los esfuerzos de los entes gubernamentales y judiciales de poner fin a los diferentes conflictos de competencias administrativas, entre entidades del orden nacional y departamental, a la fecha, no se tienen parámetros claros y definidos respecto de estrategias que permitan evitar la colisión de competencias que se generan, por lo que la salvaguarda del ordenamiento jurídico y la óptima prestación del servicio de transporte hacia los ciudadanos no se protege de manera integral, ello como consecuencia que las estructuras administrativas sobre las cuales están fundamentadas las entidades del Estado, se encuentran encajadas en una serie de normas que no se actualizan y que

tampoco son tenidas en cuenta a la hora poner en marcha las facultades legales realmente asignadas.

Lo particular es que la discrecionalidad jurisdiccional, se ve sometida al racero de intereses que trascienden el bien común y que están más asociados al provecho gremial o personal de quien funge como administrador de turno, o peor aún, producto de discrepancias políticas entre opositores políticos y con el único fin de obstruir el desempeño de quien le corresponde alguna decisión sobre el particular, sin que ello signifique ninguna consideración hacía el ciudadano, que es al fin y al cabo en el que repercute la acción o la omisión en la función pública, sobre todo en un tema tan sensible para el desarrollo.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aarnio, A. (2000). Reglas y principios en el razonamiento jurídico. Anuario da Faculta de Dereito da Universidade da Coruña.
- Acevedo, J. (2014). Resumen del libro: El transporte como soporte al desarrollo de Colombia. Una visión al 2040. Revista De Ingeniería (29), 156-162. 15/01/2021. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/ring/n29/n29a19.pdf>
- Alegre, J. (2019). Bourdieu y las condiciones sociales de la eficacia simbólica del lenguaje. Revista Filosofía Universidad de Costa Rica, LVII (149), 119-131. <file:///C:/Users/User/Downloads/32487-Texto%20del%20art%C3%ADculo-138921-1-10-20191122.pdf>
- Alexy, R. (1997): Teoría de la argumentación jurídica (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales).
- Alexy, R. (2003): Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios (Bogotá, Universidad Externado de Colombia).
- Alexy, R. (2007). Teoría de los derechos fundamentales. (2º ed.). Centro de estudios políticos y constitucionales. Madrid, España.
- Alexy, R. (2007): “La fórmula del peso”, en: Carbonell, Miguel (editor), El principio de proporcionalidad en el Estado constitucional (Bogotá, Universidad Externado de Colombia), pp. 13-42.

Alexy, R. (2009). Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad. En: Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. núm. 11, enero-junio, pp. 3-14

Alexy, R. “La fórmula de peso”, en AAVV El principio de proporcionalidad en el Estado constitucional, U. Externado de Colombia, Bogotá, 2007, p 17.

Alvear, J. Historia del Transporte y la Infraestructura en Colombia, 1492-2007, Bogotá, Ministerio de Transporte, 2008, pp. 25. 12/01/2021. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_nlinks&pid=S1870-719X201900010019300002&lng=en](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_nlinks&pid=S1870-719X201900010019300002&lng=en).

Arboleda, C., Rivas, N., Solano, E. (2005). Rutaswin. Modelo de análisis de sistemas de transporte público. Facultad de Ingeniería Civil - Departamento de Vías y Transporte. Universidad del Cauca. VII Simposio de ingeniería de tránsito y transporte. Bogotá.

Arcila, N. L., et al. (2018). Estado actual y propuesta de mejoramiento para los sistemas de control en el subsector del transporte público de pasajeros intermunicipal en la zona centro occidente de Colombia durante los años 2016-2017. 15/12/2020. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10901/17912>.

Atienza, M. & Ruiz, J. (1991). Sobre principios y reglas. Doxa.

Ávila, H. (2011). Teoría de los principios. Traducción de Laura Criado Sánchez. Madrid, España: Marcial Pons. 03/01/2021. Recuperado de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-89422011000200009](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-89422011000200009)

Beade, G. (2011): “El carácter deontológico de la ponderación. Un análisis de las posiciones de Alexy y Dworkin en relación con el caso de la Ley”, en: Beade, Gustavo, y Clérico, Laura (editores), *Desafíos de la ponderación* (Bogotá, Universidad Externado de Colombia), pp. 253-298.

Bechara, A. (2017). *Jurisprudencia de principios e interpretación de la Constitución: El escenario de la Corte Constitucional colombiana*. *Revista Justicia*, No. 32 - pp. 15-37 - Julio-Diciembre 2017 - Universidad Simón Bolívar - Barranquilla, Colombia - ISSN: 0124-7441. 27/10/2021. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/just/n32/0124-7441-just-32-00015.pdf>.

Bernal, C. (2008): *El derecho de los derechos* (Bogotá, Universidad Externado de Colombia).

Botero Gómez, P., Fabris, F., Luna Carmona, M., Ospina Serna, H., Tonon Toscano, G. *Reflexiones Latinoamericanas sobre Investigación Cualitativa*. (2008) Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza, Argentina y en el Doctorado en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud de la Universidad de Manizales-CINDE, Colombia. 27 de diciembre de 2021. Recuperado de <https://vsip.info/reflexiones-latinoamericanas-sobre-investigacion-cualitativapdf-pdf-free.html>.

Botero, A. (2005): *La jeraquía entre principios generales del derecho: La historicidad y la culturalidad del principio de justicia*, en: *Revista de Derecho* (Nº 23), pp. 29-68.

Camargo, Y. (2019). *Historicidad del transporte en Colombia, un proceso de transición y rupturas*. *Tzintzun. Revista de estudios históricos*, (69), 193-217. 25/02/2021. Recuperado de

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-719X2019000100193&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-719X2019000100193&lng=es&tlng=es).

Capella, R. “El derecho como lenguaje”, Madrid, 1968, p. 104 y ss., citado por Díez, L, “Experiencias...”, cit., p. 206.

Cárdenas, J. (2014). Noción, justificación y críticas al principio de proporcionalidad. Boletín mexicano de derecho comparado, 47(139), 65-100.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332014000100003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332014000100003&lng=es&tlng=es).

Cardona, P. (2.000). Análisis de movilización de los usuarios de la terminal de transporte terrestre intermunicipal de la ciudad de Manizales. Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales.

Carrillo de la Rosa, Yesid, y Bechara Llanos, Abraham Zamir (2019): La balanza de los derechos. Nuevos modelos de interpretación y aplicación de los derechos fundamentales en los sistemas jurídicos constitucionales (Bogotá, Editorial Ibáñez).

Carrillo, Y (2008): Temas y problemas de la filosofía del derecho (Bogotá, Doctrina y Ley Ltda.).

Chiassoni, P. (2011). Técnicas de interpretación jurídica. Trad. Pau Luque Sánchez y Maribel Narváez Mora. Madrid, España: Editorial Marcial Pons.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016). Agenda 2030. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Santiago de Chile.

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cb30a4de-7d87-4e79-8e7a-ad5279038718/content>.

Congreso de Colombia. (1998). "Por la cuál se dictan normas sobre la organizacion y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones." Bogotá. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=186](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=186).

Congreso de Colombia. (2011). Ley 1454 de 2011. "por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones." Bogotá. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>.

Congreso de Colombia. (2013). "Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas." Bogotá. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=52972](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=52972).

Congreso de Colombia. (2023). Texto conciliado del proyecto de Ley Número 274 de 2023 Cámara – 338 de 202 Senado "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida". Bogotá. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-05-texto-conciliado-PND.pdf>.

Congreso de la República de Colombia, Gaceta 626, (2021). Informe de ponencia de primer debate al proyecto de ley orgánica número 486 de 2020.

[http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta\\_626.pdf](http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_626.pdf)

Consejo de Estado [C.E.], Sección Primera, noviembre 8, 2001, C.P: C. Arciniegas, Auto N° 11001-03-24-000-2000-6345-01. 04/01/2021. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5469#0>.

Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto No. 2013-00383-00, C.P. German Alberto Bula Escobar; 26 de marzo de 2014. Recuperado el 15 de agosto de 2021 de [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/153/SC/11001-03-06-000-2013-00383-00\(2156\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/153/SC/11001-03-06-000-2013-00383-00(2156).pdf).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, sección primera. Exp. Rad. n.º 25000-23-24-000-2002-00480-01, 26 de noviembre de 2008. C.P.: Martha Sofía Sanz Tobón. 17/01/2021. Recuperado en: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wfe\\_rJrgtd8J:190.24.134.67/sentencias/sentproc/f25000232400020020062901paraadJuntarsentencia20100818095943.DOC+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wfe_rJrgtd8J:190.24.134.67/sentencias/sentproc/f25000232400020020062901paraadJuntarsentencia20100818095943.DOC+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co).

Constitución Política de Colombia [Const. P.]. (1991). Colombia: Leyer, 13va ed

Correa, G. (2010). Transporte y Ciudad. *eure*, 36 (107), 133-137. 17/05/2021. [file:///C:/Users/Mafer/Downloads/Transporte\\_y\\_Ciudad.pdf](file:///C:/Users/Mafer/Downloads/Transporte_y_Ciudad.pdf)

Corredor, C. 2001. La modernización Inconclusa en Colombia”, en *Desarrollo económico y social en Colombia*, Bogotá. Universidad Nacional de Colombia, pp. 15-37. 20/04/2021.

Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_nlinks&pid=S1870-719X201900010019300005&lng=en](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_nlinks&pid=S1870-719X201900010019300005&lng=en).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-066; Exp. D-2117, 10 de febrero de 1999. M.P.: Fabio Morón Díaz y Alfredo Beltrán Sierra. 28/10/2020.  
<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-066-99.htm>.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1187; Exp. D-2854, 13 de septiembre de 2000. M.P.: Fabio Morón Díaz. 02/11/2020.  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14655>.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-123 de 2014. (M.P Alberto Rojas Ríos: Marzo de 2014)

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-403; Exp. D-2324, 2 de junio de 1999. M.P.: Alfredo Beltrán Sierra. 27/10/2020.  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5736>.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-579; Exp.s D-3260 y D-3262, 5 de junio de 2001. M.P.: Eduardo Montealegre Lynett. 23/11/2020.  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9622>.

Corte Constitucional, Auto 104. M.P. Jaime Córdoba Triviño; 21 de Julio de 2004. Recuperado el 25/08/2021 de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/Autos/2004/A104-04.htm>.

Corte Constitucional. [C.C.], noviembre 15, 2006. M.P: R. Escobar, Sentencia C-931/06. Gaceta de la Corte Constitucional [G.C.C.] (expediente D-6265) Colombia. 04/01/2021. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-931-06.htm>.

Corte Constitucional. Sentencia C-072; Exp. D-9733, 4 de febrero de 2014. M.P.: Alberto Rojas Ríos. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-072-14.htm>.

Corte Constitucional. Sentencia C-100; Exp. D-9219, 27 de febrero de 2013. M.P.: Mauricio González Cuervo. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-100-13.htm>.

Corte Constitucional. Sentencia C-123; Exp. D-9700, 5 de marzo de 2014. M.P.: Alberto Rojas Ríos. 12/11/2020. Recuperado en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm>.

Corte Constitucional. Sentencia C-149; Exp.s D-7828 y D-7843, 4 de marzo de 2010. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-149-10.htm>.

Corte Constitucional. Sentencia C-216; Exp. D-435, 28 de abril de 1994. M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa. 21/12/2020. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-216-94.htm>.

Corte Constitucional. Sentencia C-219; Exp. D-1444, 24 de abril de 1997. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. 29/12/2020. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3405>  
Bogotá: Corte Constitucional; Consejo Superior de la Judicatura.

Corte Constitucional. Sentencia C-319; Exp. D-6558, 03 de mayo de 2007. M.P.: Rodrigo Escobar Gil. Recuperada el 26 de octubre de 2021 de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-319-07.htm>.

Corte Constitucional. Sentencia C-321; Exp. OP-120, 11 de mayo de 2009. M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoriA/2009/C-321-09.htm>.

Corte Constitucional. Sentencia C-478; Exp. D-003, 6 de agosto de 1992. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. 18/01/2021. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5939>  
Bogotá: Corte Constitucional; Consejo Superior de la Judicatura.

Corte Constitucional. Sentencia C-517; Exp. D-001, 15 de septiembre de 1992. M.P.: Ciro Angarita Barón. 29/11/2020. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-517-92.htm>.

Corte Constitucional. Sentencia C-535; Exp. D-1239, 16 de octubre de 1996. M.P.: Alejandro Martínez Caballero. 21/12/2020. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-535-96.htm>.

Corte Constitucional. Sentencia C-615; Exp. D-3881, 8 de agosto de 2002. M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra. 17/11/2020. Recuperado en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-615-02.htm>.

Corte Constitucional. Sentencia C-894; Exp. D-4552, 7 de octubre de 2003. M.P.: Rodrigo Escobar Gil. 26/12/2020. Recuperado en: <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-894-03.htm>.

Corte Constitucional. Sentencia C-931; Exp. D-6265, 15 de noviembre de 2006. M.P.: Rodrigo Escobar Gil. En: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-931-06.htm>.

Corte Constitucional. Sentencia T-595; Exp. T-444377, 1 de agosto de 2002. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. 21/11/2020. Recuperado en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-595-02.htm>.

Corte Constitucional. Sentencia T-604; Exp. T-4616, 14 de diciembre de 1992. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. 02/12/2020. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-604-92.htm>.

Coulson Osorio, V. y Ramírez Correa, L. (2010). La eficacia en el ordenamiento jurídico colombiano el caso de la Ley 789 de 2002. Universidad EAFIT. Escuela de Derecho. Medellín. <https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/b640c31d-58bc-4851-bac2-2ef820a6bc1b/content>.

Cunill, N. (2005). La intersectorialidad en el Gobierno y gestión de la política social, X Congreso Internacional de CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile. 28/04/2021. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v23n1/v23n1a1.pdf>.

Decreto 087 (17 de enero de 2011). Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias. Diario Oficial.

Decreto 1079 (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte, Diario Oficial, n.º 49523.

Decreto 1079 (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte, Diario Oficial, n.º 49523.

Decreto 170 (5 de febrero de 2001). Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros, Diario Oficial, n.º 44318.

Decreto 171 (5 de febrero de 2001). Artículo 22.

Decreto 172 (5 de febrero de 2001). Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, Diario Oficial, n.º 44318.

Decreto 175 (5 de febrero de 2001). Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto, Diario Oficial, n.º 44318.

Domínguez, F. (2005). Las regiones con competencias legislativas. Un estudio comparado de su posición constitucional en sus respectivos Estados y en la Unión Europea. Valencia: Tirant Lo Blanch. 21/05/2021. Recuperado de <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/3804>.

Domínguez, H. (2013). Democracia deliberativa en Jürgen Habermas. *Analecta Política*, 4(5), 301–326. <https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/2939>.

Dromi, R. (2009). *Derecho Administrativo*. Hispania libros. Buenos Aires. 23/09/2021. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/375718735/TRATADO-DE-DERECHO-ADMINISTRATIVO-ROBERTO-DROMI-0532-pdf>.

Duque, G. (2006). Fundamentos de economía y transportes parte IV: El Transporte en Colombia y en el Eje Cafetero. Colombia, Universidad de Manizales. 25/11/2020. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/1879/6/04-trans-col-ec.pdf>.

Duque, G. (2007). Historia del transporte en Colombia y el Eje Cafetero. [Entrada de blog]. 26/11/2020. Recuperado de <http://gduquees.blogspot.com/2007/11/historia-del-transporte-en-colombiay.html>.

Dworkin, R. (2012) Los derechos en serio. Barcelona: Ariel S. A. 28/10/2021. Recuperado de <https://lpderecho.pe/derechos-serio-ronald-dworkin/>.

Espinosa, J. (2017). Conflictos De Competencias Deducidos de la Regulación Económica. 25/03/2021. Recuperado de <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/13297/TESIS%20MAR-2017..pdf?sequence=1>.

Estrada Vélez, S. (2016). Los principios generales del derecho en el artículo 230 de la Constitución Política. ¿Normas morales o normas jurídicas? Revista Opinión Jurídica. Universidad de Medellín. Vol. 15, N° 30, pp. 47-66 - ISSN 1692-2530. Medellín. <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v15n30/1692-2530-ojum-15-30-00047.pdf>.

Fals Borda, O. (1999). Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos. Análisis Político, (36), 82-102. 27/02/2021. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/79018>.

Fedesarrollo. (2013). Indicadores del sector de transporte en Colombia. 24/10/2020. Recuperado de: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Indicadores-del-sectortransporteen-Colombia-Informe-Consolidado.pdf>.

Gaviria, S. (2014). ¿Cuál es el estado actual de la política del sector del transporte urbano? 14/01/2021. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/transportes/Paginas/Transportev%C3%ADas-comunicaciones-energ%C3%ADa-miner%C3%ADa-e-hidrocarburos.aspx>.

Gómez, O. (2011). Régimen Jurídico del Transporte Terrestre en Colombia. 26/09/2020. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/419598211AF74A8305257E57006BB67F/\\$FILE/R%C3%A9gimenJuridicoTransporteTerrestre\\_Colombia.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/419598211AF74A8305257E57006BB67F/$FILE/R%C3%A9gimenJuridicoTransporteTerrestre_Colombia.pdf).

Guio, J. (2010). Análisis histórico de la separación de poderes y el papel de los jueces en los modelos del Estado liberal de derecho. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/937/2010-GuioEspitia,JoseLeonardo-Trabajodegrado.pdf?sequence=1>

H. L. A. Hart. (2012) El concepto de Derecho (Buenos Aires: Abeledo Perrot).

Habermas, J. (1998). Facticidad y Validez. Madrid: Trotta Editorial S. A. 14/10/2021. Recuperado de <https://www.trotta.es/libros/facticidad-y-validez/9788481641516/>.

León Molina, J. (2014). Tensión entre derechos y principios. consideraciones a la interpretación judicial de la moral en la praxis del derecho. NOVUM JUS • ISSN: 1692-6013 • Volumen 8 No. 2. 19/09/2021. Recuperado de

<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/16479/1/Tensi%20entre%20derechos%20y%20principios.%20Consideraciones%20a%20la%20interpretaci%20n%20judicial%20de%20la%20moral%20en%20la%20praxis%20del%20derecho.pdf>.

Ley 105 (30 de diciembre 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, Diario Oficial, n.º 42948. 23/11/2020. Recuperado en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=296>.

Ley 1437 (de enero 18 de 2011) Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Diario Oficial No. 47.956. Recuperado el 23 de agosto de 2021 en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=41249>.

Ley 1450 (16 de junio de 2011). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 Diario Oficial, n.º 48102. 19/12/2020. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43101>.

Ley 1454 (28 de junio de 2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, Diario Oficial, n.º 48115. 03/01/2021. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43210>.

Ley 152 (15 de julio de 1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Diario Oficial, n.º 41450. 25/11/2020. Recuperado en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=327>.

Ley 1682 (22 de noviembre de 2013). Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias, Diario Oficial, n.º 48982. 04/01/2021. Recuperado en de: <https://www.dimar.mil.co/sites/default/files/ley16822013.pdf>.

Ley 1753 (9 de junio de 2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". Diario Oficial, Diario Oficial, n.º 49.538.

Ley 2200 de 2022. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos. Febrero 22 de 2022. DO: 51.942

Ley 310 (6 de agosto de 1996). Por medio del cual se modifica la Ley 86 de 1989, Diario Oficial, n.º 42853.

Ley 336 (20 de diciembre de 1996). Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte, Diario Oficial, n.º 42948.

Ley 336/1996, diciembre 28, 1996. Diario Oficial. [D.O.]: 42.948. (Colombia). 15/10/2020. Recuperado de [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=346](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=346)

Ley 388 (18 de julio de 1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones, Diario Oficial, n.º 43091.

Ley 489 (29 de diciembre de 1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales

15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, Diario Oficial, n.º 43464. 19/12/2020. Recuperado en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=186>.

Ley 86 (29 de diciembre de 1989). Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte. Bogotá, D.C., 1989. Artículo 1. 18/10/2020. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3426> n.º 48776.

Lopera, G. (2005). El principio de proporcionalidad y los dilemas del constitucionalismo. En: Revista Española de Derecho Constitucional (Nueva Época), (73), enero-abril.

López Gómez, A. (2015). 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. Revista Derecho Del Estado, (35), 65-100. 25/02/2021. Recuperado el <https://doi.org/10.18601/01229893.n35.04>.

Luna, M. (2018) El proceso de descentralización en Ecuador: la transferencia de la competencia de tránsito. [Tesis Doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. 17/06/2021. Recuperado de <https://eprints.ucm.es/id/eprint/49536/1/T40371.pdf>.

Manual de Gestión Colombia. Disponible en: [ww.halliburton.com/Colombia](http://ww.halliburton.com/Colombia). HMS Halliburton Management Sistema, Línea de HSE. MA-COL-SS-QM-001

Martínez Zorrilla, D. (2007). Conflictos constitucionales, ponderación e indeterminación normativa. Madrid, España: Editorial Marcial Pons.

Ministerio de Transporte de Colombia. (2010). Radicado MT No 20144000357831. Bogotá, D.C.:  
Gobierno Nacional de Colombia.

Ministerio de Transporte. (2005). Caracterización del Transporte en Colombia Diagnostico y  
Proyectos de Transporte e Infraestructura. Oficina Asesora de Planeación. Grupo  
Planificación Sectorial. Bogotá. <https://www.mintransporte.gov.co/descargar.php?id=455>.

Ministerio de Transporte. MT-1350-2-49394 (4 de octubre de 2006). 25/11/2020. Recuperado en:  
[file:///C:/Users/usuario/Downloads/Concepto\\_0658.pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/Concepto_0658.pdf)

Ministerio de Transporte. Resolución 266 (16 de febrero de 1999). Por la cual se aprueba la  
Autoridad Única de Transporte para la administración del Sistema de Servicio Público  
Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros para Santa Fé de Bogotá. 15/01/2020.  
Recuperado en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=29060>

Molinares, V. & Bechara, A. (2016). Omisiones legislativas y juez constitucional: una nueva forma  
de creación del derecho. *Federalismi.it. Revista de Derecho Público Italiano, Comparado  
y Europeo. Focus América Latina*, (1), 1-19.

Müller, J. (2004). El impacto de la apertura económica sobre el sistema de transporte y el desarrollo  
regional en Colombia. *Territorios*, (11), 145-172. 27/03/2021. Recuperado de  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35701108>.

Nino, Carlos Santiago (2013): *Introducción al análisis del derecho* (Buenos Aires, Editorial Astrea)

*Nueva Enciclopedia Jurídica*”, Seix, F. editor, Barcelona, 1985, p.260

- Pimiento, J. (2016). El conflicto de competencias administrativas en Colombia análisis teórico y caso práctico. Repositorio Institucional de la Universidad Santo Tomás. 12/09/2021. Recuperado de: <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/1961/Pimientojose2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Polanco, A. (2019). Aharon, Barak, Proporcionalidad (Los derechos fundamentales y sus restricciones), trad. Gonzalo Villa Rosas, Lima, Perú, Palestra, 2017, 664 pp. Revista De La Facultad De Derecho De México, 69(274-2), 1079–1086. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2019.274-2.70057>
- Posada, J. (2016). Sistema estratégico de transporte público de Manizales y Villa María (SETP). 23/02/2021. Recuperado de [http://www.ccmpec.org.co/images/noticias/477/Informe\\_SETP\\_Manizales\\_Villamaria\\_CCMPC.pdf](http://www.ccmpec.org.co/images/noticias/477/Informe_SETP_Manizales_Villamaria_CCMPC.pdf).
- Presidencia de la Republica de Colombia. (2001). “Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera”. Bogotá. [https://web.mintransporte.gov.co/jspui/bitstream/001/226/1/Decreto\\_171\\_2001.pdf](https://web.mintransporte.gov.co/jspui/bitstream/001/226/1/Decreto_171_2001.pdf).
- Presidencia de la Republica de Colombia. (2021). Decreto 1893 de 2021. “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.”. Bogotá. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175906#0>.
- Quintero, D. (2002.). Estudio de modos de transporte en el Departamento de Caldas. 23/05/2021. Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/3475>.

- Rodríguez, C. (2013) Análisis del transporte de carga en Colombia, para crear estrategias que permitan alcanzar estándares de competitividad e infraestructura internacional. 19/12/2020. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/4537>.,
- Rodríguez, J. M. (2004). Principios del Derecho y razonamiento jurídico. Madrid: Dykinson.
- Rosatti, E. (2013). Derecho constitucional y Derecho Administrativo en el siglo XXI. Ni unidos ni dominados. En E. T. Acuña, Estudios de Derecho Público (págs. 100-107). Buenos Aires: Asociación de Docentes - Facultad de derecho y Ciencias Sociales.
- Ruiz, R. (2012) La distinción entre reglas y principios y sus implicaciones en la aplicación del derecho. Revista Derecho y Realidad Núm. 20. II semestre de 2012. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UPTC ISSN: 1692-3936. 15/09/2021. Recuperada de [file:///C:/Users/Mafer/Downloads/derechoyrealidad,+7\\_la\\_distincion\\_entre\\_reglas.pdf](file:///C:/Users/Mafer/Downloads/derechoyrealidad,+7_la_distincion_entre_reglas.pdf).
- Saavedra, M. (1994). Interpretación del Derecho y crítica jurídica: México: Fontamara.
- Safford, F. (2010). El problema de los transportes en Colombia, en Adolfo Meissel Roca y María Teresa Ramírez (editores), Economía Colombiana de siglo XIX, Bogotá, Fondo de Cultura Económica y Banco de la Republica, pp. 538-539. 12/01/2021. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_nlinks&pid=S1870-719X201900010019300021&lng=en](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_nlinks&pid=S1870-719X201900010019300021&lng=en).
- Sampieri, R. (2014). Metodología de la Investigación. Sexta edición. México: McGraw Hill.

- Sánchez-Cubides, P. (2015). El sector público estatal y las competencias de las entidades territoriales en Colombia. *Derecho y Realidad*, 13(25), 13-42. 28/02/2021. Recuperado de <https://doi.org/10.19053/16923936.v13.n25.2015.4416>
- Santofimio Gamboa, J. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo - Tomo I. Introducción - 3ra. Edición* Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia. 13/09/2021. Recuperado de <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-tratado-de-derecho-administrativo-tomo-i-introduccion-3ra-edicion-9789587102512.html>.
- Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA. (2003). *Caracterización Especial del Transporte en Colombia*. <https://repositorio.sena.edu.co/bitstream/handle/11404/2150/3082.pdf;jsessionid=68BA461FFBE041B58C8D57A4BAB43515?sequence=1>.
- Sieckmann, Jan-R. (2011), *La teoría principalista de los derechos fundamentales. Estudios sobre la teoría de los derechos fundamentales de Robert Alexy*, Madrid, Marcial Pons, 2011, pp. 119-135.
- Suárez-Rodríguez, José (2012): “El argumento de los principios en la teoría contemporánea del derecho: un alegato antipositivista”, en: *Revista Civilizar* (Año 12, N° 22), pp. 57-76.
- Tardío Pato, J. A. (2003). El principio de especialidad normativa (*lex specialis*) y sus aplicaciones jurisprudenciales. *Revista de Administración Pública* Núm. 162. Septiembre-diciembre. La Rioja. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/784932.pdf>.
- Vidal, J. (2011). El derecho como categoría de la mediación social entre facticidad y validez: Jürgen Habermas. <https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/28733-derecho-categoria-mediacion-social-entre-facticidad-y-validez-jurgen-habermas-juan>

Zamora, N. (2012). Diagnóstico de la infraestructura vial actual en Colombia. 13/02/2021.  
<http://hdl.handle.net/10882/3405>.

Zeballosf-Cuathin, A. & Cáceres, E. (2020). El principio de constitucionalidad y el principio democrático en Colombia [Universidad La Gran Colombia].  
<http://hdl.handle.net/11396/6271>.