

**LA FACULTAD SANCIONATORIA DE LA EMPRESA METRO DE  
MEDELLÍN LTDA., EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES EN EL  
REGLAMENTO DEL USUARIO**

**AUTORAS**

**Gloria Patricia Alarcón Salazar**

**Paula Andrea Usquiano Yepes**

**ASESORA**

**Nataly Vargas Ossa**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR LA TÍTULO DE  
Magíster en Derecho Administrativo**

**UNIVERSIDAD AUTONÓMA LATINOAMERICANA –UNAULA-  
ESCUELA DE POSGRADOS**

**MEDELLÍN**

**2020**

**0**

**LA FACULTAD SANCIONATORIA DE LA EMPRESA METRO DE  
MEDELLÍN LTDA., EN LA APLICACIÓN DE SANCIONES EN EL  
REGLAMENTO DEL USUARIO**

**Gloria Patricia Alarcón Salazar**

**Paula Andrea Usquiano Yepes**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA –UNAULA-  
ESCUELA DE POSGRADOS**

**MEDELLÍN**

**2020**

<b>Contenido</b>	
Agradecimientos	5
Resumen	6
Introducción	8
1. Título del trabajo	12
2. Planteamiento del problema	13
3. Justificación	22
4. Antecedentes de la investigación	27
5. Objetivos	36
5.1. Objetivo general	36
5.2. Objetivos específicos	36
6. Enfoque metodológico	37
6.1. Enfoque	37
6.2. Método	37
6.3. Diseño	37
6.3.1. Fuentes Primarias.	38
6.3.2. Fuentes Secundarias.	39
6.4. Relación de categorías de análisis.	39

6.5. Técnicas e instrumentos	40
6.5.1. Entrevista semiestructurada.	40
6.5.2. Captura y análisis de datos	41
6.6. Triangulación de métodos de recolección de datos	41
Capítulo I.	44
7. Función sancionatoria y el debido proceso	44
7.1 Potestad Sancionatoria	44
7.2 El debido proceso	47
7.3 Naturaleza jurídica de los actos	56
7.3.1 Naturaleza jurídica del contrato	57
7.3.2 Naturaleza jurídica del Reglamento de usuario	60
Capítulo II.	62
8. Reglamento de usuario de la empresa Metro de Medellín LTDA.	62
Capítulo III	77
9. Disertación	77
Conclusiones del estudio	98
ANEXOS	113
Anexo B. Respuesta a Derecho de Petición	116

Anexo C. Respuesta a Derecho de Petición	117
Bibliografía	118
Bibliografía complementaria	120

## **Agradecimientos**

Agradecemos a Dios y a la vida que nos ha otorgado las capacidades y potenciales como seres humanos para ponerlos al servicio de los demás, gratitud a nuestra maravillosa profesión de Abogadas por permitirnos desde diferentes escenarios contribuir al bien común con la aplicación efectiva de los sistemas normativos que nos regulan en cada una de nuestras actividades como ciudadanos, buscando siempre garantizar los derechos fundamentales y las actuaciones objetivas y justas para cada uno de los destinatarios de dichas normas.

Agradecemos a nuestras familias, compañeros y amigos por su apoyo incondicional, por su disponibilidad para con nosotras y su constante motivación para que finalizáramos este ejercicio académico.

Gratitud a la Universidad Autónoma Latinoamérica –UNAULA- por el espacio de formación brindado y a su cualificado equipo de docentes por su valioso acompañamiento en el proceso de Maestría.

## Resumen

En Colombia el transporte público masivo ha crecido exponencialmente a tal magnitud que tanto la estructura, la actividad y las ganancias generadas han tenido que ser objeto de estudio e intervención por parte del Estado, considerándolo bajo la categoría de público esencial, en aras de conciliar los intereses generales y privados en juego.

Por lo anterior, el transporte público comporta un carácter esencial al permitir materializar y ejercer libertades fundamentales como la de movilidad, al tiempo que facilita la satisfacción de intereses de distintos órdenes, incluido el ejercicio de actividades de diversa clase que permiten desarrollar la vida en sociedad, el bienestar común, la economía y, en particular, es un instrumento de efectividad de los derechos fundamentales. Lo anterior ha permitido que el Estado refuerce de forma vigorosa su intervención a través de la potestad sancionatoria de la administración, que no es otra cosa que una función de control estatal mediante la cual el Estado sanciona aquellas conductas que atentan contra los cometidos estatales propugnados por la Constitución Política de 1991 y las leyes que desarrollan y regulan el servicio público esencial del transporte público masivo.

La investigación pretende dilucidar, bajo qué límites constitucionales, la empresa Metro De Medellín Ltda., ejerce la potestad sancionatoria administrativa aplicada a los usuarios de dicho servicio, cuando éstos infrinjan la normatividad y los principios que regulan el transporte como un servicio público y, el lugar, en la

aplicación de sanciones o "medidas correctivas" del debido proceso, inherente a la finalidad Social del Estado, de tal manera que se puedan describir las características y competencias sancionatorias desde la normatividad y la jurisprudencia y la doctrina existente en Colombia y, para lo cual, es indispensable abordar los alcances y límites de la potestad sancionatoria en el ámbito administrativo de dicho sistema de transporte público masivo.

*Palabras clave:* Usuarios, Reglamento, Sistema de Transporte Masivo, Metro De Medellín Ltda., Contrato de Transporte, Código de Policía, Potestad Sancionatoria, Debido Proceso.

## **Introducción**

Hablar de la potestad sancionatoria presente en las diferentes tipologías de reglamentos de usuarios en cualquier clase de institución, advierte de manera inmediata la existencia de unos fundamentos que dan las bases del “Debido proceso”, destacando que éste se da de forma exclusiva al tipo de derecho al cual se adscribe la naturaleza de la organización, lo que quiere decir que al entender el debido proceso como un conjunto de garantías sentadas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Esta definición está sujeta a dos circunstancias: el tipo de institución y su naturaleza jurídica (pública o privada), entre tanto el modus operandi que garantice la protección de las partes en un proceso, puede ser de orden civil, correccional, administrativo, policivo, disciplinario o económico, entre muchos otros, que no son comparables o asimilables directamente al ordenamiento penal y que comportan decisiones y sanciones de diversa categoría, matices que deberán ser contemplados en la regulación de sus propias reglas (Corte Constitucional República de Colombia, 2014).

Ante este hecho, el debido proceso debe ser entendido como el conjunto de mecanismos que tiene todo ciudadano para defenderse de las acciones administrativas y judiciales de las diferentes entidades del Estado y privadas. Sin embargo, existen organizaciones que, por su naturaleza jurídica, tienen autonomía administrativa para

gestar debidos procesos sujetos a la aplicación del derecho privado, que en muchas circunstancias se tornan subjetivos y prestos a lecturas amañadas de las normas.

Lo anterior, en la medida, que existen organizaciones cuya naturaleza jurídica es tan ambivalente, que puede ser la fuente de subjetividades en el diseño de reglamentos y a su vez, en los desarrollos de debidos procesos que garanticen el cumplimiento del objetivo organizacional.

Éste es el tema fundamental de este estudio, el debido proceso y las formas que éste toma en un contexto concreto: los sistemas de transporte masivo en Colombia, específicamente en el caso de la empresa Metro de Medellín LTDA.

El objetivo de este estudio de corte documental, descriptivo, exploratorio, interpretativo, no deductivo y sin intervención, es determinar si existe o no facultad sancionatoria por parte de la Empresa Metro de Medellín Ltda. y por ende evidenciar qué manera ésta se visualiza en el Reglamento del usuario del Sistema.

, o lo que es igual a determinar cuáles son las formas en las que se presenta la facultad sancionatoria de la empresa, específicamente respecto a la aplicación de sanciones en el reglamento del usuario, estableciendo claridades en cuanto al cumplimiento o incumplimiento<sup>1</sup> del debido proceso, para lo cual se proponen tres fases principales que responderán a la pregunta de investigación ¿Cuál es el alcance de la potestad sancionatoria que tiene la Empresa Metro de Medellín Ltda., sobre el Reglamento de usuario del servicio?

---

<sup>1</sup> En caso que existiere.

El primer abordaje que se propone en este estudio, se concentra en la dogmática, de ahí que se aclaran las bases teóricas y normativas que dan origen al concepto de “Debido proceso” en las organizaciones de naturaleza jurídica pública (como es el caso de la empresa Metro de Medellín LTDA. –de ahora en adelante “La Empresa”-), destacando además el tipo de derecho al cual se adscriben las garantías que se deben aplicar a las partes que intervienen en las relaciones y por supuesto, la tipología de sanciones que se deben dar desde el eje fundamentalista.

Adicionalmente, se aborda el concepto de “Facultad Sancionatoria” y su papel determinante en la aplicación de las normas de movilidad en el sistema objeto de estudio en la investigación.

Seguido de esta base dogmática, es necesario adentrarse en la pragmática, estableciendo cuáles son los diferentes escenarios en los que el denominado “Reglamento de usuario de la Empresa”, aplica de forma expresa o tácita, su función sancionatoria. Esto con el fin de evidenciar las particularidades que deben ser objeto de análisis al afirmar que existe o no, el cumplimiento del debido proceso en los casos abordados, incluyendo especialmente, los diferentes tratamientos que se le dan a los casos de corte penal, civil, correccional, administrativo, policivo, disciplinario o económico, entre otros.

Finalmente, en la tercera fase, se propone una disertación en la que, desde las evidencias pragmáticas, se establecerá su relación con la dogmática, lo que en sencillas palabras quiere decir que se gestará un análisis en donde se estudien las causas y

consecuencias del cumplimiento o incumplimiento del debido proceso en la ejecución de la potestad sancionatoria del reglamento del usuario del Metro de Medellín LTDA.

## **1. Título del trabajo**

La facultad sancionatoria de la Empresa Metro de Medellín Ltda., en la aplicación de sanciones en el reglamento del usuario.

## **2. Planteamiento del problema**

Es fundamental concentrar la atención problemática en una situación específica: el debido proceso y la forma en la que la potestad sancionatoria en las organizaciones, ejecuta las acciones para tomar medidas de corte preventivo, correctivo, pedagógico o de cualquier otra índole.

En este marco, de forma generalizada, es común encontrar interpretaciones absolutamente subjetivas de las normas, especialmente cuando el concepto de autonomía institucional hace su aparición.

Si bien el debido proceso en cualquier organización debe garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las partes, de acuerdo al Derecho vinculante según la naturaleza de la institución, se presentan lecturas amañadas que repercuten directamente en la forma en que el debido proceso se aplica y, sobre todo, en la forma como las potestades sancionatorias son vistas y ejecutadas.

En este sentido y con el foco puesto en el debido proceso como eje fundamental de análisis, se ha realizado un abordaje documental del denominado “Reglamento de usuario de la empresa Metro de Medellín LTDA”, al igual que a los diferentes procesos llevados a cabo, en donde las partes son los usuarios y La Empresa.

Esta lectura ha llevado a la identificación de una problemática en contenidos y en procedimientos administrativos que aplican el derecho constitucional fundamental, como lo es el Debido Proceso, que asiste a toda persona, bajo un Estado Social de Derecho; previo a la aplicación de una sanción cuando se infringe una prohibición

establecida en el reglamento que regula, de una parte, la pertinencia de considerar la potestad sancionadora como una de las prerrogativas con las que cuenta la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines y cometidos, la cual se desarrolla y materializa a través de procedimientos administrativos sancionatorios, para el caso, en la relación de uso de los usuarios con el sistema y, a su vez, a forjar una cultura ciudadana de convivencia pacífica respetuosa de los bienes públicos, las personas y las normas.

De hecho, desde hace varios años se ha observado en La Empresa la aplicación de algunas sanciones a los usuarios por infringir el Reglamento de usuario en comportamientos opuestos a la cultura Metro (slogan corporativo de la Empresa) que se ha afianzado en la ciudad. De ellas, las más reiterativas correspondientes al incumplimiento de los deberes y prohibiciones contemplados en dicho manual, tal como suspensión por un lapso de treinta (30) días calendario, del beneficio establecido para los Usuarios que se encuentren registrados en alguno de los Perfiles Preferenciales de la Tarjeta Cívica Personal; reincidencia en el beneficio establecido por espacio de tres (3) meses y hasta por un (1) año.

Ante las anteriores sanciones, algunos usuarios han manifestado haber sido vulnerados sus derechos fundamentales, en particular, en la garantía de aplicación del debido proceso en procesos sancionatorios sustentados en la vulneración del reglamento del usuario.

Se ha vuelto una práctica recurrente, por parte la Empresa a través de dependencias competentes, adelantar actuaciones administrativas que culminan con

sanciones *in so facto* a los usuarios del servicio, situación que ha permitido cuestionar el alcance de las facultades que tiene dicha Empresa para imponer sanciones sumarias como expulsión del sistema, cancelación de la tarjeta y/o multas.

Si bien es cierto, la potestad sancionatoria administrativa no se encuentra expresamente consagrada en la Constitución Política, existen varios artículos constitucionales de los cuales se puede inferir, según Sentencia de C-506 de 2002, el más importante de los cuales es el artículo 29, que consagra el debido proceso administrativo. La Corte se ha referido el debido proceso administrativo como:

[...] (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal (Congreso de la República de Colombia, 2016).

Ha precisado que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-796 de 2006).

Lo anterior, advierte una posible hipótesis que se demostrará a lo largo de este estudio y que se refiere al hecho que existe un posible desconocimiento del alcance, competencia y naturaleza jurídica por parte del servidor del Sistema Metro de Medellín, sino también sobre el alcance de las intervenciones de la policía administrativamente en sus actuaciones, las cuales actualmente están fundamentadas en el Código Nacional

de Policía de Colombia en el Título XV<sup>2</sup> , acerca de la libertad de movilidad y circulación y, en particular, en su Capítulo III sobre Convivencia en los Sistemas de Transporte Motorizados, cuyo Artículo 146, reza:

Comportamientos contrarios a la convivencia en los sistemas de transporte motorizados o servicio público de transporte masivo de pasajeros”. Los siguientes comportamientos son contrarios a la convivencia en los sistemas de transporte público colectivo e individual de pasajeros y por lo tanto no deben efectuarse. Entre otros: el de realizar o permitir el control informal de los tiempos durante el rodaje del vehículo, mientras se encuentran estos en circulación; impedir el ingreso o salida prioritaria a mujer embarazada, adulto mayor, persona con niños o niñas, o personas con discapacidad”.

En el tema objeto de estudio, es pertinente aludir al procedimiento que actualmente se surte en la Empresa Metro de Medellín Ltda., por parte de la dirección jurídica donde se agota el trámite que da lugar a la sanción establecida en el manual del usuario, caso más reiterativo, como se expresó, la imposición de la sanción por las irregularidades presentadas con la tarjeta CIVICA<sup>3</sup> Preferencial cuando es transferida a otro usuario que no tiene dicho beneficio. El procedimiento inicia cuando los operadores o bajo la nueva figura de “Servidor” Metro<sup>4</sup>, sea funcionario de la Empresa

---

<sup>2</sup> Caso expulsión del sistema por embriaguez, intervenido por el Servidor Metro y colocado a disposición ante la Policía del Sistema.

<sup>3</sup> Ésta tarjeta fue lanzada en 2007 por la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada, esto como una forma de recaudo e ingreso al Sistema METRO. En el documento anual denominado “Estadística derecho de petición”, La Empresa informa sobre las diferentes sanciones y eventualidades generadas con la tarjeta.

<sup>4</sup> Metro de Medellín. Resolución 263 de 2019. Capítulo I. Cláusula 3. De los servidores del sistema metro y su función. Los servidores públicos de LA EMPRESA, y cualquier otra persona natural o jurídica al servicio de aquella, son servidores del sistema Metro que tienen como función, competencia o facultad la conservación del orden, velar por la seguridad y el buen servicio de transporte, para controlar el estricto cumplimiento del presente reglamento y de las demás normas legales y

o contratista, logran filtrar en el sistema el perfil del porte de la tarjeta, ante lo cual proceden a realizar un formato por sanción, el cual es firmado por el usuario y un testigo del Servidor Metro. Dicha sanción es aplicada una vez el funcionario le enseña al usuario la parte del Reglamento de Usuario en el cual se consagra dicha falta.

Paso seguido, el usuario es retirado del Sistema, en presencia del funcionario y la policía, o del funcionario y del personal de seguridad privada de la firma Atlas, quienes firman el documento según la sanción. Que, para el caso, se encuentra registrado en la Empresa Metro bajo el código H050.

A partir de dicha sanción, según el debido proceso, el usuario cuenta con cinco (5) días hábiles para interponer o apelar ante el área jurídica de El Metro. En tal sentido, el debido proceso para el usuario es demostrar la calidad de titular de la tarjeta, ante lo cual, si no logra hacerlo, a la Jurídica sólo le basta para confirmar la sanción verificar que el perfil del titular de la tarjeta cívica “retenida” corresponde al que estaba haciendo uso de ella; paso seguido, si encuentran que se trata de dos perfiles diferentes, es decir, la tarjeta retenida por ejemplo corresponde al perfil de un adulto mayor y la estaba usando un adolescente u otra persona diferente al titular, se confirma la infracción y se le impone como sanción al titular de la tarjeta, la pérdida del descuento en las recargas que realiza, pues siendo un perfil especial se le otorgaba el beneficio, es decir, una tarifa preferencial respecto al valor del viaje.

---

reglamentarias para la prestación del servicio de transporte público masivo encomendado a LA EMPRESA.

Situaciones como la anterior se avalan al tenor del artículo 9 de la Ley 105 de 1993, la cual dispone, para el caso que ocupa: "Artículo 9° *Sujeto De Las Sanciones*. Las autoridades que determinen las disposiciones legales impondrán sanciones por violación a las normas reguladoras del transporte, según las disposiciones especiales que rijan cada modo de transporte. Podrán ser sujetos de sanción: ...; 3. Las personas que utilicen la infraestructura del transporte. 4. Las personas que violen o faciliten la violación de las normas..."

En coherencia con dicha Ley, es pertinente considerar que la potestad sancionatoria, como toda competencia, también está sujeta a unos límites, dentro de los cuales se destaca el respeto y sometimiento al principio del debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia de 1991, lo cual conduce a otros, como la reserva de ley, la legalidad y la tipicidad de la falta, del procedimiento, y de la sanción; la no responsabilidad objetiva; el in dubio pro investigado; la no reformatio in pejus; la presunción de inocencia, publicidad, contradicción de la prueba, y el derecho a una defensa técnica, entre otros.

Considerando el modus operandi que surge la Empresa Metro con los casos más tipificados en cuanto al debido proceso que se lleva a cabo cuando se trata de un usuario que expulsan del Sistema por estar infringiendo la norma o poniendo en peligro la seguridad de los usuarios, y retomando los límites de la potestad sancionatoria, se observa en estos casos una dualidad entre el ejercicio del poder de policía y la actividad sancionatoria del personal operativo del Sistema, toda vez que no está contemplado en el Reglamento del Usuario los alcances establecidos y la limitación de las competencias

del Servidor Metro, caso por ejemplo del “retiro” o “expulsión”, para lo cual el operador se apoya en el profesional de la Policía Nacional como funcionario competente para aplicar la contravención o sanción, según el caso.

Como lo consagra el Código Nacional de Policía-CNP-, en lo concerniente al artículo 146 ya referenciado, si el agente considera que se hace merecedor a una sanción, le socializa la misma exhibiendo el CNP, la norma infringida y las razones que lo sustenta, para después entregarle una copia del comparendo. Así mismo, a diferencia de la potestad de los funcionarios del Metro quienes “retiran” al usuario, aquí la Policía procede a la “expulsión” del usuario del Sistema Metro, y le informa su derecho para presentarse en la inspección de Policía más cercana, lo cual debe surtirse en un periodo no superior a los cinco días hábiles. Pasado este periodo, la multa quedará en firme de forma automática<sup>5</sup>.

Es muy importante tener en cuenta la no exclusión de las reglas, es decir, uno de los aspectos que más se debe tener en cuenta es que el Código de Policía no es excluyente de otras normas como el Código Penal. En otras palabras, que lo sancionen por el Código Penal no implica que no lo sancione con la nueva ley consagrada en el CNP. Ello puede suceder, tanto por el reporte del Servidor Metro cuando acude e

---

<sup>5</sup> Una vez el usuario comparece ante el inspector de Policía, funcionario sin orden castrense que depende administrativamente de las alcaldías. En la comparecencia, el usuario tendrá 20 minutos para exponer sus argumentos y pruebas; al igual, si lo considera necesario, podrá solicitar hacer pruebas, que se practicarán en un máximo de cinco días. Si al culminar dicho periodo el usuario considera que se le han vulnerado sus derechos o que no se ha surtido el debido proceso, podrá acudir a dos instancias, caso la reposición y la apelación.

informa al agente de Policía, como cuando éste último inicia el proceso en el acto al interior o entorno al Sistema.

Con relación al reglamento del usuario no se ha encontrado doctrina sobre los mismos, como tampoco una jurisprudencia donde deje clara la potestad sancionatoria de La Empresa sobre dicho reglamento. Ante esta situación, se han suscitado procedimientos administrativos que pueden vulnerar los derechos fundamentales por parte de La Empresa prestadora del servicio público integrado de transporte masivo, y teniendo en cuenta que en algunos procedimientos no se evidencian fehacientemente los mecanismos de defensa de los usuarios dentro de dicho procedimiento, es vital considerar un análisis más profundo de las situaciones concretas que relacionan el usuario y el Reglamento de usuario.

Así mismo, tampoco se otorga la oportunidad para controvertir las pruebas, ante lo cual la Corte Constitucional, al considerarlo un asunto de gran importancia e impacto social y, a efectos de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales de los usuarios de los servicios público domiciliarios, ha argumentado que el debido proceso es un límite a la acción de la administración que no puede ser violado por las empresas prestadoras de servicios públicos al adelantar procesos administrativos (Corte Constitucional sentencia T-270, 2004).

Tampoco existe, otra posible causa por parte del Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Transporte y Puertos, una regulación de la potestad sancionatoria conferida a la Empresa Metro de Medellín Ltda. en lo concerniente al reglamento del usuario y por el contrario, es una Resolución interna la que adopta el reglamento y, en

su defecto, le da potestad sancionadora al servidor público, a quienes prestan vigilancia privada y a la policía, quien, también, está investida de potestad sancionatoria por el Nuevo Código Nacional de Policía.

Lo anterior deja al margen lo establecido en la Ley 1437 del 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA-, respecto al Procedimiento Administrativo Sancionatorio- PAS-, que en el numeral 1° del citado artículo 3° dispone que en las actuaciones administrativas deberá respetarse el debido proceso, “con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción”. Y agrega el siguiente énfasis: “En materia administrativa sancionatoria, se observarán, adicionalmente, los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no *reformatio in pejus* y *non bis in idem*”.

## **2.2 Formulación del problema**

¿Cuál es el alcance de la potestad sancionatoria que tiene la Empresa Metro de Medellín Ltda., sobre el Reglamento de usuario del servicio?

Es con base en lo anterior, que se hace imperante evidenciar cuáles son los diferentes escenarios en los que el denominado “Reglamento de usuario” de la Empresa Metro de Medellín LTDA, aplica de forma expresa o tácita, su función sancionatoria.

### **3. Justificación**

La Constitución Política de 1991 estableció, en su primer artículo, que Colombia es un Estado Social de Derecho, circunstancia que determina que en todas sus actuaciones se vea reflejada una finalidad social. Siendo así, el individuo se constituye en el epicentro de la organización política, hecho que trae implícito la igualdad para todos sus integrantes. Luego con el término social se está señalado como "la acción del Estado debe dirigirse a garantizarle a los asociados condiciones de vida dignas" (Corte Constitucional, Sentencia T-881/02).

Resulta pertinente recordar que, en ese universo de lo social, el Estado despliega acciones institucionales basadas en servicios que dignifiquen la vida humana, es así como conforme con la jurisprudencia de la Corte, la Sentencia C-450 de 1995 reza:

El carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes, a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. Ello es así, en razón de la preminencia que se reconoce a los derechos fundamentales de la persona y de las garantías dispuestas para su amparo, con el fin de asegurar su respeto y efectividad (Sentencia C- 450 de 1995).

Definido así el carácter esencial de un servicio público, en términos de la Corte Constitucional, según Sentencia C-066 de 1999, el transporte juega un papel esencial en el desarrollo social y económico, y en la realización de los derechos fundamentales

del individuo; por lo tanto, el usuario del sistema de transporte público, cualquiera sea la modalidad, se constituye en la parte demandante del mismo, en ocasión a su derecho a la libre movilidad y, a la vez, al disfrute de un servicio seguro, ágil, justo en su costo, y demás derechos derivados del mismo por parte del oferente del servicio.

Así mismo, es de considerar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido abundante en relación con el derecho administrativo sancionador, aunque se considera como mayor falencia su práctica de limitarse, en casi todos los casos, a una remisión casi que textual y literal al proceso penal, al igual al señalar que, por ejemplo, en materia de principios, legalidad, tipicidad, reserva de ley, en materia administrativa sancionadora no se debe guardar el mismo rigor y exigencia que en materia penal, asunto que se considera debe ser reevaluado por parte de los expertos.

No obstante lo anterior, los juristas expertos en el tema de la potestad sancionatoria, dan cuenta de la importancia que ha cobrado la potestad sancionadora de la Administración en los últimos años y la relevancia que la Corte Constitucional le da, por lo que se hace pertinente visualizar cómo se encuentra plasmada en la legislación colombiana a través de la consagración normativa de los diferentes procedimientos sancionatorios, tanto cuando se trata de entidades públicas como privadas, todo enmarcado en el cumplimiento del debido proceso.

De acuerdo con lo anterior, según Suárez (2012), es pertinente considerar como la potestad sancionadora trasciende su práctica exclusiva por parte de los jueces, toda vez que diversos funcionarios administrativos poseen dicha competencia, al asignarles la facultad de investigar e imponer sanciones con el fin de garantizar el adecuado

funcionamiento del aparato estatal, pero igualmente puede estar en cabeza de particulares, como es el caso de los veintiún tribunales de ética profesional existentes en Colombia.

Bajo este contexto de competencias de la actividad sancionatoria, dicha potestad es la facultad que tiene la Administración Pública, y ciertos particulares habilitados por la Constitución o la ley, para imponer sanciones de acuerdo con el debido proceso a quienes cometan una falta previamente establecida en una norma jurídica. Acudiendo a la Corte Constitucional, sus características principales han sido definidas, así:

[...] la potestad sancionadora de la Administración: (i) persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública, de conformidad con el artículo 209 de la Carta Política, esto es, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (ii) se diferencia de la potestad sancionadora por la vía judicial, (iii) se encuentra sujeta al control judicial, y (iv) debe cumplir con las garantías mínimas del debido proceso” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-506 de 2002).

Esta facultad de la Administración ha venido cobrando una mayor importancia desde el año 1991, dado que las labores tradicionales que en principio estaban en cabeza de la Administración Pública se vieron ampliadas a otros ámbitos, como la planeación, la intervención en la economía, la redistribución del ingreso, la efectividad de los derechos fundamentales, la protección del medio ambiente, entre otros frentes de interés.

En consecuencia, esta investigación es relevante porque es un tema que involucra el servicio público (para el caso que ocupa al ente público, operador Empresa Metro de Medellín Ltda.) y las garantías de derechos fundamentales, cualquier persona puede ser sujeto de una vulneración, especialmente frente al debido proceso.

Su pertinencia y relevancia académica radica en abordar un tema que constituye un vacío en la producción de conocimientos y, una necesidad normativa reevaluar el reglamento del usuario de la Empresa bajo estudio, cuando se trata de establecer sanciones o "medidas correctivas" a, esto sin considerar el estudio con un enfoque intervencionista.

Con el resultado de la reflexión académica, se busca reconocer los elementos que derivan del debido proceso y que, en concordancia con la Constitución y la Ley, permitan al usuario, saber a dónde debe acudir, qué tipo de procedimiento se debe agotar. Por lo tanto, su aplicabilidad académica es incidir en un primer análisis para una reforma del reglamento del usuario de la empresa Metro de Medellín Ltda., como referente a ser replicado en las demás empresas del SITM DE Colombia, acordes a la Constitución y la Ley, y genere en la academia, en los profesionales del derecho administrativo, un debate en entorno al alcance de la potestad sancionatoria de estos sistemas de transporte en el país.

El desarrollo de esta investigación, pondrá de manifiesto las debilidades, fortalezas y oportunidades que el área jurídica encargada de los procesos sancionatorios de la empresa Metro de Medellín LTDA, tiene en cuanto al debido proceso que se deriva de los diferentes escenarios en los que sea necesaria la aplicación del

Reglamento de usuario, donde se supone se encuentran impresas, las diferentes rutas de acción en las que las partes involucradas, deberán asumir y mejorar.

#### **4. Antecedentes de la investigación**

Se realiza un rastreo en el contexto internacional y nacional que da lugar al estado del arte que alude al marco jurídico en materia de potestad sancionatoria, reglamentos inherentes al contrato de transporte y el debido proceso en medidas sancionatorias. Para ello se acude a artículos, tesis académicas que reposan en diferentes repositorios y fuentes documentales de diversa índole.

Siendo el debido proceso el tema de mayor relevancia en este análisis, es la investigación de Agudo González (2013), uno de los más dicientes en cuanto a la problemática inicialmente establecida, especialmente en lo que se refiere a la confusión entre “Contratos y manuales de usuarios” en las empresas públicas y público privadas.

Al respecto el autor establece que ésta y otras confusiones, llevan a que no exista claridad en el debido proceso en las actuaciones de los administradores, los usuarios y en general entre las partes. Todo debido a una europeización del Derecho Administrativo, específicamente en los efectos de la procedimentalización excesiva, pero sin bases firmes acerca de los “Dolientes”, pero con presencia de un modelo procedimental influido por los principios sobre gobernanza (Agudo González, 2013, pág. 46).

Otro antecedente de suma importancia en el tema del debido proceso en las organizaciones de corte público y público privado, es la investigación de Huerta Lara (2014),

Esta contribución aborda el tema del acceso a la justicia administrativa, relacionada a la tutela efectiva de los denominados derechos económicos, sociales y culturales, a partir de sustentar, para garantía de estos, la exigencia del debido proceso en todos los asuntos impugnables de la esfera administrativa, por tratarse de la sede donde se dirime la generalidad de las adjudicaciones de prestaciones sociales. Ni el área de las políticas sociales, ni las prestaciones estatales en materia social, han estado guiadas en su organización y funcionamiento por una lógica de derechos; por el contrario, las prestaciones se han organizado y brindado mayormente bajo la lógica inversa de beneficios asistenciales, por lo que este campo de actuación de las administraciones públicas ha quedado reservado a la discrecionalidad política, por ende, a un conjunto irregular de intervenciones discrecionales que han modelado la organización de la actividad estatal, como la provisión de servicios públicos, o la elaboración de programas o planes sociales focalizados. No hay motivos que impidan reconocer la posibilidad de demandar en el plano de las políticas sociales derechos civiles, tales como el derecho de igualdad y no discriminación, el derecho de acceso a la información, ni derechos sociales que fijen marcos y mínimos a esas políticas. No hay imposibilidad teórica o práctica alguna de configurar derechos exigibles también en estos dominios, de modo de sumar a los mecanismos de control institucional, administrativos o políticos, el control que puedan ejercer sobre los prestadores o funcionarios, las personas que ejercen derechos vinculados a esas prestaciones sociales (Huerta Lara, 2014, pág. 99).

La mayor contribución que esta investigación ha hecho en el estudio, radica en una especial consideración que la autora hace sobre el desconocimiento del debido proceso a causa del desenfrenado “Sacaculismo institucional”, como bien lo expresa de manera jocosa Huerta Lara (2014), al generar una disertación acerca de cómo y cuándo las

instituciones no son congruentes entre la potestad que les confiere la ley para sancionar y las posibilidades que tienen para hacerlo.

En el contexto internacional, Bermúdez (1998), en su artículo titulado “*Elementos para definir las sanciones administrativas*”, en Chile, haciendo especial énfasis al concepto de sanción como a los principios y normas positivas que le son otorgados. De allí, hace una clara distinción sobre el concepto de sanción desde dos vertientes: la primera, alude a la noción amplia de sanción, sobre la cual conceptualiza como aquellas de retribución negativa bajo el tenor del ordenamiento jurídico, resultante de la conducta punible; asimismo, en una segunda vertiente, aborda el concepto de noción estricta de sanción, en la cual, se aplica la sanción, únicamente a la comisión de infracciones de tipo administrativas.

Concluye su análisis sobre el carácter de la retribución negativa, alude a dos características fundamentales en su comisión. En primer lugar, considerando su afinidad, que, para el caso del derecho administrativo sancionador, general, se establece mediante la protección de la subjetividad del mismo ordenamiento jurídico, esto es, el conjunto de facultades y potestades jurídicas inherentes de las personas por razón de la naturaleza, contrato y otra causa admisible en derecho. En segundo lugar, invoca al contenido aflictivo de la sanción, ante la cual referencia la antigua predilección de la doctrina, que establece y diferencia entre penas y sanciones administrativas.

En estudio sobre “*Las peculiaridades del procedimiento sancionador en materia de transporte terrestre a la luz de la doctrina jurisprudencial*” para el caso de España, Marzal (2010), elabora su análisis jurisprudencial del procedimiento administrativo

sancionador en materia de transporte terrestre, lo cual permite sistematizar la naturaleza de los diversos procedimientos, por oposición a otros de igual naturaleza como los pertinentes al debido proceso sancionador en temas de tráfico y seguridad vial; escenarios en los cuales se presenta un crecimiento sistemático en materia de litigios, conllevado a las autoridades judiciales a establecer toda una doctrina sólida alrededor de los aspectos procedimentales que demanda la problemática delimitación constitucional en torno al servicio de transporte masivo.

Concluye la autora al manifestar que, si bien es cierto las autoridades no desconocen las dificultades al interior de su actual ordenamiento jurídico y de su propio modelo constitucional respecto a la distribución de competencias entre los diferentes centros de poder, ello debería conducir a una clara política sobre separación material de los distintos sectores de la actividad con importantes dosis de distribución funcional en esos mismos ámbitos materiales, dando pie, igualmente a la sentencia conferida 247/07, en orden al alcance de los Estatutos de Autonomía en la delimitación de las competencias estatales.

De forma similar, es pertinente abordar el caso europeo relacionado con el “*Reglamento de viajeros del Ferrocarril Metropolitano De Madrid*”, sancionado mediante el decreto 49 de 1987 del Consejo de Gobierno. Como en los reglamentos analizados, destinan un capítulo para establecer los derechos de los viajeros, lo cual lo realizan por El Consorcio Regional de Transportes, o a través del propio Organismo o por medio del Metro de Madrid.

En lo que compete al Capítulo III en su sección tercera, en materia de las infracciones y sanciones, se le dio potestad al Director Gerente del Consorcio Regional de Transportes para incoar y resolver los procedimientos sancionadores previstos en el Reglamento. Por lo tanto, el procedimiento se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de denuncia. Esto es, el procedimiento para la imposición de sanciones se ajusta a lo establecido en la Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres y en el Reglamento para su aplicación, avalado en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Es decir, la legislación de Madrid confiere potestad al Consorcio, empresa Metro, para que, en su debido proceso, aplique el Reglamento y las medidas de amonestación bajo comparendo y sanción contempladas en el mismo.

De forma similar, al revisar el actual “*Reglamento de Viajeros Metropolitano de Granada, España (2017)*”, expedida por la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía, en su parte inicial hace referencia a su ámbito de aplicación, emanada por la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía, a través del operador del servicio de la explotación y el usuario.

En la Sección 3ª sobre infracciones y sanciones, los artículos 37 a 44 establecen el conjunto de obligaciones y prohibiciones. En consecuencia, El Estado le confiere al Operador del Servicio Metro, la potestad sancionatoria ante las infracciones y en atención al debido proceso que ha de surtirse.

En artículo publicado por Ahumada (2018), titulado “*Si no quieres una sanción, evita estas acciones en el Metro*”, al referirse al sistema Metro de Ciudad de México, hace referencia a las drásticas sanciones, que, en el caso del Metro de Medellín, por ejemplo, no se han contemplado en el Reglamento del Usuario, como quedarse dormido en un vagón, hasta la detención por entrar a una biblioteca que supuestamente es de uso exclusivo de los empleados.

Por lo tanto, la Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México otorga a las autoridades del Metro de la Ciudad de México, la potestad para aplicar la ley con rigurosidad, en materia de sanciones por ejemplo se estipula sentarse en el piso de los vagones, negar el servicio cuando el usuario se encuentre en evidente estado de ebriedad o bajo los influjos de alguna droga, realizar alguna actividad física que atente contra la seguridad de los usuarios, respetar áreas destinadas a niños, mujeres o personas de la tercera edad, entre otras de similitud a las que acontecen en El Metro de Medellín.

Como caso particular, ni en el reglamento ni en el manual de usuarios se habla de las multas en el Metro, pero se viene aplicando en caso de no cumplir con las mismas. De igual forma, los funcionarios del Metro canalizan o envían a los infractores al juzgado cívico, entidad competente de establecer y aplicar el monto de las multas en el Metro. Es decir, el Sistema como tal no sanciona, informa y conduce al infractor al

juzgado cívico y las sanciones se aplican con fundamentos en la Ley de Movilidad y la de Cultura Cívica.

A nivel nacional, con respecto al procedimiento sancionatorio en el sector transporte, objeto de estudio, Cárdenas (2006), en su trabajo investigativo aborda el “*Proceso administrativo sancionatorio del Servicio de Transporte Terrestre Automotor*” en Colombia, enfatiza en la necesidad de tomar medidas preventivas para los infractores del sistema de transporte, pero acude al proceso administrativo por corresponder legítimamente a la función de la policía en el marco del Estado social de derecho sancionador, sin vulnerar los derechos fundamentales de los ciudadanos, garantizando su debido proceso. El autor enfatiza al usuario que la sola amonestación por infringir la norma, los reglamentos y la declaración tácita del Código de Policía, no es una etapa final sino el comienzo de todo un proceso que puede culminar en una sanción efectiva pecuniaria y/o administrativa, o como viene sucediendo, en los anaqueles de los entes de control ante el crecimiento desmedido y exponencial de procesos.

Abordando el Debido Proceso nuevamente, Obando, Bautista, León, Vélez & Otros (2009), en su reflexión sobre “*La eficacia del Debido Proceso en las actuaciones administrativas de Tránsito y Transporte en el Dpto. del Huila (Colombia) 2006 – 2008*”, aluden a la Ley 769 de 2003, que sancionó la potestad reguladora del Debido Proceso en las actuaciones administrativas de Tránsito y Transporte, y en forma específica en su artículo 135 que direcciona el procedimiento regulador contraventor

de las normas, haciéndose sujeto vial de comparendo y una eventual sanción pecuniaria o administrativa. Esto es, el *modus operandi* en el cual juega papel la autoridad competente, pero a la vez otorga el derecho al infractor de controvertir dichas disposiciones.

Mediante el trabajo de campo con la técnica de encuesta, fue común el conocimiento que sobre el Debido Proceso tienen los notificados o amonestados sobre sus derechos constitucionales a la libre defensa; a su vez, argumentaron que son las autoridades quienes infringen dicho debido proceso, vulnerando al supuesto infractor.

Ante la Ley 1801 del 29 de Julio 2016, Código Nacional de Policía, Moreno y Moreno (2013), en su investigación documental sobre “Criterios para implementar la medida de protección y prevención en el nuevo Código Nacional de Policía”, se centró en los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos, pero a la vez actuando en consecuencia ante el incumplimiento del mismo.

En consecuencia, todo lo relacionados a la convivencia en dichos sistemas, cuyo desacato se deriva en multas o amonestaciones. En tal sentido, se reitera la potestad de la policía nacional de verificar el comportamiento de los ciudadanos en consecuencia con la normatividad vigente; así mismo, se legitima la participación de los funcionarios civiles que cumplen un papel de supervisión y apoyo en respaldo a la policía nacional, enfatizando, a la vez, que dichos funcionarios cumplen una función de control pero sin las competencias para la imposición de multas, e incluso, los deja al margen hasta para simples llamados de atención a los usuarios.

Al respecto se ha generado una polémica, para algunos expertos, retórica, en la medida en que no se tiene la claridad meridiana acerca de la potestad sancionatoria de forma exclusiva por los servidores de la Administración Pública, situación que se revela en el siguiente texto:

Sin embargo, teniendo en cuenta la variedad de manifestaciones en donde la actividad sancionadora puede expresarse, el *iuspuniendi* no corresponde a un poder único del Estado para ejercer dicha potestad. Así lo afirmó la Corte Constitucional al establecer que [...] el poder del Estado, aun siendo concebido como un todo unitario, debido a la división y especialización del trabajo, se desdobra en una serie de atribuciones, facultades o competencias institucionalizadas en el ordenamiento constitucional, que se radican en cada una de las ramas del poder público (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-214 de 1994).

En general, y a modo de conclusión, si bien la implementación de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo, de ahora en adelante reconocidos con la sigla SITM, como parte de un programa nacional responde a unas directrices centralizadas, es menester del Estado otorgar la potestad administrativa y de otros órdenes, a la autoridades municipales y a los mismos funcionarios de las empresas del sistema de transporte, para que cumplan su papel de colaboradores del Estado de Derecho revestidos de poder para atender la articulación de recursos, intereses y competencias en esquemas de gestión interjurisdiccional.

## **5. Objetivos**

### **5.1. Objetivo general**

Determinar si existe o no facultad sancionatoria por parte de la Empresa Metro de Medellín Ltda. y establecer de qué manera ésta se evidencia en el Reglamento del usuario del Sistema.

### **5.2. Objetivos específicos**

Aclarar el componente dogmático, que incluye las bases teóricas y normativas, que da origen a los conceptos de “Debido proceso” y “Función Sancionatoria” en las organizaciones de naturaleza jurídica pública como la empresa Metro de Medellín LTDA.

Establecer los diferentes escenarios en los que el “Reglamento de usuario” de la Empresa Metro de Medellín LTDA, aplica de forma expresa o tácita, su función sancionatoria.

Analizar las causas y consecuencias del cumplimiento o incumplimiento del debido proceso en la ejecución de la potestad sancionatoria del reglamento del usuario del Metro de Medellín LTDA

## **6. Enfoque metodológico**

### **6.1. Enfoque**

De acuerdo González (2009), el estudio es de enfoque Documental, por ser parte esencial de un proceso de investigación científica, que constituye una estrategia donde se observa y reflexiona sistemáticamente sobre realidades (teóricas o no) usando para ello diferentes tipos de documentos. Se entiende además que el estudio posee tintes de un enfoque dogmático iuspositivista, lo que posibilitó un análisis de caso o mejor, una teoría situada.

### **6.2. Método**

El presente estudio aborda el Método no Deductivo y sin intervención, en este caso, partiendo de la caracterización del derecho constitucional colombiano por la libre movilidad, hacia la potestad otorgada a la Empresa Metro de Medellín Ltda. como operador del Sistema de Transporte Masivo, en el diseño, implementación y régimen sancionatorio establecido en los reglamentos del usuario de la empresa referenciada. Se propone además la aplicación de un método hermenéutico que conlleva a un análisis discursivo frente al objeto de estudio.

### **6.3. Diseño**

En congruencia con el enfoque de investigación documental, se acude al tipo de Diseño No Experimental, porque en dicho estudio no se manipulan de forma deliberada

una o más variables (para el caso categorías), de análisis, es decir, se realiza con énfasis en la interpretación de los fenómenos para poder analizar sus causas, características, efectos y relaciones. Para la construcción de su diseño, se hace fundamental la identificación de las fuentes que permitan la recolección de la información, por lo cual se acude a las siguientes fuentes:

### **6.3.1. Fuentes Primarias.**

Suministrada directamente por los Sujetos de estudio, es decir, la población conformada por los funcionarios del Sistema operado por la Empresa Metro de Medellín (área jurídica y servicio al cliente). Así mismo, se acude a expertos juristas sobre el tratamiento de la potestad sancionatoria a fin de validar la información, al igual la comandancia de la policía que tiene bajo su competencia el cumplimiento del Código de Policía al interior de las instalaciones del Sistema en materia de supervisión, control y acción sancionadora al infractor usuario de dicho Sistema.

De vital importancia para esta investigación, resultaron ser los diferentes medios de comunicación en línea que el Metro de Medellín Ltda. ha puesto al servicio de la comunidad, como un espacio para quejas y comunicación directa con la empresa.

Se generó además una relación asertiva entre la empresa Metro de Medellín LTDA y un usuario, a partir del cual se gestaron dos derechos de petición dirigidos al área jurídica y en especial al Director Jurídico, el Dr. Sebastián Correa Vásquez.

### 6.3.2. Fuentes Secundarias.

Denominadas igualmente Fuente Documental o de segunda mano, corresponden a esta fuente, el Reglamento del Usuario; estudios y teorías ya elaboradas; textos, revistas especializadas, tesis, artículos, sentencias, jurisprudencia constitucional sobre Potestad Sancionatoria, Debido Proceso, Código de Policía, doctrinas y jurisprudenciales, entre otras.

### 6.4. Relación de categorías de análisis.

Como lo plantea Briones (2000), en la investigación Cualitativa se usan las “Categorías” con las que se describen los valores, costumbres, normativas, lenguajes, sistemas simbólicos, actitudes y comportamientos reales. Para el caso que ocupa la presente investigación, de acuerdo con los objetivos previos, la siguiente tabla define las categorías o Unidades de análisis.

Tabla 1. *Categoría de análisis.*

Categoría	Código	Descripción
Sistema Integrado	SITM	Ley
De Transporte:		86 DE 1989, art 2 <sup>o</sup>

Debido proceso	DP		Corte Constitucional . Sentencia T- 419 de 1992
Potestad sancionatoria:		PS	Corte Constitucional de Colombia, Corte, Sentencia C- 506 de 2002, 2002).
Código Policía:	de	CDP	Ley 1801 de 2016

Fuente: elaboración propia. 2019

## 6.5. Técnicas e instrumentos

### 6.5.1. Entrevista semiestructurada.

Definida por Sampieri (*et; al*, 2012), obedece al proceso de recolección de información mediante la elaboración de una guía escrita donde se plasma la idea de lo que se quiere consultar o indagar, pero no se tiene la estructura escrita del conjunto de preguntas. Por lo anterior, las investigadoras parten de unas preguntas iniciales y de

acuerdo con el desenvolvimiento de la entrevista se va dando origen a nuevas preguntas.

### **6.5.2. Captura y análisis de datos**

Según Sampieri, (*et; al*, 2012), en el enfoque documental, se procede a recolectar la información tanto proveniente de las técnicas proyectivas (en este caso de la entrevista), como los resultados obtenidos de la revisión documental o fuente secundaria, sin embargo la intención de este estudio, además de ser una análisis documental, lo que busca es ahondar en un análisis discursivo que propende por contestar la pregunta de si existe o no un debido proceso en la aplicación del Reglamento de usuario analizado.

### **6.6. Triangulación de métodos de recolección de datos**

La Triangulación es una técnica que permite dar credibilidad a los datos obtenidos de las entrevistas, grupos focales, encuestas y documentos (marco teórico); la Triangulación con la teoría permite probar los resultados obtenidos en la investigación para descubrir con la teoría encontrada en relación con el estudio; en ese caso se buscan similitudes y diferencias (Toro & Parra, *et; al*, 2008).

La tabla 2 que muestra la Triangulación de métodos de recolección de datos.

Tabla 2. *Triangulación de Métodos de recolección de datos*

Categorías	Fundamentación Teórica	Instrumentos de recolección de datos	Documentos de análisis de contenidos
Sistema Integrado De Transporte	Ley 86 de 1989; art 2 <sup>o</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuente documental</li> </ul>	Legislación colombiana, Ministerio de Transporte y Puertos.
Debido proceso:	Corte Constitucional. Sentencia T-419 de 1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevista semi-estructurada.</li> </ul>	Resultados de los constructos (preguntas) de entrevista semi-estructurada a funcionarios del Metro y expertos juristas.
Potestad sancionatoria	Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-796 de 2006***	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevista semi-estructurada expertos.</li> </ul>	Resultados de los constructos (preguntas) de entrevista semi-estructurada a funcionarios del Metro y expertos juristas.
Código de Policía (potestad sancionatoria)	Ley 1801 de 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevista semi-estructurada.</li> </ul>	Código Nacional de Policía.

Fuente: elaboración propia a partir de la normatividad vigente, (2019).

De acuerdo a los objetivos propuestos, los resultados de este estudio de corte documental, denotarán una metodología expositiva basada en la disertación continua de los hallazgos dogmáticos y pragmáticos, haciendo del ejercicio escritural, una forma de expresar no sólo el entendimiento de los fenómenos abordados, sino la comprensión de los efectos que pueden tener los resultados sobre las realidades analizadas.

Basados en lo anterior, el desarrollo de cada uno de los objetivos específicos propuestos, serán abordados mediante una discusión en la que el Derecho comparado tendrá un protagonismo notable, al mismo tiempo que la identificación de los elementos más importantes del debido proceso, entendiéndolo como la base de las funciones y las potestades de la Empresa Metro de Medellín LTDA.

En un primer momento se abordará un eje dogmático, en el que “La Facultad Sancionatoria” y consecuentemente “El debido proceso” acapararán la mirada integral del estudio.

## Capítulo I.

### 7. Función sancionatoria y el debido proceso

#### 7.1 Potestad Sancionatoria

La potestad sancionadora es la facultad que tiene la Administración Pública, y ciertos particulares habilitados por la Constitución o la ley, para imponer sanciones de acuerdo con el Debido Proceso a quienes cometan una falta previamente establecida en una norma jurídica. Sus características principales han sido definidas por la Corte Constitucional, así:

[...] la Potestad Sancionadora de la Administración:(i) persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública, de conformidad con el artículo 209 de la Carta Política, esto es, igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (ii) se diferencia de la potestad sancionadora por la vía judicial, (iii) se encuentra sujeta al control judicial, y (iv) debe cumplir con las garantías mínimas del debido proceso” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-506 de 2002).

A nivel doctrinal se ha identificado la facultad de la administración para imponer sanciones como una función estatal que conlleva una prerrogativa de mando que tiene como cometido reprimir las acciones u omisiones antijurídicas para poder asegurar el cumplimiento de las decisiones de la administración.

Esta facultad de la Administración ha venido cobrando una mayor importancia desde el año 1991, dado que las labores tradicionales que en principio estaban en cabeza de la Administración Pública se vieron ampliadas a otros ámbitos, como la planeación, la intervención en la economía, la redistribución del ingreso, la efectividad de los derechos fundamentales, la protección del medio ambiente, en el servicio de transporte público, entre otros campos.

Para ubicar y definir la Potestad Sancionatoria de la administración en materia de transporte público masivo, se debe partir de la idea de que el transporte masivo es un servicio público de carácter esencial. Esta caracterización de servicio público pone de presente unas connotaciones de orden estatal, donde por orden de la misma Constitución de 1991, ante el evento de que una determinada actividad sea catalogada como servicio público, será deber del Estado su vigilancia, su control y su regulación. Sobre este particular, la Corte ha reconocido en sus fallos la facultad del Estado para utilizar la potestad sancionatoria de carácter administrativo, así la Corte en sentencia determinó:

Resulta evidente que la violación por parte de los particulares de las normas que reglamentan una actividad peligrosa como es el transporte público de pasajeros, lo cual implica asumir las consecuencias que las autoridades de tránsito establezcan en el ejercicio de sus atribuciones de inspección, vigilancia y control de transporte público de pasajeros, pues los operadores de transporte deben someterse al imperio de las leyes y adecuarse a los trámites regulados para el efecto (C. Const, T- 976/1999, F. Morón).

Además, resulta importante destacar cómo la Corte enfatiza en la importancia del Debido Proceso Administrativo desde la óptica constitucional tratándose de la facultad sancionadora. Igualmente reconoce en el legislador una amplia facultad para regular el transporte público masivo, permitiéndole abarcar tanto la función preventiva como la sancionadora. Esta potestad sancionatoria de la administración de la cual se ha hecho referencia en los párrafos precedentes, tiene una regulación en dos textos normativos: las leyes 105 de 30 de diciembre de 1993 y 336 de 20 de diciembre de 1996.

En tal sentido, tanto la Corte Constitucional como el Consejo han coincidido en la construcción de unos criterios que ven en el transporte público masivo un servicio público de carácter esencial que al ser inherente a la finalidad social del Estado y demás cometidos estatales, se hace necesario no solo su regulación y vigilancia, sino también dotar al Estado de un control que permita corregir los desvíos que las empresas de dicho servicio puedan cometer, potestad calificada como de tipo sancionatorio, capaz de compeler al cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho, y permitir el equilibrio entre la propiedad privada y la función social que le es inherente, dicha potestad recae sobre autoridades públicas de orden administrativo del orden municipal y nacional, con capacidad de imponer una multiplicidad de sanciones conforme al modo de transporte terrestre de que se trate. Además, dichos criterios jurisprudenciales han sido un desarrollo y complemento de los contenidos legislativos promulgados.

## 7.2 El debido proceso

Por su parte, respecto al Debido proceso, se destaca que, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en palabras de Rodríguez (2018), afirma lo siguiente:

El derecho a un debido proceso legal es el derecho humano más comúnmente infringido por los Estados y la forma más usual en que los operadores judiciales hacen incurrir al Estado en responsabilidad internacional. Ello por cuanto el debido proceso, o como lo llama la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “el derecho de defensa procesal” es una garantía procesal que debe estar presente en toda clase de procesos, no sólo en aquellos de orden penal, sino de tipo civil, administrativo o de cualquier otro.

Pero, al ser un derecho fundamental, ¿Por qué su constante infracción por las partes? Esta pregunta debe ser respondida única y exclusivamente conociendo sus elementos y con suerte, caracterizando las causas generales de sus posibles vulneraciones en casos concretos.

Al respecto, el Debido Proceso comprende un conjunto de principios materiales y formales entre los que se encuentran el principio de legalidad (*memo index sine lege*), el principio del juez natural o juez legal, el principio de favorabilidad penal y el principio de presunción de inocencia, todos los cuales en estricto rigor responden mejor a la estructura jurídica de verdaderos derechos fundamentales (Corte Constitucional República de Colombia, 1992).

El Debido Proceso se sitúa como la máxima garantía de funcionamiento de la democracia al ser un componente estructural básico del ordenamiento jurídico político, con la capacidad de ser eficaz para limitar el poder represivo del Estado, para convertirse en un sistema de garantías constitucionales de los individuos frente a la potestad estatal, propendiendo por un proceso justo, adecuado, viable, idóneo para el ejercicio de los derechos.

Bajo esa premisa, según Gaitán (2017) el Debido Proceso es concebido como un derecho de estructura compleja porque se compone de un conjunto de principios y reglas, como la presunción de inocencia, considerada clave de todo el sistema administrativo al ser un principio informador del proceso, una regla de tratamiento que debe recibir el imputado durante el procedimiento y por último una importante regla en el ámbito de la prueba en la cual subyace la carga de esta, haciendo parte del núcleo esencial del debido proceso (Gaitán, 2017).

Gaitán (2017) detalla además una serie de elementos que, desde la dogmática, componen el debido proceso: el derecho de acceso a un tribunal, a la tutela efectiva de sus derechos, el elemento de la igualdad, el derecho a la defensa, el derecho a conocer la acusación, las garantías fundamentales de orden procesal.

Afirma De la Rosa (2010), lo siguiente:

En el contexto latinoamericano, la mayoría de los códigos políticos no contemplan el calificativo “debido”, y especifican solamente un procedimiento racional y justo, lo cual ha dado lugar a que se conceptualice como una garantía innominada (Alvarado, 2004, pp. 167 170). Esto se debe a que el primer antecedente del debido proceso en Latinoamérica se encuentra en el artículo

287 de la Constitución Política de la Monarquía Española promulgada en 1812, más conocida como Constitución de Cádiz, que a la letra dice: “Ningún español podrá ser preso sin que preceda información sumaria del hecho, por el que merezca, según la ley, ser castigado con pena corporal, y asimismo un mandamiento del juez por escrito que se le notificará en el acto mismo de la prisión” (De la Rosa, 2017, pág. 64).

En términos generales, el debido proceso se entiende para este estudio, como un proceso justo, que es aplicable no sólo a los procesos penales, sino además a todos los procesos sancionadores judiciales o administrativos (De la Rosa, 2017). El debido proceso no es ni más ni menos que el proceso que respeta sus propios principios.

Con base en esta definición, De la Rosa (2017) realiza un análisis comparado del debido proceso en Latinoamérica y en Europa, entre tanto la primera comprende una serie de garantías tales como el derecho del inculpado a ser oído, la facultad de hacer valer sus medios de defensa y a que se pronuncie una decisión fundada y motivada. Con ello se asegura la obtención de una decisión justa. Cabe mencionar que la idea del debido proceso en los países latinoamericanos sigue, por lo general, el sistema anglosajón, ahora por su parte el debido proceso en Europa está contemplado como una idea de proceso equitativo, en donde se habla de una “Igualdad de armas”, que consiste en asegurar que cada una de las partes tenga una oportunidad razonable de defender sus derechos en condiciones que no sean desfavorables para ninguna de ellas, siguiendo una serie de pasos que garanticen no sólo la legalidad de los actos, sino de las decisiones que se tomen.

Para efectos de este estudio, es importante destacar que, de acuerdo a los tratados internacionales,

(...) El contenido del debido proceso en la actualidad no se constriñe a limitar los poderes de un sistema opresivo como en su inicio, ni a asegurar los derechos mínimos en la defensa. Éste se ha ido desarrollando de tal manera que en la actualidad va encaminado a proteger los derechos de un ser humano desde el momento mismo de su detención, la entrada en el proceso, a través de todas sus etapas, incluyendo el derecho a una sentencia fundada y motivada que sea cumplida tal como se ha ordenado por la autoridad judicial (De la Rosa, 2017).

Específicamente, se han compilado los siguientes elementos del debido proceso, teniendo en cuenta no sólo los tratados internacionales, sino también, las legislaciones de México, Colombia, Venezuela, Chile y Brasil: 1. Elementos relativos al proceso: juicio previo; seguridad personal y jurídica en el proceso; el derecho a una acusación formal; derecho a la prueba; plazo razonable y justicia pronta; juez competente e imparcial; prohibición de la prueba ilícita; sentencia fundada y motivada, y ejecución de sentencia pronta. 2. Garantías del procesado: acceso a una justicia gratuita; derecho a ser oído; presunción de inocencia (a no tener una condena anticipada: excepción a la aplicación de la prisión preventiva); integridad personal y trato digno, y derecho a guardar silencio. 3. Relativos a la defensa: defensa adecuada o técnica; abogado de confianza, y derecho a obtener información para la defensa (De la Rosa, 2017).

Es necesario entonces estimar que el tema de la claridad en las bases normativas, es un aspecto de vital importancia, ya que el debido proceso depende única y específicamente de las bases del derecho al cual le atañen en el país al cual se dirija y por tanto debe ser sujeto de análisis, especialmente desde el abordaje conceptual.

En un Estado Constitucional de normalidad en el que está vigente el Debido Proceso y todos los principios que gobiernan la Constitución, es de considerar, sin embargo, por diferentes causas y debido a la poca intervención y regulación sobre el sistema de transporte público masivo que se presenta en el Estado colombiano, en especial los reglamentos de los usuarios, las políticas públicas de los SITM y los contenidos y procedimientos sancionatorios, requieren de una transformación normativa, social y política que permita la transición de sanciones *in so facto*, a sanciones garantes de los derechos fundamentales.

En este intento de caracterizar la injerencia del Debido Proceso en la potestad sancionatoria de la administración en el sector de transporte público masivo, la Corte ha realizado un esfuerzo ingente por tratar de definir cuáles son los tópicos del derecho constitucional al Debido Proceso contenido en el artículo 29 de la Carta Política, frente a la potestad punitiva de la administración.

Así, la Corte Constitucional precisó que hacen parte de las garantías del Debido Proceso, el derecho a la jurisdicción, el derecho al juez natural, el derecho a la defensa, el derecho a un proceso público, el derecho a la independencia del juez y, por último, el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario. Sobre estos componentes en particular, la Corte realizó las siguientes conceptualizaciones:

- Derecho a la jurisdicción: “implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo”.
- Derecho al juez natural: “identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley”.
- Derecho a la defensa: “entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso”.
- Derecho a un proceso público: “desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables”.
- Derecho a la independencia del juez: “que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo”.

- Derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario: “quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas”. (Constitución, C-980/ 2010, G. Mendoza).

A nivel de jurisprudencia más relevante sobre el derecho fundamental al Debido Proceso que asiste a todo ciudadano en un Estado Social de Derecho, el Debido Proceso ha sido definido en la jurisprudencia colombiana como “el conjunto de garantías que buscan asegurar a los interesados que han acudido a la administración pública o ante los jueces, una recta y cumplida decisión sobre sus derechos” (Corte Constitucional, 2011), como parte de ese derecho, el legislador debe fijar unos plazos razonables para que las autoridades resuelvan la situación jurídica de quien es investigado. En la Sentencia C-181 de 2002, la Corte precisa, en aras de una adecuada administración de justicia, como una medida encaminada a preservar la seguridad de los ciudadanos:

Dentro de dichas garantías [en referencia al debido proceso] se encuentra el derecho a recibir una pronta y oportuna decisión por parte de las autoridades – no sólo las jurisdiccionales sino las administrativas -, lo que se traduce en el derecho a ser juzgado en un proceso sin dilaciones injustificadas...

Más allá de las consideraciones sobre el incumplimiento de los términos procesales, la jurisprudencia constitucional ha subrayado la importancia que tiene, para la conservación de las garantías superiores, el señalamiento de etapas claras y precisas dentro de las cuales se desarrollen los procesos. Este cometido, a los ojos de la doctrina constitucional, es requisito mínimo para una adecuada administración de justicia (arts. 228 y 229 C.P.) y elemento necesario

para preservar la seguridad jurídica de los asociados. (Sentencia C-181 de 2002).

En Sentencia C-204 de 2003 la Corte vuelve a pronunciarse al respecto

(...) Así las cosas, la violación del debido proceso ocurriría no sólo bajo el presupuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización (Sentencia 204, 2003).

Y, en Sentencia C-875 de 2011, puntualiza en relación a la aplicación de sanciones:

(...) la facultad que tiene toda persona natural o jurídica de solicitar la aplicación de sanciones penales o disciplinarias, las cuales, como se explicó en precedencia deben observar el debido proceso, que entre sus elementos estructurales tiene el cumplimiento de los plazos fijados por el legislador para la adopción o agotamiento de etapas y decisiones (Sentencia 875, 2011).

Así mismo, en Sentencia C-033 de 2014, la Corte puntualiza:

El artículo 29 de la Constitución exige que la gran constelación de garantías que constituyen el debido proceso, entre las cuales cabe destacar, para el caso, el principio de legalidad, se materialicen no sólo en las actuaciones judiciales sino también en las administrativas, siendo una “forma de limitar el poder del Estado y de garantizar la protección de los derechos de los administrados, de tal manera que ninguna de las actuaciones de la autoridad pública vaya a depender de su propio arbitrio (Sentencia 033, 2014).

Por su parte el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, se ha pronunciado reiteradamente sobre el Debido Proceso planteando

que "con el fin de resolver la consulta planteada la Sala examinará (...) fundamentalmente el respeto que a través de las distintas etapas del proceso se debe tener frente a derechos Constitucionales y legales de los participantes como el del Debido Proceso Administrativo y dentro de éste, el de contradicción, igualdad y participación. De no ser así habría una flagrante violación de Debido Proceso en tanto que no se permite controvertir a los interesados (...)" (Expediente 1001 03 26 000 2009 00116 (37785) de 2010).

Igualmente, se ha señalado que "el debido proceso (...) se manifiesta a través de un conjunto complejo de principios, reglas y mandatos que la ley le impone a la Administración para su ordenado funcionamiento (entre otros, se destacan las disposiciones previstas en el artículo 209 de la Constitución y en el capítulo I del Título I del C.C.A., referente a los principios generales de las actuaciones administrativas...).

De acuerdo con la ponencia anterior, se requiere la previa notificación a los indiciados por tener como principio la conservación de los derechos fundamentales, con el fin de sortear su situación y dar inicio al proceso tal como lo estipula la ley. De otra parte, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Justicia ha indicado, igualmente, que se debe permitir a toda persona defender sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que lo afecte, razón por la que el derecho al Debido Proceso se constituye en un límite a la discrecionalidad del poder público, independientemente de la materia de que se trate. Expresamente se ha referido a la observancia de este derecho en cualquier clase de actuación que adelante el Estado, sea administrativa, laboral, penal, etc.

### **7.3 Naturaleza jurídica de los actos**

Es fundamental tener claridad sobre lo que es el acto administrativo y su naturaleza jurídica, para lo cual es válido tomar como referente la Sentencia C 542 de 2005, la misma expresa que el acto administrativo

(...) representa el modo de actuar ordinario de la administración y se exterioriza por medio de declaraciones unilaterales o bien orientadas a crear situaciones jurídicas generales, objetivas y abstractas o bien orientadas a crear situaciones concretas que reconocen derechos o imponen obligaciones a los administrados. Los conceptos no configuran, en principio, decisiones administrativas pues no se orientan a afectar la esfera jurídica de los administrados, esto es, no generan deberes u obligaciones ni otorgan derechos. En el evento que el concepto se emita a solicitud de un interesado, éste tiene la opción de acogerlo o no acogerlo (Corte Constitucional, 2005).

Para el caso de la empresa Metro de Medellín LTDA., se constituye como una sociedad de Responsabilidad Limitada entre entidades de derecho público, perteneciente al orden municipal, de nacionalidad colombiana, con domicilio principal en la ciudad de Bello, Departamento de Antioquia sin perjuicio de que la Junta Directiva pueda establecer sucursales o agencias en otras ciudades del país.

Según esta constitución, la Empresa se rige por las disposiciones que sobre Sociedades de Responsabilidad Limitada y Anónimas tiene el Código de Comercio, tal como se refiere en Escritura Pública No. 1020 del 31 de mayo de 1979, de la Notaría Novena del Círculo Notarial de Medellín

### **7.3.1 Naturaleza jurídica del contrato**

Siendo la Resolución N° 9318 de 2017, el acto administrativo por medio de la cual se adopta el Reglamento del Usuario de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda. Dicha norma consagra en el capítulo I – generalidades, lo referente al contrato de transporte y dispone: “El presente reglamento integrará el contrato de transporte y el tránsito de personas en el sistema de transporte público masivo de pasajeros. Es obligatorio tanto para el usuario como para la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada (en adelante La Empresa), que presta el servicio.

De acuerdo a la Ley 336 de octubre 20 de 1996 en la actividad transportadora, bajo el rigor del artículo 6 de la Ley 336 de 1996, dicha actividad está definida como un conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, utilizando uno o varios modos, de conformidad con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes, basadas en los reglamentos del Gobierno Nacional.

De allí que su función se materializa a través de la formalización de un contrato de transporte, que, en su vocación, no riñe con los preceptos establecidos en la propia naturaleza del llamado contrato de condiciones uniformes, propio de las empresas prestadoras de servicios domiciliarios y afines. Esto es, según el Capítulo quinto (5o) de la Constitución Política, que hace referencia a la "Finalidad Social del Estado y de los Servicios Públicos", como suficientemente lo ha reconocido la Jurisprudencia tanto del Honorable Consejo de Estado como de la Corte Constitucional, con ocasión de la

expedición de la Carta del 91 cambió la concepción y/o el concepto hasta ese momento vigente en Colombia respecto de los Servicios Públicos, de suerte tal que su prestación ya no corresponde al ejercicio de una función típicamente administrativa a cargo exclusivo del Estado, por el contrario se trata de una actividad económica que puede ser ejercida por el Estado o los particulares.

Analógicamente, al aludir al contrato de transporte público, objeto de estudio, se encuentran similitudes al invocar el contrato de condiciones uniformes, homologado para empresas de servicios domiciliarios, pero considerando que el Ministerio de Transporte se pronunció a través del oficio M.T. 1300-2 016284 del 4 de junio de 2003, expresando lo siguiente:

(...) 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. Conforme al 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.

Adicionalmente, es pertinente considerar como el Decreto 192 de 2000, relativo al 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. De allí, que lo establecido por el contrato de transporte encuentra alta afinidad en los contrato de condiciones uniformes, especialmente cuando se refiere a su *objeto*, en virtud de cual LA EMPRESA (sea de transporte masivo o de servicios domiciliarios) se obliga a prestar, a título oneroso, el servicio público al propietario (del domicilio) o usuario (del transporte público); en contraprestación, éste se obliga a pagar a LA EMPRESA un precio en dinero que se fijará según las tarifas vigentes (del servicio público domiciliario y/o del servicio de transporte) (Congreso de Colombia, 2000).

Así mismo, indica que el contrato de transporte y el tránsito de personas se rigen también por los reglamentos y disposiciones de seguridad y de operaciones vigentes en el Sistema, que se dicten para el efecto. En los casos no previstos, se regirá por las disposiciones contenidas en los Códigos Civil, de Comercio, de Tránsito, Penal, de Policía, Convivencia Ciudadana y disposiciones de tránsito y transporte metropolitanas aplicables. Con base en estas disposiciones, se determinarán los deberes, prohibiciones y responsabilidades entre los usuarios y La Empresa.

De igual modo, aclara que el contrato de transporte se perfecciona desde el momento mismo en que el usuario valide el medio de pago en los equipos validadores, durante su viaje, y hasta el momento en que cruce las barreras o mecanismos de control de salida del Sistema Metro.

También señala que por Sistema Metro se entiende los medios de transporte público terrestre masivo operados directamente por La Empresa.

### **7.3.2 Naturaleza jurídica del Reglamento de usuario**

El sector del transporte público, tanto de tipo masivo como individual está relacionado a la propia actividad transportadora de conformidad con el artículo 6 de la Ley 336 de 1996.

Esto es, tanto los contratos como los reglamentos que regulan dicha práctica, están regidos por la Administración Pública que en forma específica, según el Decreto 1079 de 2015, confiere al Ministerio de Transporte las funciones y competencias para la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

En consecuencia, considerando La Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda., como operador de naturaleza pública del sistema, fue a través de la Resolución N° 9318 de 2017 que reglamentó la prestación del servicio público de transporte masivo en el Valle de Aburrá. Reglamento que contiene las normas de uso y comportamiento que deben cumplir los usuarios al ingresar al Sistema, lo mismo que sus deberes y los de la Empresa.



## Capítulo II.

### 8. Reglamento de usuario de la empresa Metro de Medellín LTDA.

Desde su inicio la empresa Metro de Medellín Ltda. ha regulado el servicio con los usuarios, en razón de lo cual el Gerente con base en el Artículo 92 de la Ley 489 de 1998 hace uso de la competencia otorgada para dictar reglamentos para el funcionamiento de la Empresa cuando no está atribuida a otra autoridad:

*“... ARTICULO 92. CALIDAD Y FUNCIONES DEL GERENTE O PRESIDENTE. El Gerente o Presidente será el representante legal de la correspondiente entidad y cumplirá todas aquellas funciones que se relacionen con la organización y funcionamiento que no se hallen expresamente atribuidas a otra autoridad...”*

Es así como en la historia de funcionamiento de la empresa Metro de Medellín Ltda. se han generado varios Manuales del Usuario, donde se hace referencia a las obligaciones y sanciones para los usuarios, véase:

- Resolución 3382 de 2004

En su cláusula 4 a la 9 establece la potestad de los servidores de retirar del sistema al usuario infractor.

En la cláusula 38 establece sanciones de competencia del Gerente, delegado y de las autoridades, desde donde se empieza a ver un vacío en el debido proceso, porque no hay claridad en el mismo.

- Resolución 3953 de 2006  
Modifica la Cláusula 24 sobre las prohibiciones a los usuarios, pero no enuncia nada respecto a la potestad sancionatoria de la empresa Metro de Medellín Ltda.
  
- Resolución 4322 de 2007  
Aprueba condiciones para el uso de tarjeta Cívica únicamente.
  
- Resolución 5233 de 2009  
Modifica el apéndice para el uso de tarjeta Cívica únicamente.
  
- Resolución 5560 de 2010  
Modifica capítulo VIII del reglamento, donde no hay relación con la facultad sancionatoria ni el debido proceso frente a los usuarios.
  
- Resolución 6583 de 2012  
Establece en su cláusula 4 a la 9 la potestad de los servidores de la empresa Metro de Medellín Ltda., para retirar del sistema al usuario infractor.

*“... CLÁUSULA 4. Los servidores de LA EMPRESA y sus delegados son las personas encargadas dentro de las instalaciones del Sistema de conservar el orden, velar por la seguridad del servicio de transporte, el buen servicio,*

*controlar el estricto cumplimiento del presente Reglamento y de las demás normas legales y reglamentarias de operaciones, seguridad, ventas y normas de Usuario, que rigen dicho servicio de transporte.*

*CLÁUSULA 5. El personal de LA EMPRESA, personal de seguridad privada y de la Policía Nacional, puede solicitar la identificación de las personas que infrinjan las normas del presente Reglamento y exigir el abandono de las instalaciones y suspensión de la utilización del servicio de transporte.*

*CLÁUSULA 6. Si se comete un hecho que tenga las características de Delito o Infracción a la ley dentro de los vehículos o en las estaciones, paradas o instalaciones, el personal de la EMPRESA adoptará las medidas necesarias para asegurar la persona sospechosa, a fin de ponerlo a disposición de la autoridad competente.*

*CLÁUSULA 7. Si la circunstancia y hechos lo hacen necesario, el personal de la EMPRESA está facultado para solicitar auxilio de las autoridades competentes o de Policía, con el objeto de hacer efectivas las reglas contenidas en los reglamentos de operación, de Seguridad y del Usuario del sistema.*

*CLÁUSULA 8. Los usuarios del sistema están sujetos al cumplimiento de observaciones de las normas que se derivan de este Reglamento, así como las establecidas para la ocupación de establecimientos públicos en el código de Convivencia Ciudadana y demás reglas que sean aplicables.*

*CLÁUSULA 9. El personal de la EMPRESA y las autoridades competentes podrán ejercer, en cumplimiento de sus funciones, actividades encaminadas al mantenimiento de la seguridad y del orden del Sistema...”*

Esta Resolución no incluye Derechos del Usuario frente al Debido Proceso.

- Resolución 8059 de 2015.

Sustituye el reglamento y en sus cláusulas 6, 7, 8, 9, 10 y 14 consolida la facultad sancionatoria de los servidores y las sanciones para los usuarios, así:

*“... CLÁUSULA 6. De los Servidores del Sistema y su Función. Los servidores de la EMPRESA y sus delegados son las personas facultadas dentro de las instalaciones del sistema, para conservar el orden, velar por la seguridad y el buen servicio de transporte, para controlar el estricto cumplimiento del presente reglamento, exigirles el abandono de las instalaciones y suspenderles la utilización del servicio de transporte.*

*CLÁUSULA 7. Deber de identificación y facultad de retiro del sistema. Los servidores de la EMPRESA, así como el personal de seguridad privada del servicio del sistema, asistidos por la Policía Nacional, podrán solicitar su identificación a las personas que, presuntamente, infrinjan las normas del presente reglamento, exigirles el abandono de las instalaciones y suspenderles la utilización del servicio de transporte.*

*CLÁUSULA 8. Medidas de seguridad ante hechos delictivos. Si dentro de los vehículos o en las estaciones, paradas o instalaciones del sistema, ocurre un hecho, cuyas características, se presume, son delictivas o infractoras de la Ley, el personal de LA EMPRESA aplicará las medidas necesarias para asegurar a la persona sospechosa, a fin de ponerla a disposición de la autoridad competente.*

*CLÁUSULA 9. Intervención de la autoridad. Si los hechos o circunstancias lo hicieren necesario, a juicio del personal de la EMPRESA, este estará facultado para solicitar la intervención de las autoridades competentes, con el objeto de hacer efectivo el cumplimiento del presente reglamento y las demás normas legales y reglamentarias para la prestación del servicio de transporte masivo del Valle de Aburra.*

*CLÁUSULA 10. Medidas preventivas para la seguridad del sistema. El personal de la EMPRESA y las autoridades competentes podrán ejercer, en cumplimiento de sus funciones, actividades encaminadas al mantenimiento de la seguridad y el orden del sistema.*

*La circulación y estadía por el sistema, será monitoreada por sistemas de vigilancia que fijarán temporalmente las imágenes, con la intención y finalidad de garantizar la seguridad de los bienes e instalaciones de la EMPRESA, al igual que la seguridad y bienes de las personas que circulan por dichas instalaciones. Las imágenes estarán almacenadas por un plazo de siete (7) días contados desde su fijación, al término del cual serán borradas de las bases de datos. Por ello, el ingreso a las estaciones de sistema se considera una conducta inequívoca de la autorización para la fijación temporal de las imágenes para los fines y condiciones enunciados.*

*En los casos en que se considere necesario, y por motivos de seguridad, las imágenes que allí se catan se pondrán a disposición de la autoridad competente, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política y las leyes colombianas.*

*CLÁUSULA 14. Negación del servicio de transporte. La EMPRESA podrá abstenerse de prestar el servicio público de transporte o solicitar el abandono de las instalaciones o vehículos operativos, al usuario que se encuentre en cualquiera de las siguientes situaciones:*

- 1. Cuando incumpla las condiciones establecidas en el presente reglamento del usuario, no atienda las instrucciones y normas de seguridad impartidas por los representantes de la EMPRESA, tanto en las estaciones como dentro de los vehículos de pasajeros, o cuando presente un comportamiento agresivo.*
- 2. Cuando omita validar cualquiera de los medios de pago habilitados para hacer uso del servicio de transporte, o se evidencie el uso de medios de pago fraudulentos.*

3. *Cuando asuma conductas que pongan en riesgo la seguridad de la operación, la integridad física o la seguridad de los demás usuarios o servidores de la EMPRESA o sus representantes.*
4. *Cuando se encuentre en difíciles condiciones de salud o físicas que le impidan realizar el viaje en forma segura, o si representa peligro para la seguridad operativa, o para su propia salud o para la de los demás usuarios.*
5. *Cuando se encuentre bajo los efectos del alcohol o sustancias psicoactivas.*
6. *Cuando existan situaciones de fuerza mayor, casos fortuitos o cualquier otra circunstancia que se encuentre por fuera del control de la EMPRESA o frente a hechos imprevistos o hechos de terceros, como: actos terroristas, disturbios, manifestaciones, asonadas o cualquiera otro ponga en riesgo la operación y la integridad de los usuarios y servidores, la EMPRESA podrá abstenerse de prestar el servicio en el mismo momento en que estén ocurriendo tales hechos, o cuando exista la probabilidad de su ocurrencia...”*

La resolución no hace referencia al debido proceso del usuario frente a las sanciones impuestas por la EMRESA.

- Resolución 9318 de 2017.

Modifica el Reglamento y hace referencia a la facultad sancionatoria de la EMPRESA en sus cláusulas 7, 8, 9 y 10. Así:

*“... CLÁUSULA 7. Deber de identificación y facultad de retiro del sistema. Los servidores de la EMPRESA, así como le personal de seguridad privada al*

*servicio del Sistema Metro, asistidos por la Policía Nacional, podrán solicitar la identificación a las personas que infrinjan las normas del presente reglamento y exigirles el abandono de las instalaciones. La EMPRESA podrá negarles a dichos infractores la prestación del servicio de transporte, en los términos del presente reglamento.*

*CLÁUSULA 8. Medidas de seguridad ante hechos delictivos. Si dentro de los vehículos o en las estaciones, paradas o instalaciones del Sistema Metro, ocurre un hecho, cuyas características, se presume, son delictivas o infractores de la Ley, el personal de la EMPRESA dará aviso al personal de policía de las estaciones para que procedan según su competencia.*

*CLÁUSULA 9. Intervención de la autoridad. Si los hechos y circunstancias lo hicieren necesario, a juicio del personal de la EMPRESA, este estará facultado para solicitar la intervención de las autoridades competentes, con el objeto de hacer efectivo el cumplimiento del presente reglamento y las demás normas legales y reglamentarias para la prestación del servicio de transporte masivo del Valle de Aburra.*

*CLÁUSULA 10. Medidas preventivas para la seguridad del sistema Metro. El personal de la EMPRESA y las autoridades competentes podrán ejercer, en cumplimiento de sus funciones, actividades encaminadas al mantenimiento de la seguridad y el orden del Sistema Metro.*

*La circulación y estadía por el Sistema Metro, será monitoreada a través de los medios de vigilancia que fijarán la imagen de los usuarios, con la finalidad*

*de garantizar la seguridad de los bienes e instalaciones de la EMPRESA, la seguridad y bienes de las personas que circularon por dichas instalaciones, y hacer cumplir el presente reglamento. Las imágenes captadas estarán almacenadas por un plazo de siete (7) días contados desde su fijación, salvo que por circunstancias de seguridad sea necesario almacenarlas por un término superior. Por ello el ingreso a las estaciones del Sistema se considera una conducta inequívoca de la autorización para la fijación de las imágenes para los fines y condiciones enunciados.*

*En los casos en que se considere necesario, y por motivos de seguridad, las imágenes que allí se captan se pondrán a disposición de la autoridad competente, de conformidad con lo dispuesto por la constitución política y las leyes colombianas...”*

La resolución no hace referencia al debido proceso del usuario frente a las sanciones impuestas por la EMPRESA.

- Resolución 0263 de 2019

Por la cual se adopta el Reglamento del Usuario de la Empresa y se deroga íntegramente la Resolución 9318 del 17/02/2017.

Este es el Reglamento de usuario vigente en el año 2020, su la Cláusula 3 y 4 son las únicas que hacen referencia expresamente a la facultad sancionatoria de los servidores y terceros:

*“...CLÁUSULA 3. De los servidores del Sistema Metro y su función. Los servidores públicos de la EMPRESA, y cualquier otra persona natural o jurídica al servicio de aquella, son servidores del Sistema Metro que tienen como función, competencia o facultad la conservación del orden, velar por la seguridad y el buen servicio de transporte, para controlar el estricto cumplimiento del presente reglamento y de las normas legales y reglamentarias para la prestación del servicio de transporte público masivo encomendado a la EMPRESA. Lo anterior, sin perjuicio de la competencia que por ley les corresponda a otras autoridades para velar por el cumplimiento de las normas de convivencia en los sistemas de transporte masivo de pasajeros.*

*Las anteriores personas, dentro de sus competencias, tomarán las medidas procedentes conforme al presente reglamento y normativa, para no prestar el servicio de transporte a la persona que desatienda la normativa aplicable, orden de autoridad, el reglamento, o no cumpla con las obligaciones de ley pertinente.*

*CLÁUSULA 4. Intervención de la autoridad. Sin perjuicio de la competencia asignada por la Ley a la Policía Nacional, los servidores del Sistema Metro solicitarán la intervención, coordinación y colaboración de las autoridades competentes para garantizar el ejercicio de sus respectivas funciones, con el fin de lograr los fines y cometidos estatales y procurar el cumplimiento del presente Reglamento y las demás normas legales y reglamentarias pertinentes...”*

El Reglamento de usuario actual en ninguna de sus Cláusulas estipula el Debido Proceso de parte de la empresa Metro de Medellín Ltda., para con los usuarios frente a la imposición de sanciones.

Por su parte la Ley 769 de 2002 “Código Nacional de Tránsito”, en los siguientes artículos complementa lo estipulado en el Reglamento de usuario de la empresa Metro de Medellín Ltda., así:

“...ARTÍCULO 1o. AMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS. Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente: Las normas del presente Código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.

ARTÍCULO 3o. AUTORIDADES DE TRÁNSITO. Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 1383 de 2010. El nuevo texto es el siguiente: Para los efectos de la presente ley entiéndase que son autoridades de tránsito, en su orden, las siguientes:

El Ministro de Transporte.

Los Gobernadores y los Alcaldes.

Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o Distrital.

La Policía Nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte.

Los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial.

La Superintendencia General de Puertos y Transporte.

Las Fuerzas Militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el párrafo 5o de este artículo.

Los Agentes de Tránsito y Transporte.

PARÁGRAFO 1o. Las entidades públicas o privadas a las que mediante delegación o convenio les sean asignadas determinadas funciones de tránsito, constituirán organismos de apoyo a las autoridades de tránsito.

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional podrá delegar en los organismos de tránsito las funciones que por ley le corresponden al Ministerio de Transporte.

PARÁGRAFO 3o. Las Autoridades, los organismos de tránsito, las entidades públicas o privadas que constituyan organismos de apoyo serán vigiladas y controladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

PARÁGRAFO 4o. La facultad de Autoridad de Tránsito otorgada a los cuerpos especializados de la Policía Nacional se ejercerá como una competencia a prevención.

PARÁGRAFO 5o. Las Fuerzas Militares podrán ejecutar la labor de regulación del tránsito, en aquellas áreas donde no haya presencia de Autoridad de Tránsito.

PARÁGRAFO 1o. El Ministerio de Transporte deberá elaborar un plan nacional de seguridad vial para disminuir la accidentalidad en el país que sirva además como base para los planes departamentales, metropolitanos, distritales y municipales, de control de piratería e ilegalidad.

PARÁGRAFO 2o. Los cuerpos especializados de Policía de tránsito urbano y Policía de Carreteras de la Policía Nacional y los cuerpos especializados de agentes de policía de tránsito dependientes de los organismos de tránsito departamental, metropolitano, distrital y municipal, deberán acreditar formación técnica o tecnológica en la materia.

ARTÍCULO 55. COMPORTAMIENTO DEL CONDUCTOR, PASAJERO O PEATÓN. Toda persona que tome parte en el tránsito como conductor, pasajero o peatón, debe comportarse en forma que no obstaculice, perjudique o ponga en riesgo a las demás y debe conocer y cumplir las normas y señales de tránsito que le sean aplicables, así como obedecer las indicaciones que les den las autoridades de tránsito.

ARTÍCULO 58. PROHIBICIONES A LOS PEATONES. Los peatones no podrán:

Invadir la zona destinada al tránsito de vehículos, ni transitar en ésta en patines, monopatines, patinetas o similares.

Llevar, sin las debidas precauciones, elementos que puedan obstaculizar o afectar el tránsito. Cruzar por sitios no permitidos o transitar sobre el guardavía del ferrocarril.

Colocarse delante o detrás de un vehículo que tenga el motor encendido.

Remolcarse de vehículos en movimiento.

Actuar de manera que ponga en peligro su integridad física.

Cruzar la vía atravesando el tráfico vehicular en lugares en donde existen pasos peatonales.

Ocupar la zona de seguridad y protección de la vía férrea, la cual se establece a una distancia no menor de doce (12) metros a lado y lado del eje de la vía férrea.

Subirse o bajarse de los vehículos, estando éstos en movimiento, cualquiera que sea la operación o maniobra que estén realizando.

Transitar por los túneles, puentes y viaductos de las vías férreas.

PARÁGRAFO 1o. Además de las prohibiciones generales a los peatones, en relación con el Sistema de Transporte Terrestre Masivo de Pasajeros STTMP, éstos no deben ocupar la zona de seguridad y corredores de tránsito de los vehículos del STTMP, fuera de los lugares expresamente autorizados y habilitados para ello.

PARÁGRAFO 2o. Los peatones que queden incurso en las anteriores prohibiciones se harán acreedores a una multa de un salario mínimo legal diario vigente, sin perjuicio de las demás acciones de carácter civil, penal y de policía que se deriven de su responsabilidad y conducta. Dentro del perímetro urbano, el cruce debe hacerse sólo por las zonas autorizadas, como los puentes peatonales, los pasos peatonales y las bocacalles...”

Es claro entonces que las Autoridades de Tránsito también son competentes y tienen facultad sancionatoria en el Sistema Metro de Medellín, especialmente por tratarse de un transporte público masivo.

En consideración de lo expuesto y adentrándonos en el cumplimiento del segundo objetivo específico planteado para este estudio, acerca de establecer cuáles son los diferentes escenarios en los que el denominado “Reglamento de usuario” de la Empresa Metro de Medellín LTDA, aplica de forma expresa o tácita, su función sancionatoria, es claro que los Reglamentos del Usuario si bien determinan la facultad sancionatoria para los servidores de la Empresa y las Autoridades competentes (Policía y Tránsito Nacional), no establece el Debido Proceso para los usuarios y la empresa frente a la aplicación de sanciones.

Para dar cumplimiento a este objetivo, además del acervo documental recopilado, se procedió a indagar directamente a la empresa Metro de Medellín LTDA,

agotando los medios dispuestos para la comunicación asertiva entre la empresa y los usuarios.

Por lo anterior, el día 24 de febrero de 2020, se ingresó a la plataforma de la empresa en cuestión, indagando a la funcionaria en línea, acerca de la existencia de un documento institucional en el que se evidenciaran los pormenores del debido proceso en términos sancionatorios dirigido a los usuarios del sistema, esto con la intención de conocer de fondo, el o los documentos que informen detalladamente a los usuarios, cuál es el debido proceso al cual deben someterse en caso de vulneración de los derechos o deberes de algunas de las partes. Ver Anexo. Comunicación con el área de servicios de la Empresa.

Se generó entonces un soporte de la comunicación, proporcionado por la empresa y que se evidencia en el Anexo A.

Posteriormente, desde la administración documental de la empresa, el 4 de marzo de 2020, se recibió una carta que se anexa igualmente. Ver Anexo B.

La carta evidentemente no responde cabalmente los interrogantes planteados en la primera comunicación, específicamente relativo a la potestad sancionatoria del Metro vs la Policía vs El Tránsito, entre otras instituciones que ejercen sanciones al interior de la empresa.

Tras no encontrar una respuesta clara, se procedió a comunicarse con el Director Jurídico, quien en conversación telefónica dio información ambigua, por lo que se sugirió que enviara una nueva notificación aclaratoria, la misma que se generó el 16 de marzo de 2020 y recibida el 24 de abril de 2020 y que se evidencia en el Anexo C.

En consideración a la respuesta obtenida frente a la existencia de la Facultad Sancionatoria y el Debido Proceso en el Reglamento de usuario vigente “Resolución No.0263 de 2019”, es claro que la misma determina que a Facultad Sancionatoria frente a los incumplimiento de los usuarios corresponde tanto a la Empresa Metro de Medellín Ltda., como a la Policía Nacional y a las Autoridades de Tránsito Nacional, no estableciéndose un límite en dicho Reglamento de usuario para cada una, por lo que actualmente los funcionarios de la Empresa Metro se limitan a informar los incidentes a la Policía, quien aplica las sanciones a los usuarios.

Respecto al Debido Proceso en el Reglamento del Usuario vigente, no se encuentra en ninguna de sus Cláusulas estipulado el Debido Proceso frente a las sanciones para el usuario, quien al momento de la ejecución de una sanción debe exigirlo para que le sea reconocido como derecho fundamental.

## **Capítulo III**

### **9. Disertación**

Hablar de potestad sancionatoria, enmarcándola en la administración pública, conlleva a pensar en una capacidad de imponer castigos con base a un ordenamiento jurídico ante una acción ilegal o no permitida, en un hecho que no ha tenido una aceptación pacífica en el momento que dicho ordenamiento o base normativa, no es clara o efectivamente comunicada a los sujetos de aplicación, como puede presentarse en algunos casos, donde las empresas que cuentan con un Reglamento de usuario, éste no tiene el contenido lo suficientemente claro y acorde en términos comprensivos, al público o usuarios que cobija. En estos casos, ubicar la potestad sancionatoria en temas donde exista una relación entre un reglamento y un contrato (como puede ser el de transporte), es necesario considerar que hasta antes de la Ley 1437 de 2011, no existía claridad respecto a la aplicabilidad sectorial, lo que sí se logró con dicha ley, entre tanto proporcionó no solo claridades procesales, sino elementos que hacen pensar en que en el ámbito administrativo, la sanción no es un fin, sino un instrumento para lograr dos objetivos: el respeto de las garantías sustanciales y procedimentales de los usuarios,

además de constituir una herramienta para garantizar el correcto ejercicio de las funciones.

Dicho esto, es también necesario generar una relación entre potestad sancionatoria y debido proceso, esto en la medida que ambos son instrumentos administrativos en materia contractual para la consecución de objetivos legales a través de la delimitación de competencias.

A partir de la búsqueda documental y del ejercicio de campo a través de los derechos de petición, se evidencian entonces tres elementos de análisis respecto al objeto de estudio: 1. El debido proceso. 2. La potestad sancionatoria y 3. El contrato de transporte.

Del primer elemento ya se ha ahondado lo suficiente, sin embargo, para el caso concreto de este estudio y con base en los hallazgos a partir de la fuente (Ver anexos. Derechos de petición dirigidos a la Empresa), surgen dos nuevos temas: 4. Los subprincipios del debido proceso y 5. La pertenencia del Reglamento de usuarios al contrato de transporte celebrado entre la Empresa y los usuarios del SITM.

Pero antes de iniciar, es fundamental aclarar que la base analítica es en gran medida la Ley 1437 de 2011, acerca de la potestad sancionatoria de la administración, donde se detalla explícita y tácitamente que en el caso contractual celebrado en la Empresa, existe una base jurídica que posibilita la sanción y que uno de los mecanismos procesales para acceder a un buen término de los hechos, es remitirse a la solución de controversias contractuales, pero el llegar a dicha solución, lleva a transitar por cuatro subprincipios del debido proceso: imparcialidad del juez, igualdad de las partes,

economía procesal y lealtad procesal (Tijerino Pacheco, 1997) y que según Constelna (2014), se dividen en varios componentes (Constelna, 2014).

Ahora, en el caso concreto de la Empresa, al adentrarse en detallar en el Reglamento de Usuario, es importante reiterar el hecho que éste “Integrará el contrato de transporte y el tránsito de personas en el sistema de transporte público masivo de pasajeros”, tal como lo expresa la Empresa en el Capítulo 1 y en la cláusula 1 del Reglamento publicado y actualizado a octubre de 2020.

Se confirma que hay claridad por parte de la Empresa al detallar que el contrato y por tanto el Reglamento de usuario, están regidos por reglamentos y disposiciones de seguridad de operaciones vigentes en el sistema, sin embargo no se encontró en el Reglamento, el detalle ni la naturaleza de dichas disposiciones, tampoco del debido proceso que se debe seguir en casos de incumplimientos de las partes, pero cabe destacar que sí hay claridad en que en los casos no previstos, habrá intervención de las disposiciones contenidas en los códigos civil, de comercio, de tránsito, penal, de policía, de transporte y de convivencia.

Con base en lo anterior, es prudente decir que, para poder demostrar la existencia de los subprincipios del debido proceso en las disposiciones de los códigos mencionados, resultaría un acervo infinito, por lo que se optó por analizar las principales causas de las sanciones impuestas a los usuarios de la Empresa y de este modo, identificar qué tipo de disposición y código ha sido operado en el ejercicio del debido proceso.

Se logró entonces evidenciar que las causas de mayor ocurrencia en términos de las sanciones, se debe al mal uso de la tarjeta CIVICA (Metro de Medellín Ltda, 2020), en donde el 35.64% de reclamos, obedecen a este tema.

Ante este hecho, la empresa no tiene contempladas dentro del Reglamento de usuario, los elementos básicos que propenden por la aplicación del debido proceso en los casos relativos al mal uso de la tarjeta CIVICA, como sí se evidencia en otros casos en donde se debe acudir a otros actores como la Policía Nacional.

En esta línea, la Cláusula 4 del Capítulo 1 del Reglamento de Usuario, acude directamente al tema de la intervención de la autoridad, en tanto se da de una forma superficial un corto referente del debido proceso, al determinar lo siguiente:

Sin perjuicio de la competencia asignada por ley a la Policía Nacional, los servidores del sistema Metro solicitarán la intervención, coordinación y colaboración de las autoridades competentes para garantizar el ejercicio de sus respectivas funciones, con el fin de lograr los fines y cometidos estatales y procurar el cumplimiento del presente Reglamento y las demás normas legales y reglamentarias pertinentes (Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada, 2019).

Lo anterior permite inferir que, al acudir a otros actores, siempre se procede dentro del marco del respeto de los derechos fundamentales y constitucionales del usuario (Cláusula 8 del mismo documento).

Ahora, sí se habla expresamente del abordaje concreto y explícito del debido proceso y de sus subprincipios en los casos de incumplimiento de las obligaciones de las partes del contrato de transporte, es necesario decir que NO existe tal referencia de

forma clara, un hecho que tampoco se evidenció en las plataformas informativas del Sistema.

En consecuencia, debe tenerse en cuenta que en Colombia existen claras diferencias en los contratos de transporte, ya sea aéreo, marítimo, fluvial, férreo, terrestre y masivo (siendo éste el que le atañe al estudio), lo que permite ahondar en las características, sin embargo está bien decir que cualquiera que sea el tipo de contrato de transporte, tal como lo expresa el Oficio MT 1300-2 016284 del 4 de Junio de 2003, que al otorgársele el carácter de servicio público esencial, la relación entre las empresas y los usuarios, deben estar marcadas por el interés general sobre el particular, esencialmente por lo que se refiere con la garantía del servicio y la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones establecidas en la constitución, la ley y los reglamentos.

En este momento que puede decirse que pese a que el Reglamento de Usuario de la Empresa NO contemple expresamente el debido proceso, éste SÍ se ejecuta cuando se hace necesario -al menos dentro del marco dogmático-, específicamente porque el contrato celebrado entre la Empresa y los usuarios, se ajusta al mandato constitucional contenido en los artículos 2, 11, 24, 365 y 366 que le impone al Estado el deber de proteger la vida e integridad de los colombianos, incluyendo por supuesto el derecho al debido proceso y a la aplicación de las sanciones después de un proceso justo.

Lo anterior conduce a pensar que, aunque no haya una citación de cada uno de los subprincipios del debido proceso en el Reglamento de Usuario de la Empresa, éstos

si se garantizan por parte de la Empresa, valiéndose esta afirmación de la inexistencia de sentencias y/o procesos que confirmen lo contrario.

Ahora, al encontrarse que no hay tal detalles al interior del Reglamento, es prudente analizar e fondo dicho documento, iniciando con su naturaleza, la misma que se deduce claramente del Código de Comercio en su título IV acerca del contrato de transporte, además de la Ley 105 de 199 en el artículo 9, donde se evidencia claramente que dentro del contrato de transporte, son objetos de sanción, las personas que utilicen la infraestructura de transporte y las personas naturales y jurídicas que violen, faciliten o propicien la vulneración de las normas de transporte y las sanciones consistirán en multas, suspensión o cancelación de la habilitación del servicio.

El contrato de transporte dentro del cual se incluye el Reglamento de Usuario, tal como lo manifiesta el Artículo 46 de la Ley 336 de 1999, las multas que se proponen van de 1 a 2000 salarios mínimos legales vigentes y dependerá del tipo de infracción u procederá en los siguientes casos: 1. Suspensión o alteración parcial del servicio. 2. Cuando una de las partes no suministre la información solicitada legalmente. 3. Cuando una de las partes propicie vulneración a los deberes. 4. En todos los caos no contemplados y que signifiquen una violación a las normas de transporte.

Ahora, con base en la información suministrada a partir de las respuestas a los derechos de petición dirigidos a la Empresa y relativo a lo previamente expuesto, de forma clara establecen que SÍ hay potestad sancionatoria incluida en el Reglamento de usuario, dada por las bases legales mencionadas en los documentos analizados previamente, pero surgió un nuevo interrogante que va más allá de suponer o no la

existencia y aplicabilidad de dicha potestad: ¿Cuáles son los límites, actores y bases sancionatorias que ejecuta la empresa en virtud del cumplimiento del Reglamento de usuario? O en términos más sencillos, ¿De qué manera se evidencia el debido proceso en la aplicación de la potestad sancionatoria en la empresa?

Este interrogante surge de una sencilla base: el exceso de comunicación de las bases sancionatorias por parte de la empresa en el Reglamento de usuario y la escasa fuente de información en la que se expresa de manera clara, cuál es el debido proceso que se debe cumplir para la aplicación de esta potestad.

En esta línea, con base en la respuesta dada por la empresa, se procedió a evaluar los documentos mencionados por la empresa, a fin de poder encontrar en ellos, la ruta mencionada por la Sentencia 033 de 2014, referente a los elementos del debido proceso, incluyendo el conjunto complejo de principios, reglas y mandatos que la ley le impone a la Administración para su ordenado funcionamiento. Dentro de estos elementos se encuentran las disposiciones previstas en el artículo 209 de la Constitución y en el capítulo I del Título I del Código de Procedimiento administrativo y contencioso (C.C.A.), referente a los principios generales de las actuaciones administrativas y por supuesto, la potestad sancionatoria que tienen cada una de ellas en las diferentes situaciones que concretamente se puedan presentar en el sistema integrado de transporte que maneja la empresa Metro de Medellín LTDA.

Es en este momento entonces que surgen varios interrogantes que se intentarán responder con base en los hallazgos documentales y a su vez, con el ejercicio de indagación a partir de los derechos de petición realizados a La Empresa objeto de

estudio, a saber: ¿Cuál es la naturaleza del Reglamento de usuario (público o privado)?, ¿Cuáles son las sanciones originadas en el contrato de transporte y/o el reglamento del usuario?; ¿Existe diferencia entre de la naturaleza jurídica en el contrato de transporte y en el reglamento del usuario de la empresa Metro de Medellín LTDA? Y finalmente, ¿Sí existe algún tipo de rasgo del Contrato de Condiciones Uniformes en el Reglamento del Usuario Metro de Medellín?

Todas estas preguntas surgen como un vuelco de la pregunta de investigación inicial, en donde el eje central era el determinar ¿Cuál es el alcance de la potestad sancionatoria que tiene la Empresa Metro de Medellín Ltda., sobre el Reglamento de usuario del servicio?; es así que dando respuesta a este problema, se puede decir que el alcance – entendido como el conjunto de las características que lo conforman-, sí denotan la potestad sancionatoria, pero con la información que se cuenta, no se puede asegurar quiénes son los actores que la ejercen y mucho menos, de qué manera lo hacen en virtud de la responsabilidad de las partes.

Es vital considerar y repetir que el Reglamento de usuario sí contempla una potestad sancionatoria, sin embargo, no existe claridad acerca de cómo ésta es aplicada y especialmente, sí se cumple el debido proceso, lo que conlleva a adentrarse en dar respuesta de forma más clara.

En consecuencia, estas preguntas sin lugar a dudas radican en un eje central: determinar la naturaleza jurídica del Reglamento de Usuario y a su vez del contrato que se gesta a partir de la relación entre el usuario y la empresa, de tal manera que de forma ordenada, se intentará dar respuestas a estos interrogantes, exponiendo una disertación

que contará con el siguiente esquema: elementos dogmáticos y su relación con los aspectos pragmáticos, un análisis que desde el derecho se pueda realizar en virtud de la solución al problema de investigación, además de diferentes perspectivas del derecho comparado.

Claro está, determinar la naturaleza jurídica del Reglamento de Usuario y a su vez del contrato que se él se desprende y que dicta las responsabilidades y derechos de las partes, conlleva en primera instancia a remitirse a la Resolución 0659 de 2014, en donde se considera como premisa y definición de acción, que la Empresa Metro de Medellín Ltda., es una sociedad entre entidades públicas, de responsabilidad limitada, descentralizada por servicios y adscrita al Municipio de Medellín, a la cual se le aplica el régimen de empresa industrial y comercial del Estado y para el desarrollo de su actividad propia, industrial o comercial o de gestión económica, se sujeta a las disposiciones del Derecho privado, sin embargo, la naturaleza jurídica de la empresa, se resume como una “sociedad de responsabilidad limitada entre entidades de derecho público, que para su funcionamiento se rige por las normas establecidas para las empresas industriales y comerciales del Estado, en la Ley 489 de 1989.

Además, con base en las leyes 105 de 1993, 336 de 1996 y 1682 de 2013, las actividades que la empresa desarrolla en su objeto social, están enmarcadas dentro del esquema de competencia con el sector privado nacional e internacional, un dato que resulta importante destacar, especialmente porque los socios de la empresa, definen su naturaleza conforme al origen del capital aportado. En el caso concreto, el capital social

de la empresa, está dado por el Departamento de Antioquia y por el Municipio de Medellín, en una proporción de 50-50.

De acuerdo a los estatutos sociales de la empresa, en su capítulo 9, todas las relaciones jurídicas de la organización, se regirán por las disposiciones legales y reglamentarias dictadas para esta clase de entidades “Públicas” (Metro de Medellín LTDA, 2018), dejando claro que hay potestad sancionatoria.

De acuerdo a conversación sostenida con Sebastián Correa Vásquez, director jurídico del Metro de Medellín Ltda. y en parte, por la respuesta a los derechos de petición interpuestos, el contrato del cual se deriva el Reglamento de usuario, es de carácter público, afirmando que se denomina “Contrato de transporte”, el cual se rige por los reglamentos y disposiciones de seguridad y de operaciones vigentes en el Sistema, que se dicten para el efecto. En los casos no previstos, se rige por las disposiciones establecidas en los Códigos Civil, de Comercio, de Tránsito, Penal, de Policía, Convivencia Ciudadana y disposiciones de tránsito y transporte metropolitanas aplicables, mediante las cuales se determinarán los deberes, prohibiciones y responsabilidades entre los usuarios y Metro de Medellín Ltda.

Abordando esta naturaleza, el contrato al cual se incorpora el Reglamento de usuario, posee características que son objeto de análisis en este estudio, a fin de determinar las formas en que la potestad sancionatoria se presenta.

En primera instancia, el contrato inicia su efecto desde el momento mismo en que el usuario valide el medio de pago en los equipos validadores, durante su viaje, y hasta el momento en que cruce las barreras o mecanismos de control de salida del

Sistema Metro, dándose dos actores de la relación: el usuario y la empresa, sin embargo el Reglamento de usuario de la empresa, en su caracterización, establece – como se mencionó previamente-, la actuación de la Policía Nacional, del Tránsito y de los responsables de aplicar los códigos antes dichos, además de los servidores de la empresa, tal como el personal de seguridad privada al servicio de La Empresa que a su vez son asistidos por la Policía Nacional.

En este orden, el contrato de usuario – empresa, destaca claramente que ante las sanciones de las que fuere objeto la vulneración de los deberes por parte del usuario, la empresa acoge las medidas de seguridad y convivencia emitidas por las autoridades nacionales y territoriales, durante la realización de eventos en el área de influencia del Sistema. En consecuencia, los usuarios deberán acatarlas, basados obviamente en el Código de Policía, además de otras derivadas de resoluciones en las que se confirma la naturaleza pública del contrato en mención, a saber, la Sentencia C-439 de 2011, y por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá en la Resolución No. MO 001331 del 2 de agosto de 2012, por la cual Por la cual se adopta la reglamentación para el transporte de animales doméstico (Metro de Medellín Ltda., 2020, pág. 17), entre otras.

Cabe mencionar además, que tras haber generado una lectura minuciosa de la Resolución 263 de 2019 (20 de marzo de 2019), por medio de la cual se adopta el Reglamento del Usuario de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada y que da origen al contrato entre las partes, se ha conocido que en términos de la potestad sancionatoria, la empresa establece en la cláusula 3, sobre los servidores del sistema metro y su función, que éstos y cualquier otra persona natural o jurídica al

servicio de aquella, son servidores del sistema Metro que tienen como función, competencia o facultad la conservación del orden, velar por la seguridad y el buen servicio de transporte, para controlar el estricto cumplimiento del reglamento y de las demás normas legales y reglamentarias para la prestación del servicio de transporte público masivo encomendado al Metro de Medellín Ltda., lo anterior, sin perjuicio de la competencia que por ley les corresponda a otras autoridades para velar por el cumplimiento de las normas de convivencia en los sistemas de transporte masivo de pasajeros (Metro de Medellín Ltda., 2019, pág. 3).

En este sentido, en ningún apartado de la Resolución 263 de 2019, establece claramente cuál es el debido proceso en caso que se presenten vulneraciones, dejando claro que toda aquella violación al contrato y por ende al Reglamento de usuario, será manejado por las instituciones previamente mencionadas, quienes ya cuentan con un debido proceso estipulado y también mencionado anteriormente, también dando protagonismo a otras entidades.

En esta línea, al indagar en el Decreto Municipal 883 de 2015, se encontró que la Subsecretaría legal del Municipio de Medellín, adscrita a la Secretaría de movilidad, podrá “Sancionar las contravenciones que en materia de transporte y tránsito se presenten en el territorio del Municipio de Medellín”, obviamente incluyendo aquellos donde la empresa de la cual es social, desarrolle sus actividades.

Así mismo, en la Resolución 263 de 2014, en la cláusula 4, se establece que la Policía Nacional podrá ejercer como sujeto “Sancionador” y como agente garante del cumplimiento del reglamento del usuario; además, en la cláusula 1, la resolución aclara

que el contrato que se establece entre los usuarios y la empresa, se regirá por las disposiciones contenidas en diferentes normas establecidas para los medios de transporte, además de las disposiciones de los Códigos Civil, de Comercio, Penal, de Policía y Convivencia, de Procedimiento Administrativo y el Contencioso Administrativo.

Se reitera entonces que se deduce que existen actores que ejercen una función sancionatoria aplicada a los usuarios y que es dada por el debido proceso establecido en los Códigos mencionados, pero en la búsqueda documental en las publicaciones de la empresa, no se encontró detalle de aquellas actuaciones y debidos procesos que acompañarán la interposición de la sanción a los usuarios o a la misma organización, en caso de que existiere o se presentase.

Por otro lado, claros los actores y la naturaleza del reglamento, se tiene que decir que éste, en concordancia plena con lo consagrado en el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 del 29 de Julio de 2016, especialmente en el artículo 146, establece que cualquier intervención que haga la Policía Nacional – incluso en los medios de transporte-, se hará con base en el principio del debido proceso, por lo que en el Artículo 2, establece que todo procedimiento deberá ser respetuoso del debido proceso, idóneo, inmediato, expedito y eficaz para la atención oportuna de los comportamientos relacionados con la convivencia en el territorio nacional.

Así mismo, en el artículo 146, en el párrafo 1, detalla específicamente los tipos de sanciones que se generan, destacándose lo siguiente:

Comportamientos medida correctiva a aplicar de manera general. Numeral 1. Amonestación. Numeral 2. Multa General Tipo 1. Numeral 3. Multa General tipo 2. Numeral 4. Amonestación. Numeral 5. Multa General Tipo 1. Numeral 6. Multa General Tipo 1. Numeral 7. Multa General tipo 2. Numeral 8. Multa General tipo 4. Numeral 9. Multa General tipo 3. Numeral 10. Multa General tipo 4. Numeral 11. Amonestación. Numeral 12. Multa General tipo 1. Numeral 13. Multa General tipo 3; Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles. Numeral 14. Multa General Tipo 3. Numeral 15. Multa General Tipo 4. Numeral 16. Multa General Tipo 3. PARÁGRAFO 2o. En el marco de la regulación del servicio público de transporte masivo, las empresas públicas, privadas o mixtas que presten el servicio público de transporte masivo de pasajeros deberán implementar cámaras de vigilancia dentro de los vehículos destinados a la prestación del servicio, so pena de incurrir en Multa General Tipo 4 e inmovilización del vehículo (Policía Nacional de Colombia, 2016).

Dando una mirada más analítica, se puede decir que las sanciones originadas en el contrato de transporte y en el reglamento del usuario, se vinculan a una serie de actuaciones que desde las tendencias se han venido presentando, especialmente con respecto al pago de tarifas y algunas conductas “manejables” por el personal al interior de las instalaciones.

Estas sanciones se limitan a suspensión por un lapso de treinta (30) días calendario, del beneficio establecido para los Usuarios que se encuentren registrados en alguno de los Perfiles Preferenciales de la Tarjeta Cívica Personal, además en caso de reincidencia el beneficio establecido se suspenderá, por espacio de tres (3) meses y si el Usuario reincide en la conducta anterior en tres (3) ocasiones o más, los beneficios

a los que tenía derecho serán suspendidos por un (1) año, al vencimiento del cual podrá solicitarlos nuevamente (Metro de Medellín Ltda., 2020).

Sin embargo, siempre que se hace relación al debido proceso, NO existe publicado por la empresa Metro de Medellín Ltda., un documento diferente del Código de Policía, en donde se establezca de manera particular y caracterizada, cuál deberá ser el proceder de los actores sancionadores en el Sistema y tampoco se evidencia claramente cuál es límite de la potestad.

Se encuentra que el Reglamento de usuario, al igual que el Artículo 146 del Código Nacional de Policía, acerca de los comportamientos contrarios a la convivencia en los sistemas de transporte motorizados o servicio público de transporte masivo de pasajeros, incluyen actuaciones iguales que son objeto de sanción, sin embargo, no se evidencia un documento en el que se aclare en qué situaciones concretas deberá actuar la policía o los funcionarios del Metro de Medellín Ltda.

Se encontraron las siguientes actuaciones objeto de sanción que se refieren en ambos documentos:

Artículo 146. Comportamientos contrarios a la convivencia en los sistemas de transporte motorizados o servicio público de transporte masivo de pasajeros

Los siguientes comportamientos son contrarios a la convivencia en los sistemas de transporte público colectivo e individual de pasajeros y por lo tanto no deben efectuarse:

2. Impedir el ingreso o salida prioritaria a mujer embarazada, adulto mayor, persona con niños o niñas, o personas con discapacidad.
3. Transportar mascotas en vehículos de transporte público incumpliendo la reglamentación establecida para tales efectos por la

autoridad competente.

4. Irrespetar la enumeración y los turnos establecidos en estos medios, así como el sistema de sillas preferenciales, y no ceder el lugar a otra persona por su condición vulnerable.

5. Agredir, empujar o irrespetar a las demás personas durante el acceso, permanencia o salida de estos.

6. Consumir alimentos, bebidas o derivados del tabaco o sustancias cuando estén prohibidas.

7. Evadir el pago de la tarifa, validación, tiquete o medios que utilicen los usuarios para acceder a la prestación del servicio esencial de transporte público de pasajeros, en cualquiera de sus modalidades.

8. Destruir, obstruir, alterar o dañar los sistemas de alarma o emergencia de los vehículos destinados al transporte público o sus señales indicativas.

9. Obstaculizar o impedir la movilidad o el flujo de usuarios en estos sistemas.

10. Poner en peligro la seguridad operacional de los sistemas de transporte masivo, colectivo o individual, aéreo, fluvial o terrestre:

f) Resistirse a los procesos de seguridad en los filtros de los sistemas de transporte público;

g) Introducir al medio de transporte cualquier sustancia o elemento que pueda poner en peligro la salud de los tripulantes y demás pasajeros;

h) Contravenir las obligaciones que se determinen en los reglamentos y/o manuales de uso y operación, que establezcan las autoridades encargadas al respecto;

11. Perturbar en los medios de transporte públicos, la tranquilidad de los demás ocupantes mediante cualquier acto molesto;

12. Ingresar y salir de las estaciones o portales por sitios distintos a las

puertas designadas para el efecto.

13. Alterar, manipular, deteriorar, destruir o forzar, las puertas de las estaciones o de los buses articulados, metro, tranvía, vehículo férreo, cable aéreo, o de los diferentes medios de transporte de los sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros, impedir su uso y funcionamiento normal, salvo en situaciones de emergencia.

14. Omitir, por parte de las empresas prestadoras del servicio de transporte, el deber de mantener los vehículos de transporte público en condiciones de aseo óptimas para la prestación del servicio.

15. Perturbar en los medios de transporte públicos, la tranquilidad de los demás ocupantes mediante cualquier acto obsceno.

16. Irrespetar a las autoridades del sistema (Policía Nacional de Colombia, 2016).

Se deja entonces a discreción de la empresa, los límites de los funcionarios y, por ende, el debido proceso muestra una bifurcación de conceptos al respecto de cómo y cuándo debe hacerse presente o no, el agente sancionador.

Ahora, más allá de esta falta de claridad en los límites de los actores sancionadores, es prudente analizar si el tipo de contrato de usuario – empresa, tiene alguna relación que pueda dar respuesta a este vacío.

En este caso, se puede evidenciar que el contrato que la empresa Metro de Medellín Ltda. Tiene con los usuarios, es de carácter público, con algunos rasgos de un contrato de Condiciones Uniformes<sup>6</sup>, entre tanto es consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos, como lo es el transporte masivo de usuarios, los

---

<sup>6</sup> Pese a que éste tipo de contratos se referencia a los servicios públicos domiciliarios.

presta a un usuario a cambio de un precio en dinero – tal como lo confirma el Reglamento de usuario de la empresa-, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados.

Según los rasgos similares y guardando las proporciones, el usuario hace con la empresa, un acuerdo por el cual él se adhiere a unas condiciones uniformes, es decir, “...a unas cláusulas establecidas previamente por la empresa oferente del servicio. Se trata de una modalidad de contratación consistente en que la totalidad de su contenido es dispuesto anticipada y unilateralmente por una de las partes y a la que la otra simplemente adhiere sin posibilidad de negociación o regateo” (Electricaribe, 2020).

Estos hechos conducen a analizar la calificación de Singapur como la ciudad con el mejor sistema de transporte del mundo, por lo que es prudente generar una breve comparación entre esta ciudad y el Sistema de la ciudad de Medellín, obviamente teniendo en cuenta los elementos o indicadores relacionados con los contenidos de los Manuales de Usuario.

En esta línea, se analizó el documento denominado “*Singapur metro user manual*” (2020), en donde no sólo se abordan las obligaciones de las partes, sino que además se definen quiénes son los actores que intervienen en diferentes tipos de situaciones que, si bien no particularizan, sí generalizan.

Al respecto, López Borja (2019), en su estudio “Análisis Del Comportamiento Del Transporte Público A Nivel Mundial”, logra caracterizar algunos elementos que van más allá de la capacidad de “Transportar” por parte de las empresas de 27 países analizados, trascendiendo a elementos como el manejo del usuario, el uso de las

herramientas pedagógicas y comunicativas para informar y formar a los usuarios, entre otros que determinan no sólo la buena comunicación de las normas, sino las mejores formas para socializarlas y hacerlas cumplir.

López (2019) analiza los principales escollos de cada uno de los sistemas de transporte urbano de 27 países, logrando concluir que los problemas más constantes a nivel de incumplimiento, se dan por el desconocimiento que las partes tienen de las normas que los rigen al hacer efectivo el contrato de servicios.

López (2019) establece que el éxito del sistema de Amsterdam, Tokio, Londres y Singapur, no está sólo en que hay presencia de actores reguladores, sino en que cada persona tiene pleno conocimiento de cuáles son sus límites y quiénes son los conductos regulares que deben ser cumplidos por las partes (López Borja, 2020, pág. 33).

Adicional a esto, en el caso de Singapur, existen aplicaciones en las que los usuarios, además de poder conocer sus responsabilidades, también tienen la opción de encontrar vía scan, la ubicación en cada puerto o estación, un servidor o funcionario con la potestad para generar cierto tipo de acciones. Véase a continuación un ejemplo de ellas.



## Guía del metro de Singapur y planificador de rutas MRT y LRT

Entre otras aplicaciones, Singapur cuenta con personal NO tercerizado para el manejo de la seguridad, sin embargo, si hay presencia de fuerza pública que sólo interviene ante el llamado de los funcionarios a cargo del sistema y en casos concretos.

Lo anterior es sumamente importante, entre tanto se pudo evidenciar en el trabajo investigativo realizado y especialmente en las conversaciones tenidas con el funcionario de la empresa objeto de estudio, que no existe claridad en cuanto a los actores y los momentos claros en los que éstos deben hacer presencia y ejercer la potestad sancionatoria.

Ahora, si se analizan bien las publicaciones que emanan de la empresa Metro de Medellín Ltda., sí se encuentran en la web, una serie de normogramas en los que se establecen las bases legales que denotan la potestad sancionatoria y de alguna manera, el debido proceso, sin embargo éstas herramientas no están publicadas y en forma expresa para los usuarios, obligándolos a un desconocimiento por carencia de información, teniendo en cuenta que no toda la población usuaria, cuenta con un servicio de internet o con un dispositivo electrónico.

Para concluir, pese a la aparente claridad conceptual reseñada, existe un importante vacío doctrinal y desarrollo unificado sobre los límites de la potestad sancionatoria y el debido proceso en derecho sancionador administrativo en el reglamento de usuarios del SITM que opera en Medellín.

Ahora, en materia de convivencia, como lo tipifica el Código de Policía, se concluye que, dado que el objeto del derecho policivo es el de garantizar el orden

público, no resulta procedente que a través de un derecho contravencional sancionatorio de policía se regule la convivencia ciudadana, ya que en últimas la convivencia ciudadana se garantiza pero indirectamente al protegerse el orden público, sirviendo la herramienta sancionatoria para el cumplimiento de los fines administrativos como sucede en el derecho administrativo general.

Por último, tanto el Consejo como la Corte, pero especialmente esta última, han destacado por limitar la potestad sancionatoria de la administración tratándose del transporte público masivo, bajo la egida del respeto al constitucionalismo materializado en el derecho al Debido Proceso, derecho recogido en el artículo 29 de la Carta Política y que, en palabras de la Corte, comprende las garantías de los administrados ya mencionadas. Además, aduce que dichas garantías son de aplicación en los procedimientos sancionatorios de carácter administrativo que las autoridades adelanten en contra de los operadores del transporte del transporte público masivo, y que por lo tanto las normas como las sanciones y procesos deben encaminarse a proteger y salvaguardar también los derechos constitucionales fundamentales de estos últimos, que para el caso de esta investigación son los usuarios del SITM, operado por la Empresa metro De Medellín Ltda.

## Conclusiones del estudio

Es importante aclarar que las conclusiones de este estudio, están ubicadas en tal orden, que se dé una referencia a cada objetivo específico planteado, por ello es bueno iniciar con los elementos concluyentes del marco referencial de la investigación, comenzando con los hallazgos más importantes a nivel dogmático, como lo es la propuesta por Ramírez Torrado (2009), en el artículo producto de investigación magistral, donde se preguntó si el marco jurídico actual permite que las instituciones que gestionan un servicio público<sup>7</sup> puedan ejercer una potestad punitiva dentro del marco constitucional, un tema que dio sin lugar a dudas, el escenario para pensar el Reglamento de usuario, como una fuente de información clara acerca de las sanciones y el debido proceso.

Dentro de las conclusiones de Ramírez (2009), estableció que sí bien la ley colombiana ha establecido claramente las bases legales para que las empresas de servicios públicos gesten normas internas, reglamentos, manuales y hasta guías comportamentales, la realidad que se vive es otra, dada por indicadores coloquiales más relacionados con el tamaño de los funcionarios y a su vez por la lectura particular que éstos hacen de las normas (Ramírez Torrado, 2009).

Lo que Ramírez expone, da una respuesta clara: el marco constitucional colombiano sí da las bases jurídicas para que la potestad sancionatoria se establezca

---

<sup>7</sup> El estudio de Ramírez Torredo se enfoca en el análisis de los servicios públicos domiciliarios en Colombia.

dentro de los reglamentos internos, manuales y contratos de las empresas prestadoras de servicio, incluyendo así mismo los pormenores de la potestad sancionatoria que tienen o deberían tener los actores.

Este caso da origen a un tema de boga en la actualidad en las empresas públicas y privadas prestadoras de servicios: los factores de calidad de los sistemas de transporte masivo del mundo.

Autores como Sánchez y Romero (2010), quienes citan a Ortuzar (2000), dejan claro que al evaluar la calidad de los sistemas de transporte masivo, se deja de lado el elemento jurídico que determina la relación contractual entre usuario y empresa, demostrándolo a partir de un estudio de campo en el que lograron diseñar un inventario de factores decisivos para la calidad del servicio, incluyendo el estado físico de los autobuses, la forma de manejo del conductor, la tarifa (costo del viaje), el tiempo que está dentro del autobús (tiempo de viaje) y el trato al usuario por parte de los funcionarios, sin embargo en este inventario, nunca se mencionó el debido proceso o la facultad sancionatoria.

De alguna manera, los factores que, según los autores, definen la calidad del servicio en el transporte público masivo, se relacionan con los elementos que el Reglamento de usuario contempla, sin embargo, cabe decir que el estudio revela que el factor “Trato al usuario”, hace referencia a la prestación del servicio en todo el proceso comercial, sin incluir detalladamente el trato en casos donde haya faltas al contrato (Sánchez, 2009).

Es importante citar una de las conclusiones de los autores, quienes afirman lo siguiente:

(...) la evaluación de la calidad del servicio y el desempeño del sistema es una tarea necesaria y compleja. No obstante, en la práctica generalmente se emplean valoraciones basadas en la medición de los factores de desempeño del sistema de transporte (Lam y Bell, 2003), y en el mejor de los casos en valoraciones de dimensiones físicas de desempeño por tipo de actor (TRB, 2003, para más detalles), descuidando el componente subjetivo y los aspectos individuales que determinan su valoración (Sánchez, 2009).

Ante esta conclusión, no es extraño que dentro de las evaluaciones de calidad del sistema de transporte masivo de pasajeros, el debido proceso y la facultad sancionatoria presente en el Reglamento de usuario, no sea un factor decisivo de la calidad, de ahí que en casos concretos, no hayan indicadores que sean puestos a la orden de los usuarios, para calificar<sup>8</sup>.

Estos hechos conducen a indagar acerca del concepto de “Calidad en el servicio de transporte público en el Mundo”, especialmente en aquellas empresas públicas, privadas y mixtas que se han puesto en el ranking de las más asertivas, esto con el objetivo de analizar el tratamiento jurídico del Reglamento de usuario y si el debido proceso en los diferentes asuntos, hace parte de los indicadores de calidad de las empresas.

---

<sup>8</sup> Este hecho fue demostrado durante el trabajo de consulta con el Metro de Medellín LTDA., al ser el equipo de investigación, objeto de emisión de derechos de petición dirigida al área jurídica, pero el proceso no destacó ningún tipo de calificación o valoración del servicio prestado por los funcionarios. Ver anexos.

Al respecto, instituciones como la *Coordination Action funded by the European Commission under the Seventh Framework Programme for R&D, Sustainable Surface Transport* (NICHEs, 2019), han encontrado que en términos de calidad e innovación, surgen un sinnúmero de aportes de corte logístico y técnico en los diferentes medios de transporte, sin embargo, a lo largo y ancho de las grandes ciudades, se evidencian claras dificultades relacionadas con la aplicación de las normas comportamentales desde la institucionalidad, hasta la individualidad, siendo más complejo en las metrópolis, el sólo hecho de legitimar Manuales de usuario que buscan un bien general, pero que son aplicados a sistemas que son habitados por ciudadanos del mundo, con diferentes culturas y formas diversas de acatar las normas e incluso de interpretarlas.

Este hecho lleva a pensar en una postura de Kelsen (1934), quien afirma que la interpretación de la ley, debe situarse en un contexto y pese a que esté contextualizada, sólo depende de la naturaleza de la comunidad, cómo ésta se adapte y se aplique.

Lo anterior pudiera ser confuso, pero desde la Teoría Pura del Derecho expuesta por Kelsen (1934), es posible decir que la aplicación de los contenidos del Reglamento de Usuario, deben estar sujetos a un contexto determinado no sólo por el ideal de lo que debería ser un usuario y su relación con el Sistema, sino a su cultura.

Ahora, retomando la misma línea de la calidad, es prudente analizar el ranking de los Sistemas de transporte masivo más exitosos de Latinoamérica, con el fin de identificar en su operación, la importancia que tiene el tratamiento del Reglamento de Usuario en la consecución de la calidad.

En 2019 la consultora Oliver Wyman se ha unido a la Universidad Berkeley de California realizó un estudio a 30 ciudades que representaban todas las regiones del mundo, además se otorgó a las ciudades una puntuación de 0 a 100 basándose en 5 criterios: eficiencia, impacto social, innovación, atractivo comercial e infraestructura.

El resultado obtenido arrojó a Singapur como la ciudad con el mejor sistema de transporte del mundo, estableciendo dentro de la lista de los mejores 15, sólo a sistemas de países europeos y asiáticos, ninguno latinoamericano, mientras que en el puesto 6 de los peores sistemas de transporte público masivo lo ocupa ciudad de México.

Al analizar los resultados del estudio, NO se encontró ningún ítem relacionado con el cumplimiento de las normas incluidas en un Reglamento de usuario, en el caso del ranking de los mejores, sin embargo, cuando se trató de analizar las causales de las malas calificaciones de los sistemas en el ranking negativo, se encontró que uno de los indicadores menos favorecedores, era la violencia dentro de los sistemas y la poca presencia de actores de regulación y control.

Esto, sumado a que Amsterdam, Londres y Shangai son tres de las cuatro ciudades con mejor sistema de transporte masivo y que a su vez, han sido calificadas con un analfabetismo cero y que el origen de los usuarios, son en más de un 59%, extranjeros y personas fluctuantes, deja por pensar que existen estrategias de aplicación de las normas incluidas en los Manuales de Usuario, en donde no dejan cabida a la duda y a la interpretación, como es el caso del Metro de Amsterdam, donde para solicitar la tarjeta de pago, el usuario recibe de forma física y electrónica, el Manual que lo cobija como usuario, además, dentro de las estrategias más importantes en el

caso de esta ciudad, es contar con la Comisaría de policía de Amsterdam, encargada de manejar los asuntos de violación a las normas, además de ayudar al turista y a los usuarios en general, respecto al cumplimiento de los protocolos dentro del sistema de transporte.

Es clara la potestad de la Comisaría de policía de Amsterdam, además es visible en todo el sistema, que existe presencia de los funcionarios (Amsterdam Info Trans, 2020), además en el Reglamento de usuario la estructura organizacional es clara y se evidencian los actores y sus límites sancionatorios, una característica que no se evidencia en el Reglamento de usuario del Sistema de México a partir del análisis comparado realizado para este estudio.

El análisis de la naturaleza jurídica de los reglamentos del usuario en el sistema de transporte masivo en Colombia, caso de la Empresa Metro de Medellín Ltda., implica determinar si dichos reglamentos fueron o no originados en un Acto Administrativo o de manera privada al interior de las entidades, con el fin de poder desprender de los mismos su carácter público o privado para entender su modus operandi y efectos frente a posibles sanciones.

En el caso de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda. –Metro-, el Reglamento del Usuario se generó a través de la Resolución Administrativa N° 9318 de 2017, que en su capítulo I sobre su Clausula 1, establece su objeto, en los siguientes términos:

El presente reglamento contiene medidas y condiciones de seguridad, de convivencia, de cultura ciudadana, y aplicará a la estadía, circulación

y uso de la infraestructura de transporte operada o administrada por LA EMPRESA. Igualmente, el reglamento integrará el contenido del contrato de transporte entre el usuario y LA EMPRESA, respecto de los medios de transporte que esta ópera (Metro de Medellín Ltda, 2019).

Dicha Resolución le impregna una naturaleza de carácter público y por lo tanto sus procedimientos son de derecho público, en tanto que quien emitió el reglamento es una entidad industrial y comercial del Estado perteneciente al orden municipal y la potestad sancionatoria que tiene esta entidad en el Reglamento del usuario del servicio atiende a un derecho sancionador público.

Es de considerar que en Colombia existe un Sistema Integrado de Transporte Masivo que se caracteriza por tener un Reglamento del Usuario, documento que puede ser objeto de un análisis comparativo, respecto a la potestad sancionatoria de cada empresa que presta el servicio de transporte masivo, con el fin de describir el alcance de cada entidad al respecto.

En consideración a lo anterior, se hace necesario diferenciar los Derechos y Deberes del Usuario del SITM Metro de Medellín, que en forma analógica aluden al artículo 128 de la Ley 142 de 1994, en el cual se dispone, en relación con el contrato de servicios públicos o de condiciones uniformes, que se constituye un contrato uniforme, consensual, en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados.

Se entiende entonces que el contrato de transporte frente a la adquisición del tiquete de viaje, asume en su contenido -al igual que en el contrato de condiciones

uniformes-, una relación del usuario con el prestador del servicio, es así que para el caso del SITM Metro desde su objeto comercial que responde al servicio público prestado y a su vez una relación comercial y civil, desde un acuerdo entre vendedor y comprador, por lo cual las relaciones jurídicas que se estructuran son diferentes y en razón de lo cual cuando se analiza la aplicación de sanciones, se deberá determinar que éstas atienden al incumplimiento del Reglamento del Usuario y no al Contrato Civil de prestación del servicio de transporte o en forma comparativa a las empresas de servicios domiciliarios.

Es así como la Empresa de Transporte Masivo Valle de Aburrá –Metro- tiene una potestad sancionadora frente a la aplicación del Reglamento del Usuario, y en atención a su naturaleza jurídica su facultad llega hasta la aplicación de procedimientos que garanticen una prestación del servicio en términos de respeto y sana convivencia, como lo determina también el actual Código Nacional de Policía, respecto al cual se concede potestad a la fuerza pública para apoyar los procedimientos sancionatorios al interior de las estaciones donde se presta el servicio de transporte, como lo estipula en el Libro Segundo - De la libertad, los derechos y deberes de las personas en materia de convivencia, el Título XV - De la libertad de movilidad y circulación, y particularmente en el Artículo 146, denotado “*Comportamientos contrarios a la convivencia en los sistemas de transporte motorizados o servicio público de transporte masivo de pasajeros*”.

Es importante resaltar la labor social que la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda. – Metro – ha venido desarrollando como entidad pionera de la

prestación de este servicio, por lo que ha liderado toda una campaña bajo su slogan corporativo “Cultura Metro”, como estrategia de transformación social.

Ahora, con el ánimo de ir logrando un acercamiento a las conclusiones de objetivo general del estudio en materia del alcance de la potestad sancionatoria de la empresa Metro Ltda., se alude al Reglamento de usuario como elemento sustancial del contrato de transporte celebrado y a partir del cual, se teje la relación jurídica del Metro de Medellín Ltda., y el usuario del Sistema, consolidando dicho capítulo con las conclusiones a que dé lugar el desarrollo de esta primera etapa.

Al respecto, dado que la Resolución N° 9318 de 2017 adoptó el Reglamento del Usuario de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda., siendo éste el documento que contiene las normas de uso y comportamiento que deben observar los usuarios al ingresar al Sistema, lo mismo que sus deberes y los de la Empresa, delimitando claramente los eventos en los que se debe solicitar la intervención de la autoridad y dan lugar a negarle el servicio de transporte al usuario, siendo la expulsión del sistema la sanción más drástica que contempla el Reglamento; de ahí que su aplicación sea restrictiva de parte de los servidores que laboran en las estaciones del Sistema cuya función entre otras, es garantizar la prestación del servicio a los usuarios de forma oportuna permitiéndoles su utilización.

De la misma manera indica, que el presente reglamento integrará el contrato de transporte y de tránsito de personas en el sistema de transporte público masivo de

pasajeros. Es obligatorio tanto para el usuario como para la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada, que presta el servicio.

El Reglamento de usuario de la Empresa Metro de Medellín Ltda. a través del tiempo ha sufrido ajustes, donde se han ampliado las sanciones y prohibiciones para los usuarios, al igual que la Facultad Sancionatoria frente a la aplicación de sanciones, pero ninguna de las Resoluciones que ha originado y ajustado el Reglamento de usuario ha consagrado el derecho fundamental al Debido Proceso.

Se evidencia que la Facultad Sancionatoria frente al usuario la tiene la Empresa Metro de Medellín Ltda., la Policía Nacional y las Autoridades de Tránsito Nacional, sin estar delimitada en el Manual del Usuario, lo que ha llevado a que la Empresa Metro de Medellín Ltda., en la práctica se reduzca a informar a la Policía Nacional las infracciones para que ellos intervengan al usuario y con base en ello le sancionan.

El Reglamento de usuario vigente en la Empresa Metro de Medellín Ltda., no estipula el procedimiento del Debido Proceso frente a la aplicación de sanciones, al igual que no delimita la Autoridad que debe intervenir en cada sanción o etapa del proceso frente al usuario.

Es vital concluir que el Reglamento de Usuario de la empresa Metro de Medellín Ltda., sí contempla una potestad sancionatoria, sin embargo, no existe claridad acerca de cómo ésta es aplicada y especialmente, quién lo hace y en qué situaciones concretas, es decir, que existe una necesidad latente de determinar los

límites de las acciones sancionatorias que cada actor sancionador ejerce en la relación con los usuarios, lo quiere decir que no hay claridad en el debido proceso.

En términos más claros, es bueno aclarar el debido proceso, tal como se entiende del resultado del estudio, se basa en dos circunstancias: la primera de ellas dada en las actuaciones que según el Reglamento de usuario considera potestad de los funcionarios del Metro de Medellín Ltda. y que según lo analizado, no existe claridad en cuanto a los límites que existe del manejo, es decir, no se sabe a ciencia cierta cuándo o en qué escenarios concretos deberá ser agente sancionador, la empresa y sus funcionarios o la policía o cualquier otro actor.

La segunda circunstancia está dada en las condiciones que desde el Código Nacional de Policía ha fijado ante las diferentes actuaciones sujetas de sancionar, incluso puede hablarse de una tercera condición, dada por las condiciones objeto de sanción por parte de otra institución como lo es la Secretaría de tránsito y movilidad.

Sea cual sea la circunstancia, el debido proceso se concibe desde la legalidad, como bien lo expone la dirección jurídica de la empresa que se dio a la tarea de responder a los cuestionamientos de este estudio, sin embargo, para la postura del usuario, el poder identificar los diferentes escenarios en los que el denominado “Reglamento de usuario” de la Empresa Metro de Medellín LTDA, aplica de forma expresa o tácita, su función sancionatoria y las maneras en que debe ser entendido el debido proceso y así mismo comprender la fuente, los actores y las condiciones de las sanciones, puede decirse que son confusas, ya que no se cuenta con un documento en el que se avisten los límites de las funciones de los actores que sancionan.

Se puede concluir entonces que si bien pueden darse muestras del cumplimiento del debido proceso en la ejecución de la potestad sancionatoria del reglamento del usuario del Metro de Medellín LTDA, las bases de éstas no son expuestas de una manera asertiva a los usuarios, un hecho que pudo verificarse en las PQR y en los diferentes medios de comunicación entre empresa y usuario que están dispuestos para tal fin, donde se encontraron quejas de los usuarios, relacionadas con la falta de claridad en dichas sanciones y sobre todo, en quiénes las estaban ejerciendo.

Se puede concluir entonces que sí hay debido proceso en la aplicación de las sanciones, un hecho que se puede comprobar tras haber consultado con la empresa, a partir de Derecho de petición, los diferentes escollos que ha tenido que atravesar la empresa en este sentido, además de las pruebas documentales analizadas y suministradas por la dirección jurídica.

Se concluye que, si se pudieron ver las formas de sanción aplicadas a los usuarios del sistema, y éstas se enmarcan en su mayoría a temas de conductas de pago y en menor proporción relacionados con alteraciones al orden público, pero lo que sí pudo evidenciarse es que pese a existir las vías para hacerlo, los usuarios se abstienen de denunciar delitos como hurto en el sistema, dado por supuesto entre usuarios.

Esta conducta de no denuncia, ha llevado a que el debido proceso ni siquiera inicie, entre tanto es deber de cada usuario, notificar la vulneración o derecho que le ha sido violado.

Existen bases suficientes para concluir, que el sistema manejado por la empresa Metro de Medellín Ltda., en comparación con las ciudades en el ranking de los mejores

sistemas de transporte masivo, las diferencias radican claramente en quienes fungen como actores reguladores y sancionadores, como bien es el caso de Amsterdam y Singapur, al contar con funcionarios no tercerizados para que ejerzan la potestad sancionadora hasta los límites civiles y no penales.

Además, existe claridades en los conductos regulares, dispuestos no sólo físicamente, sino en cada una de las plataformas y aplicaciones disponibles para los usuarios, lo que lleva a establecer como indicador de calidad en el área jurídica de los sistemas, el hecho tan simple de comunicar quién, cómo, cuándo y por qué sanciona.

Sin embargo, existen situaciones en las que el saber estas condiciones (quién, cómo, cuándo y por qué sanciona), no garantizan el éxito en la gestión de cumplimiento del Reglamento de usuario, pues no es ignorado, que el constante flujo de personal responsable de algunos procesos de aplicación del Manual, infiere en el buen desarrollo de los procesos, téngase en cuenta que son efectos de la tercerización laboral que tuvo la empresa objeto de estudio, hasta 2017, cuando fue sancionada por el Ministerio de Trabajo por tal hecho (La FM, 2017).

Lo anterior es una de muchas variables que conducen a que el debido proceso se va truncado, citando en su orden: la falta de claridad de quiénes son los actores que deberán aplicar las sanciones, cómo, cuándo y bajo qué estándares o límites jurídico; además de la existencia de indicadores que determinen el verdadero éxito del Reglamento de usuario y especialmente, de su cumplimiento con base en el Derecho. Se puede concluir que 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. De allí, que lo establecido por el contrato de transporte encuentra alta afinidad en los contratos de condiciones uniformes, especialmente cuando se refiere a su Objeto, en virtud de cual LA EMPRESA (sea de transporte masivo o de servicios domiciliarios) se obliga a prestar, a título oneroso, el servicio público al propietario (del domicilio) o usuario (del transporte público); en contraprestación, éste se obliga a pagar a LA EMPRESA un precio en dinero que se fijará según las tarifas vigentes (del servicio público domiciliario y/o del servicio de transporte).

Considerando La Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda., como operador de naturaleza pública operador del sistema, fue a través de la Resolución N° 9318 de 2017, por medio de la cual se reglamentó la prestación del servicio público de transporte masivo en el Valle de Aburrá. Reglamento que contiene las normas de uso y comportamiento que deben cumplir los usuarios al ingresar al Sistema, lo mismo que sus deberes y los de la Empresa.

El Reglamento contiene el Contrato de Transporte del usuario como documentos necesarios para la prestación del servicio.

Según la Comandancia de la Policía al servicio del Sistema Metro, sus competencias y potestad sancionatoria, está delimitada en dicho Título XV sobre la Libertad de Movilidad y Circulación, en forma específica en lo contemplado en el anterior Capítulo III sobre Convivencia en los Sistemas de Transporte Motorizados.

Lo anterior hace explícito, igualmente, como la potestad sancionatoria puede ser ejecutada por ambas entidades, pero su debido proceso, una vez se identifica el

infractor, este debe ser surtido en forma exclusiva por la Policía Nacional, salvo cuando dicho supuesto infractor interpone ante la Empresa Metro un derecho de petición para la revisión de su caso, mediante lo cual la Empresa surte dicho proceso ante la Comandancia de Policía y este último ante el inspector de policía para su conocimiento y decisión.

## ANEXOS

Anexo A. Comunicación con el área de servicios del Metro de Medellín Ltda.

“Soporte al cliente

=====

00:00:25 Funcionaria Metro de Medellín: Buenos días Señora, ¿Cómo se encuentra?

Bienvenida al Chat de la Línea Hola Metro.

00:00:41 Usuario: Cordial saludo, quisiera saber si existe algún documento que no sea el Reglamento de usuario, en donde pueda ver el debido proceso con quejas y reclamos

00:02:01 Funcionaria Metro de Medellín: ¿Y que desea validar?

00:02:17 Usuario: Es que no me queda claro la potestad sancionatoria del Metro vs la Policía vs El Tránsito

00:02:44 Usuario: En el Reglamento de usuario no hay detalle de esta potestad sancionatoria.

00:03:35 Usuario: Sí me pudieran informar en qué documento puedo encontrar esta información, yo me remitiré directamente a ella. Mil gracias

00:04:40 Funcionaria Metro de Medellín: Permítame un momento por favor

00:05:03 Usuario: Claro que sí. muchas gracias. Estoy pendiente

00:07:05 Funcionaria Metro de Medellín: Señora Beatriz en este caso solo contamos con esta información en la página del Metro.

00:08:48 Usuario: OK. Entonces, ¿Me quieres decir que NO EXISTE un documento en el que se aclara la potestad sancionatoria y el debido proceso en el que se vincule la

policía o el Metro de Medellín LTDA o el Tránsito de Medellín?, esto sólo lo pregunto para no seguir en la búsqueda.

00:10:26 Funcionaria Metro de Medellín: Si desea escalamos la solicitud el tiempo de respuesta es de 1 a 15 días hábiles para contar con una respuesta por parte del área encargada.

00:11:17 Usuario: No tengo prisa, me cuentas el debido proceso en estos temas de requerimiento de la información por favor.

00:13:37 Funcionaria Metro de Medellín: Se escala la solicitud ante el área encargada y ellos ya le brindarían la respuesta y se estarían comunicando con usted para darle la información, para esto debemos realizar una verificación de datos por motivos de seguridad

00:13:57 Usuario: Claro que sí.

00:14:36 Usuario: ¿Te doy mis datos personales?

00:14:49 Funcionaria Metro de Medellín: Si señora.

00:14:54 Funcionaria Metro de Medellín: ¿Cuál es su fecha de nacimiento?

00:15:36 Usuario: Usuario cc 43.909.443 Fecha de nacimiento 5 septiembre 1982.

Contacto 3233582976

00:15:54 Funcionaria Metro de Medellín: El número de Documento de Identidad asociado a la Tarjeta Cívica y el correo electrónico, ¿son los que registran al inicio del chat?

00:17:27 Usuario: Si, 43909443

00:17:53 Funcionaria Metro de Medellín: ¿Y el correo electrónico?

00:18:14 Usuario: bela.cediner@gmail.com

00:18:35 Usuario: éste es el que di cuando saqué la cívica

00:18:37 Funcionaria Metro de Medellín: Para finalizar me confirma por favor:

¿Cuál es su estrato, Y ocupación?

00:19:04 Usuario: 3 y soy comerciante independiente

00:19:27 Funcionaria Metro de Medellín: Le agradezco por la información señora Beatriz, en este momento hemos realizado la actualización de sus datos personales, permítame un momento por favor valido el proceso.

00:21:47 Funcionaria Metro de Medellín: Señora Beatriz hemos escalado la solicitud con numero 2038627 cuando se cuente con la respuesta se estarán comunicando con usted.

00:22:30 Usuario: Alejandra, mil gracias por tu ayuda.

00:22:39 Funcionaria Metro de Medellín: Con mucho gusto. Gracias por visitar el Chat de la Línea Hola Metro. Esperamos contar con su visita en una próxima oportunidad. Feliz tarde.

Efectuada la revisión de su requerimiento, nos permitimos informarle que su solicitud fue recibida y radicada con el No. 002-20200000197, desde el área encargada se estarán comunicando con usted para dar respuesta del caso en el tiempo establecido por ley”.

## Anexo B. Respuesta a Derecho de Petición



Radiación: HTR02 0000000020200001152  
Fecha: 04. 03. 2020 Hora: 15: 32: 09  
Sociedad: HTR0 METRO DE MEDELLIN LTDA.  
CEDO: 0000057000

Bello,

Señora  
**BEATRIZ ELENA LÓPEZ ÁLVAREZ**  
C.C. 43.909.443  
Carrera 51 No. 67-32  
Correo electrónico: [bela.cediner@gmail.com](mailto:bela.cediner@gmail.com)  
Teléfono: 583 83 86 - 323 358 2976  
Medellín

**ASUNTO:** Respuesta Derecho de Petición, radicado Metro 20200000197 del 24 de febrero de 2020 - Solicitud de información.

Cordial saludo,

Queremos dar respuesta a la petición del asunto, recibida vía chat, donde usted indaga "si existe algún documento que no sea el manual de usuario, en donde pueda ver el debido proceso con quejas y reclamos".

Al respecto, debemos indicarle que el Metro de Medellín actualizó su reglamento para el trámite interno de peticiones, quejas, reclamos, denuncias y demás solicitudes de información, en el mes marzo de 2019, mediante la Resolución 0264 del mismo año.

En cumplimiento de la Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública), la Empresa publicó la resolución antes mencionada en su página web con el fin de que todas las personas puedan acceder a la información pública, como una medida de transparencia activa.

Por lo anterior, le brindamos la información para el acceso al documento solicitado (Resolución 0264 de 2019 – Reglamento interno derechos de petición), paso a paso:

1. Acceder a la página web <https://www.metrodemedellin.gov.co/>
2. Clic en el enlace denominado "Ley de Transparencia"
3. Navegar hasta el título "Políticas, lineamientos o manuales"
4. Clic en "Reglamento interno de derechos de petición"

En los anteriores términos esperamos haber dado respuesta a su solicitud, por lo que estaremos dispuestos a atender cualquier petición adicional al respecto.

Cordialmente,

  
**SEBASTIÁN CORREA VÁSQUEZ**  
Director Jurídico (A)

Proyectó, John Cardona E, Profesional 1 Dirección Jurídica 



## Anexo C. Respuesta a Derecho de Petición

Bello, 16 MAR 2023



Señora  
**BEATRIZ ELENA LÓPEZ ÁLVAREZ**  
C.C. 43.909.443  
Carrera 51 No. 67-32  
Correo electrónico: [bela.cadiner@gmail.com](mailto:bela.cadiner@gmail.com)  
Teléfono: 583 83 86 - 323 358 2976  
Medellín

**ASUNTO:** Respuesta Derecho de Petición, radicado Metro 20200000254 del 9 de marzo de 2020 - Solicitud de información.

Queremos dar respuesta a la petición del asunto, recibida vía chat, donde usted insiste sobre su petición original de radicado 20200000197, en la que indagó "si existe algún documento que no sea el manual de usuario, en donde pueda ver el debido proceso con quejas y reclamos".

En esta nueva petición, usted indica que desea conocer el "documento en que se aclara la potestad sancionatoria y el debido proceso en el que se vincule La Policía o el Metro de Medellín Ltda. o el Tránsito de Medellín".

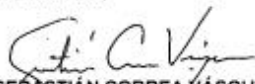
A fin de aclarar el alcance de su petición, fue necesario comunicarnos con usted al número de celular suministrado, en el que concretó su inquietud, mencionando que requería saber de qué manera tanto la Secretaría de Movilidad, como la Policía Nacional ejecutaban sus funciones en relación con el sistema masivo de transporte.

Al respecto, debemos indicarle que la Secretaría de Movilidad y la Policía Nacional ejecutan sus funciones bajo las precisas atribuciones contenidas, entre otras, en las siguientes Leyes:

Entidad o Estamento	Ley
Secretaría de Movilidad	Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito Terrestre
Policía Nacional	Ley 1801 de 2016 - Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Finalizada la llamada, manifestó su conformidad con la respuesta, por lo que esperamos haber dado respuesta a su solicitud y dispuestos a atender cualquier petición adicional al respecto.

Cordialmente,

  
**SEBASTIÁN CORREA VÁSQUEZ**  
Director Jurídico (A)

Proyectó, John Cardona E, Profesional 1 Dirección Jurídica *plud*



## Bibliografía

- Agudo González, J. (2013). Sobre la europeización del Derecho y la evolución de la teoría del procedimiento administrativo. *Revista española de derecho europeo*, 45-113.
- Amsterdam Info Trans. (2020). Transporte público Amsterdam. Amsterdam. Recuperado el 1 de junio de 2020, de <https://www.amsterdam.info/es/consejos/>
- Congreso de Colombia. (2000). *Decreto 192* . Bogotá.
- Congreso de la República de Colombia. (2016). *Código Nacional de Policía de Colombia*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- Constenla. (2014). El desarrollo del debido proceso como garantía procesal en el estatuto de la corte penal internacional. *Revista judicial*, 207.
- Corte Constitucional. (2011). *Sentencia C-875* . Bogotá.
- Corte Constitucional República de Colombia. (1992). *Sentencia 572*. Bogotá.
- Corte Constitucional República de Colombia. (2014). Sentencia 341. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional. Sentencia 033 (2014). Colombia.
- Corte Constitucional. Sentencia 204 (2003). Colombia.
- Corte Constitucional. Sentencia 875 (2011). Colombia
- De la Rosa, P. (2017). El debido proceso, sus orígenes, su evolución y su reconocimiento en el nuevo sistema de justicia penal mexicano. *ALTER*, 61-79.

- Electricaribe. (2020). *Contratos*. Barranquilla. Recuperado el 29 de abril de 2020, de <https://www.electricaribe.co/derechos/>
- Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada. (2019). *Resolución 263*. Medellín.
- Gaitán, J. A. (2017). *El debido proceso: La carga de la prueba en el proceso jurisdiccional transicional en Colombia*. Medellín: Universidad Cooperativa de Colombia.
- Huerta Lara, R. (2014). Debido proceso administrativo y garantía de derechos sociales. *Letras jurídicas: revista de los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas U. V.*, (30), 30.
- La FM. (2017). Sancionado Metro de Medellín Ltda. por 1200 millones de pesos. Bogotá. Recuperado el 1 de junio de 2020, de <https://www.lafm.com.co/colombia/metro-medellin-tendra-pagar-multa-1-200-millones-tercerizacion-laboral>
- López Borja, A. (2020). *Análisis Del Comportamiento Del Transporte Público A Nivel Mundial*. Universidad Particular Internacional SEK.
- Metro de Medellín LTDA. (2018). *Estatutos sociales. Escritura pública N. 136 de 2018*. Medellín: Metro de Medellín LTDA.
- Metro de Medellín Ltda. (2019). *Resolución 263 de 2019 (20 de marzo de 2019)*. Medellín.
- Metro de Medellín Ltda. (2020). *Reglamento de usuario, actualización*. Medellín.
- Metro de Medellín Ltda. (2020). *Informe de PQRS. Consolidado*. Medellín.

- NICHES. (2019). Conceptos Innovadores en Materia de Movilidad Urbana. UE.
- Policía Nacional de Colombia. (2016). *Código Nacional de Policía y convivencia*. Bogotá.
- Ramirez Torrado, M. L. (2009). The Sanctioning Legal Authority of the House Public Services Companies and its Constitutionality. The Case of Colombia. Barranquilla: Universidad del Norte.
- Sánchez, Ó. R. (2009). Factores de calidad del servicio en el transporte público de pasajeros: estudio de caso de la ciudad de Toluca. (pág. 109). Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Senado de la República. (1996). *Ley 336* . Bogotá.
- Tijerino Pacheco, J. M. (1997). *Apuntes de clase*.

### **Bibliografía complementaria**

- INTERNATIONAL TRANSPORT FORUM. (2015). Urban Mobility System Upgrade: How shared self- driving cars could change city traffic. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/5jlwvzdk29g5-en>
- INTERNATIONAL TRANSPORT FORUM. (2016). Shared Mobility: Innovation for Liveable Cities. Retrieved from <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/shared-mobility-liveable-cities.pdf>.

VAN NES, R., and BOVY, P.H.L. (2000). *The Importance of Objectives in UrbanTransit Network Design*. In *Transportation Research Record: Journal of the* 353. Transportation Research Board, No. 1735, TRB, National Research Council, Washington, D.C., 2000, pp. 25-34.

VEGA, A. (2002). Un modelo de optimización de la operación del sistema de transporte público colectivo urbano en función del tipo de vehículos en una ciudad de tipo medio. Barcelona: Ediciones de la Universidad Politécnica de Cataluña.