



ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL – Reglamentos / AGENTE DE TRÁNSITO – Requisitos / FUNCIONES DE AGENTE DE TRÁNSITO – Requisitos para su ejercicio / REQUISITOS PARA EL CARGO DE AGENTE DE TRÁNSITO TERRITORIAL – La ley exige acreditar formación técnica y tecnológica en la materia / REQUISITOS PARA EL CARGO DE AGENTE DE TRÁNSITO TERRITORIAL – La Circular MT 1350-1-11859 de 2008 contempla el deber de acreditar formación técnica o tecnológica o especialización en tránsito y transporte y que esa acreditación sea expedida por la Escuela respectiva de la Policía Nacional / RESERVA DE LEY - Fijación de calidades para acceder a cargos públicos de autoridades de tránsito / FALTA DE COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE – Para establecer requisitos para acceder a cargos públicos de agente de tránsito / NULIDAD – De la expresión “expedida por Escuela respectiva de la Policía Nacional” del numeral 1 de la MT 1350-1-11859 de 2008

En la sentencia C-530 de 2003, la Corte declaró inexecutable la siguiente expresión del primer inciso del artículo 4 del Código Nacional de Tránsito: “El Gobierno Nacional reglamentará la formación técnica, tecnológica o profesional que deberá acreditarse para ser funcionario o autoridad de tránsito”; la razón del fallo residió en que existe reserva de ley por expreso mandato constitucional para establecer los requisitos exigidos para acceder a los distintos empleos públicos, reiterando que la facultad reglamentaria del Gobierno exige previamente la existencia de una regulación básica o materialidad legislativa de parte del Congreso de la República, órgano al cual le corresponde determinar las calidades y requisitos para desempeñar los cargos públicos. [...] En este orden de ideas, el entendido que el cargo de agente de tránsito es un empleo público, las calidades y requisitos de quienes aspiran a él sólo pueden ser reglamentadas por el legislador. Como se examinó, para la fecha de expedición del acto demandado, la ley contemplaba únicamente la exigencia de “acreditar formación técnica y tecnológica en la materia”; sin embargo, la última parte del numeral 1° del acto demandado impone el deber de acreditar formación técnica y tecnológica o especialización en tránsito y transporte, y exige que la acreditación respectiva sea expedida por la Escuela respectiva de la Policía Nacional. Con lo anterior se evidencia que la circular demandada introdujo condiciones que difieren de los contemplados en la ley, como es que la acreditación de la formación técnica y tecnológica sea expedida por la Escuela respectiva de la Policía Nacional. En consecuencia, será declarada la nulidad parcial del acto demandado, en lo que concierne a que la acreditación de la formación sea expedida por la Escuela respectiva de la Policía Nacional, declarándose nula la expresión “expedida por Escuela respectiva de la Policía Nacional”.

ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL – Reglamentos / AGENTE DE TRÁNSITO – Requisitos / FUNCIONES DE AGENTE DE TRÁNSITO – Requisitos para su ejercicio / REQUISITOS PARA EL CARGO DE AGENTE DE TRÁNSITO TERRITORIAL – La ley exige acreditar formación técnica y tecnológica en la materia / REQUISITOS PARA EL CARGO DE AGENTE DE TRÁNSITO TERRITORIAL – La Circular MT 1350-1-11859 de 2008 contempla el deber de acreditar formación técnica o tecnológica o especialización en tránsito y transporte / CONJUNCIÓN DISYUNTIVA – Lo es la expresión “o especialización” / VÁLIDEZ CONDICIONADA – De la expresión “o especialización” del numeral 1 de la MT 1350-1-11859 de 2008 en el entendido que es una forma opcional de acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos contemplados en la ley



[A] momento de expedición de la Circular [MT 1350-1-11859 del 4 de marzo de 2008], si bien la Ley 909 de 2002 y el Decreto Ley 785 de 2002 no determinaban los requisitos para acceder al cargo de agente de tránsito, el Código Nacional de Tránsito, en su artículo 4°, parágrafo 2°, sí señaló la necesidad de acreditar “formación técnica y tecnológica en la materia”, con lo cual se encuentra que la ley fijó de manera general los requisitos que debían ser acreditados para el ejercicio de las funciones de agente de tránsito, por lo cual no podía la circular demandada apartarse de éstos, señalando requisitos adicionales a los allí estipulados. En el caso que se examina, para la fecha de expedición del acto demandado, la ley contemplaba la exigencia de “acreditar formación técnica y tecnológica en la materia”; por su parte, el numeral 1° del acto demandado, impone para el ejercicio de las funciones de agente de tránsito el deber de acreditar formación técnica o tecnológica o especialización en tránsito y transporte. Para la Sala, esta disposición reproduce el contenido de la Ley 769 de 2002 en lo que refiere a acreditar formación técnica y tecnológica para el ejercicio de las funciones de agente de tránsito, pues respecto a la expresión “o especialización”, observa que es una conjunción disyuntiva que debe ser interpretada como una alternativa que no impone un requisito adicional, toda vez que el sentido de la norma pretende exigir un mínimo de formación para el desempeño de las funciones que corresponden a estos cargos, y la inclusión de la expresión “o especialización” se encuentra dentro de las posibilidades con las cuales pueden acreditarse los mínimos de ley. Frente a la formación técnica y tecnológica, la especialización se encuentra en un nivel de formación superior, pues ésta presupone haber obtenido ya “el título en la correspondiente ocupación u ocupaciones afines” o “el “título profesional o título en una disciplina académica”; de este modo, quien cuenta con especialización en la materia supera los requisitos mínimos, y los acredita de manera suficiente. En consecuencia, la disposición demandada no desborda las disposiciones legales, razón por la cual, no prospera cargo de violación al artículo 84 constitucional. En virtud de lo anterior, la Sala condicionará la validez de la expresión “especialización”, en el entendido de que esta expresión se refiere a una forma opcional de acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos contemplados en la ley.

AUTONOMÍA TERRITORIAL – Alcance / AUTONOMÍA TERRITORIAL – Límites / ENTES TERRITORIALES – Tránsito y transporte / FUNCIONES DE AGENTE DE TRÁNSITO – Requisitos para su ejercicio / ENTES TERRITORIALES – Celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito

[E] numeral 1° de la Circular MT-1350-1-11859 del 4 de marzo de 2008 estableció en su primer aparte: “A partir de la comunicación y publicación en la página web del Ministerio de Transporte para el ejercicio de las funciones de agente de tránsito en la respectiva jurisdicción, las entidades territoriales deben celebrar, en lo sucesivo, contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito de la Policía Nacional”; no obstante, el deber de celebrar contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito de la Policía Nacional se encuentra habilitada por el parágrafo 4, artículo 7 de la Ley 769 de 2002, [...] Así mismo debe tenerse en cuenta que la contratación a la que se refiere el numeral 1° de la Circular demandada se complementa con una segunda parte, que establece también como posibilidad la de “tener funcionarios que formen parte de la planta de personal del respectivo ente territorial”, aparte que también guarda concordancia con lo señalado en el inciso tercero del artículo 7 de la Ley 769 de 2002. Es así como en la práctica, cada ente territorial decide de manera autónoma, de acuerdo con las necesidades y características particulares de su territorio, cómo prestará el servicio y cuál será la



estructura administrativa que acompañará tal gestión, dentro de los parámetros generales dados por la Ley; esto es, mediante la contratación con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito de la Policía Nacional, o con personal de planta del respectivo ente territorial. Con lo anterior concluye la Sala que la disposición acusada es coherente con lo dispuesto en la Ley 769 de 2002 y el principio de autonomía territorial consagrado en el artículo 287 constitucional.

ACTO QUE NIEGA REVOCATORIA DIRECTA - No es susceptible de control judicial

Con la Resolución nro. 03632 del 3 de septiembre de 2008, expedida por el Ministerio de Transporte, se decidió la solicitud de revocatoria directa presenta por el señor Luis Antonio Puerto Valderrama contra la Circular MT 1350-1 11859 del 4 de marzo de 2008, en el sentido de no acceder a las pretensiones del accionante. Hecha una revisión de la naturaleza de dicho acto acusado, la Sala encuentra que la Resolución nro. 003632 del 3 de septiembre de 2008, al no revocar la Circular MT 1350-1-11859 del 4 de marzo de 2008, no es susceptible de control jurisdiccional mediante la acción contencioso administrativa incoada. Así, ha señalado la jurisprudencia, en ejercicio de interpretación del artículo 72 del C.C.A., que el acto que decide la solicitud de revocatoria no es susceptible de recursos, y que cuando es negada no constituye un acto definitivo, toda vez que no hace parte de la vía gubernativa y no crea una situación jurídica distinta; por esta razón no es susceptible de control jurisdiccional.

DEMANDA – Requisitos / CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN – Suficiencia en la argumentación / EXCEPCIÓN DE INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA – No probada

El apoderado de la entidad demandada propuso en su escrito de contestación la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, señalando que el actor se remite tácitamente al alcance del concepto de la violación y que existe falta de claridad, precisión y concreción en éste. [...] En el caso particular, la demanda en el capítulo de normas violadas y concepto de la violación señaló las normas que considera violadas con motivo de la expedición de la Circular MT-1350-1-11859 del 4 de marzo de 2008 y de la Resolución 003632 del 3 de septiembre de 2008, expedidas por el Ministerio de Transporte, como son los artículos 84, 287 y 333 de la Constitución Política; así mismo explicó que el artículo 84 constitucional dispuso que, cuando un derecho o una actividad han sido reglamentados de manera general las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio, relacionado a su vez con el artículo 333 que consagra la libertad de empresa y el artículo 287 que consagra la garantía constitucional de la autonomía territorial, normas que en su sentir fueron desconocidas con la expedición del acto demandado. En el mismo sentido se observa que en el capítulo de hechos expone y desarrolla varias razones de hecho y de derecho por las cuales considera violadas las normas en cita. El demandante afirmó que el numeral 1° del acto demandado viola el artículo 84 superior, por cuanto “lo relacionado con la educación que lleva implícito la formación técnica, tecnológica y las especializaciones, está reglamentado de manera general en la Ley 30 de 1992 y la Ley 115 de 1994” pasando inmediatamente a esgrimir argumentos frente al cargo de falta de competencia, sin embargo, no presentó argumentos que expliquen el por qué considera que la circular establece requisitos distintos de los contenidos en las mencionadas leyes. De otra parte, respecto a los cargos formulados como violación a los artículos 84, 287 y 333 de la Constitución Política y falta de competencia, encuentra la sala que el demandante expone otros argumentos adicionales de los cuales es posible inferir el concepto de la violación.



En virtud de lo anterior encuentra la Sala que, aun cuando estos reproches fueron formulados bajo el capítulo de hechos, la parte demandante cumplió de manera suficiente con el requisito de indicar la norma y explicar el concepto de la violación, razón por la cual la excepción no prospera y se declarará como no probada.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 67 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 84 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 287 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 333 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 334 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 365 / LEY 909 DE 2004 – ARTÍCULO 19 / DECRETO LEY 785 DE 2005 / LEY 769 DE 2002 – ARTÍCULO 4 / LEY 769 DE 2002 – ARTÍCULO 7

NORMA DEMANDADA: CIRCULAR MT-1350-1-11859 DE 2008 (4 de marzo) MINISTERIO DE TRANSPORTE NUMERAL 1 (Validez condicionada) / CIRCULAR MT-1350-1-11859 DE 2008 (4 de marzo) MINISTERIO DE TRANSPORTE NUMERAL 1 (Anulado parcialmente)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., once (11) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-24-000-2009-00246-00

Actor: LUIS ANTONIO PUERTO VALDERRAMA

Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE

Referencia: NULIDAD

Acto Acusado: CIRCULAR MT-1350-1-11859 DEL 4 DE MARZO DE 2008

Tesis: Es parcialmente nula la circular expedida por una autoridad del orden nacional que establece, que los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito de la Policía Nacional o los funcionarios que formen parte de la planta de personal del ente territorial con funciones de agente de tránsito, deben acreditar formación técnica o tecnológica o especialización en tránsito y transporte expedida por Escuela respectiva de la Policía Nacional, si las disposiciones legales vigentes al momento de su expedición no establecían tales requisitos

SENTENCIA

La Sala se pronuncia en única instancia respecto del proceso radicado bajo el número de la referencia, promovido por LUIS ANTONIO PUERTO VALDERRAMA, en contra de la Circular MT-1350-1-11859 del 4 de marzo de 2008 y de la



Resolución nro. 003632 del 3 de septiembre de 2008, expedidas por el Ministerio de Transporte.

Los actos acusados.

1.1. Se demanda la legalidad del numeral primero de la Circular MT 1350-1-11859 del 4 de marzo de 2008, proferida por el Ministerio de Transporte, cuyo literal es el siguiente:

«[...] **MT-1350-1- 11859 del 04 de marzo de 2008**

CIRCULAR

PARA: GOBERNADORES, ALCALDES, ORGANISMOS DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE, SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, DIRECCIONES TERRITORIALES DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE, DIRECTOR DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE POLICÍA NACIONAL

DE: MINISTRO DE TRANSPORTE

ASUNTO: CONTRATACIÓN CUERPO ESPECIALIZADO POLICÍA URBANA DE TRÁNSITO

Con el fin de unificar criterios a nivel nacional sobre la contratación y/o celebración de convenios con los Agentes de Tránsito para regular la circulación de los vehículos, peatones y controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales, me permito señalar lo siguiente:

El artículo 1° de la Ley 769 de 2002, señala que las normas del Código Nacional de Tránsito rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos para las vías públicas y privadas abiertas al público.

Se dispone igualmente en el artículo 24 de la Constitución Política que todo Colombiano tiene derecho a circular por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención o reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, así como la protección del uso común del espacio público.

Agrega la citada disposición que los principios rectores de este Código son: Seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización.



El artículo 2° de la citada Ley define al Agente de Tránsito como: "Todo funcionario o persona civil identificada, que está investida de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal y vigilar, controlar o intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales".

Igualmente define a los Organismos de Tránsito como:

"Unidades administrativas municipales distritales o departamentales que tienen por reglamento la función de organizar y dirigir lo relacionado con el tránsito y transporte en su respectiva jurisdicción".

El artículo 3° señala las autoridades que ejercen funciones de tránsito.

*El Artículo 7° señala que las autoridades de tránsito velarán por la seguridad de las personas y las cosas en la vías públicas y privadas abiertas al público. Sus funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones **deben ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías.***

Cada organismo de tránsito contará con un cuerpo de agentes de tránsito.

El párrafo 4° del mismo artículo preceptúa de manera clara que los Organismos de Tránsito podrán celebrar contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de Policía Urbana de Tránsito, mediante contrato especial pagado por los Distritos, Municipios y Departamentos y celebrado con la Dirección General de la Policía. Estos contratos podrán ser temporales o permanentes, con la facultad para la Policía de cambiar a sus integrantes por las causales establecidas en el reglamento interno de la institución policial.

La Ley 105 de 1993, hoy vigente, que se ocupa de las disposiciones básicas sobre transporte en todas sus modalidades, incluido por supuesto el terrestre, asigna a "la Policía de Tránsito" la función de "velar por el cumplimiento del régimen normativo del tránsito y transporte, por la seguridad de las personas y cosas en las vías públicas", distingue las funciones "de carácter preventivo, de asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías y de carácter sancionatorio" para los infractores: prevé su ejercicio "por los cuerpos especializados de tránsito": autoriza a las entidades territoriales con más de 50.000 habitantes y población urbana del 80%, a organizar su propia policía de tránsito: y establece un plazo de un año para que la Policía Nacional cumpla esas funciones en todo el territorio nacional, previo adiestramiento especializado. Como puede observarse, la disposición legal configura la función de policía administrativa en materia de tránsito y la radica en "cuerpos especializados de tránsito"; esta última expresión comprende tanto a la organización de policía de tránsito en el nivel territorial como a la policía nacional, según se infiere del texto literal que se comenta.

El Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, mediante radicación No. 1826 del 20 de septiembre de 2007, Consejero Ponente



Doctor Enrique José Arboleda Perdomo, absolvió varios interrogantes al Ministerio de Transporte sobre la contratación de agentes de tránsito, concluyendo entre otros aspectos lo siguiente:

“... Concluye pues la Sala, que el ordenamiento vigente en materia de agentes de tránsito excluye la posibilidad de celebrar contratos con personas naturales o jurídicas cuando tengan por objeto funciones distintas a las relacionadas en el artículo 7°, inciso segundo, de la ley 769 de 2002; tampoco es factible contratar personas naturales como agentes de tránsito, por cuanto estos deben integrar cuerpos especializados dentro de la Policía Nacional o dependientes de los organismos de tránsito territoriales, caso este último en el cual forman parte de la planta de personal del respectivo organismo. Las expresiones “funcionario” o “persona civil identificada”, con las cuales la ley define a los agentes de tránsito, no incluyen personas particulares...”.

Con fundamento en los preceptos legales enunciados y la respuesta del Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil, este Despacho imparte las siguientes Instrucciones:

1. **A partir de la comunicación y publicación en la página web del Ministerio de Transporte para el ejercicio de las funciones de agente de tránsito en la respectiva jurisdicción, las entidades territoriales deben celebrar, en lo sucesivo, contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito de la Policía Nacional o tener funcionarios que formen parte de la planta de personal del respectivo ente territorial, los cuales deberán acreditar formación técnica o tecnológica o especialización en tránsito y transporte expedida por Escuela respectiva de la Policía Nacional.**
2. **No pueden contratar con particulares, ya sean personas naturales o jurídicas para el ejercicio de las funciones de agentes de tránsito.**
3. **Los guardas bachilleres pueden desempeñar funciones auxiliares o pedagógicas de los agentes de tránsito siempre y cuando se celebren los respectivos convenios con la policía nacional y cuenten con la debida capacitación, pero estos no pueden imponer comparendos a los infractores a las normas de tránsito y transporte.**
4. **La jurisdicción y competencia de la Policía de Carreteras y de los agentes de tránsito, de acuerdo con la Ley 769 de 2002, es la siguiente:**
 - 4.1. **La de la policía de carreteras está circunscrita a todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de los distritos y municipios.**
 - 4.2. **La de los agentes de tránsito departamental a las vías departamentales, por fuera del urbano de los municipios y distritos, y en las vías municipales donde no existe organismo de tránsito y transporte municipal.**



4.3. La de los agentes de tránsito municipal y distrital a las vías municipales y a las vías nacionales y departamentales, dentro del perímetro urbano.

4.4. Los competentes para ejercer el control de tránsito y transporte dentro de los terminales de transporte son los agentes de tránsito municipal o distrital.

Cordialmente,

ANDRÉS URIEL GALLEGO HENAO

Ministro de Transporte [...]» (La Sala subraya el aparte demandado)

1.2. Así mismo, se demanda la Resolución nro. 003632 de 3 de septiembre de 2008, con la cual el Ministerio de Transporte decidió la solicitud de revocatoria directa de la Circular MT 1350-1-11859 del 4 de marzo de 2008, la cual en su parte resolutive dispuso:

*«[...] **ARTÍCULO PRIMERO.** - decidir la solicitud de Revocatoria Directa presenta por el señor Luis Antonio Puerto Valderrama contra la circular MT 1350-1 11859 del 4 de marzo de 2008, en el sentido de no acceder a las pretensiones del accionante, por las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.*

***ARTÍCULO SEGUNDO.** - Notificar de la presente decisión al señor Luis Antonio Puerto Valderrama en la calle 4 W No. 34 – 57 Duitama (Boyacá), conforme lo establecen los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo.*

***ARTÍCULO TERCERO.** - Contra la presente resolución no procede recurso alguno [...]»*

ANTECEDENTES

La demanda.

2.1. El 24 de abril de 2009, LUIS ANTONIO PUERTO VALDERRAMA, por conducto de apoderado, solicitó a esta Corporación que se declare la nulidad del numeral 1º de la Circular MT-1350-1-11859 de 4 de marzo de 2008, cuyo asunto es la “Contratación Cuerpo Especializado Policía Urbana de Tránsito”, y de la Resolución nro. 003632 de 3 de septiembre de 2008, por la cual se decidió la solicitud de revocatoria directa presentada por el hoy demandante contra la misma Circular, los dos actos expedidos por el Ministerio de Transporte.



2.2. El accionante, en ejercicio de la acción prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, pretende:

*«[...] **Primero;** Que se declare la nulidad del numeral primero de la circular MT 1350-1-11859 del 4 de marzo de 2008 proferida por el Ministerio de Transporte por ser violatorio y contrario a la Constitución Nacional y a las leyes citadas y porque ninguna Ley exige título de idoneidad para ser agente de tránsito, como tampoco el Ministro de Transporte puede inmiscuirse en asuntos de la autonomía territorial en materia de contratación o convenios.*

***Segundo:** Se decrete previamente la suspensión provisional de la Circular demanda con base en lo dispuesto por los Art. 31 ,32 y 33 del Dto. 2304 de 1989 para efectos de evitar que continúe impidiendo el libre ejercicio de educación en la formación para los agentes de Tránsito por entidades que hayan cumplido requisitos ante las autoridades educativas.*

***Tercero:** igualmente solicito se declare la nulidad de la resolución No. 003632 del 3 de septiembre de 2008 emanada del Ministerio de Transporte mediante la cual ese Ministerio revolió sobre la referida circular al decidir una solicitud de revocatoria directa presentada por mi poderdante [...]*»

2.3. Afirmó como hechos de la demanda que, mediante el numeral 1 de la Circular MT 1350-1-11859 del 4 de marzo de 2008, el Ministerio de Transporte impuso la obligación a los entes territoriales de tránsito y transporte de celebrar convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito de la Policía Nacional violentando la autonomía de los entes territoriales, y creó un monopolio al establecer requisitos de formación para ser agente de tránsito que sólo puede ser brindado por las escuelas de la Policía Nacional, violando los artículos 84, 287 y 333 de la Constitución Nacional, las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994, así como el párrafo 2º del artículo 7 de la Ley 769 de 2002.

2.4. Indicó que presentó solicitud de revocatoria directa en contra de la mencionada Circular, ante el Ministerio de Transporte, con radicado MT 52134 del 11 de agosto de 2008, la cual fue resuelta mediante Resolución nro. 03632 del 3 de septiembre de 2008, no accediendo a sus pretensiones.

2.5. El actor señala como violadas las siguientes disposiciones: artículos 84, 287 y 333 de la Constitución Política e invoca en el concepto de la violación, como causales de nulidad, la infracción de las normas en que debía fundarse el acto acusado y la falta de competencia del funcionario que expide los actos acusados.



Vulneración del artículo 84 de la Carta Política. Manifiesta que, con la Circular demandada, el Ministerio de Transporte desconoció el artículo 84 de la Constitución¹ al exigir para el ejercicio de las funciones de agente de tránsito, la acreditación de *“formación técnica, tecnológica o especialización en tránsito y transporte expedida por la escuela respectiva de la Policía Nacional”*, ya que establece requisitos para desempeñar un empleo público, los cuales se encuentran definidos en la Ley 909 de 2004 y los decretos reglamentarios de la carrera administrativa; adujo que, en lo relacionado con la educación y formación técnica, tecnológica y especializaciones ello está reglamentado de manera general por las leyes 30 de 1992 y 115 de 1994 y con los actos acusados se termina modificando el régimen de educación en el país; señaló además que (a la fecha de la presentación de la demanda) la ley no exigía título de idoneidad para desempeñarse como agente de tránsito cuando se pertenezca a un ente territorial.

Argumentó que la actividad de controlar el tránsito no es una profesión sino un cargo de la administración pública; para el efecto cita la sentencia C-509/99, sobre la facultad del legislador para establecer títulos de idoneidad, la cual señala que la exigencia de títulos de idoneidad es la excepción y *“sólo el legislador está autorizado para prever los requisitos ordenados a la formación de los profesionales que deben obtener título”*.

Vulneración de los artículos 287 y 333 de la Carta Política. Considera que el numeral primero del acto demandado constituye una intromisión indebida en la autonomía administrativa territorial² al indicarles a los entes territoriales la obligatoriedad de celebrar convenios exclusivamente con la Policía Nacional; manifiesta que las entidades territoriales tienen libertad de decidir con quienes celebrarán contratos o convenios para el ejercicio de sus competencias.

Señaló también que este aparte atenta contra la libertad de empresa para desarrollar la actividad de educación o enseñanza consagrada en el art. 333 constitucional, al establecer un monopolio en cabeza de la Policía Nacional, afectando a los centros o escuelas de formación que cumplen los requisitos de la Ley General de Educación, el Decreto 2888 de 2007 y el Decreto 785 de 2005.

¹ Art. 84 C.P. Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.

² Para ilustrar su pretensión citó la sentencia C-1051 de 2001 sobre descentralización y autonomía de las entidades territoriales.



Incompetencia del funcionario que expide los actos acusados. Sostuvo que la Corte Constitucional en sentencia C-530 de 2003 concluyó que el Presidente de la República carecía de competencia para reglamentar esta materia; bajo la misma regla se arriba a la conclusión que el Ministro de Transporte también carece de dicha competencia.

Trámite procesal.

3.1. Con auto de fecha 11 de junio de 2009 se dispuso la admisión de la demanda de nulidad y se denegó la suspensión provisional de los efectos de los actos acusados.

3.2. El apoderado de la entidad demandada presentó escrito de contestación el día doce (12) de abril de 2011.

3.3. Con memorial radicado el 28 de abril de 2014 la apoderada del Ministerio de Transporte presentó alegatos de conclusión.

3.4. Con oficio de fecha 14 de mayo de 2014 el Ministerio Público emite concepto de fondo con destino a las diligencias.

3.5. Con auto de fecha 11 de noviembre de 2016 se declaró fundado el impedimento manifestado por el Consejero de Estado Roberto Augusto Serrato Valdés.

Contestación de la demanda³.

³ Mediante radicado 20091340373601 del 17 de septiembre de 2009 el Ministerio de Transporte remitió los antecedentes administrativos de la Circular 11859 del 4 de marzo de 2008 señalando que la misma fue expedida con el fin de unificar los criterios a nivel nacional relacionados con la contratación del cuerpo especializado de policía urbana de tránsito y cuyo contenido provino de la Ley 769 de 2002 y la Ley 105 de 1993 y de consulta elevada ante la Sala de Consulta y Servicio Civil resuelta mediante radicado No. 1826 de 2007



El apoderado del Ministerio de Transporte se opuso a las pretensiones señalando que el actor no ha desvirtuado la presunción de legalidad del acto demandado ya que éste se encuentra ajustado a la normatividad vigente; afirma que no existe intromisión del Ministerio en la autonomía administrativa.

Manifestó que la Ley 115 de 1994 señala las normas generales para regular el servicio público de educación cuyo objeto es el cumplimiento de una función social que consulte las necesidades e intereses de las personas, la familia y de la sociedad; también cita el artículo 67 constitucional que consagra el derecho a la educación, e impone la obligación al Estado colombiano de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación; así mismo, transcribe apartes del artículo 8° de la Ley 105 de 1993 enfatizando que las funciones de la policía de tránsito serán ejercidas por los cuerpos especializados de tránsito.

Adujo que el artículo 24 de la Constitución Política consagra el derecho a circular libremente y señala que este derecho está *“sujeto a la intervención o reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, así como la protección del uso común del espacio público”*. El artículo 2° de la Ley 769 de 2002 indica la definición de agente de tránsito, invistiéndolo de autoridad para regular la circulación.

Señaló que a partir del concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁴, mediante el cual absolvió algunos interrogantes planteados por el Ministerio de Transporte en relación con la contratación de agentes de tránsito, se hizo necesaria la unificación de criterios en todo el territorio nacional al respecto, razón por la cual se emitió la Circular bajo examen.

Agregó que el fundamento legal del numeral 1° de la Circular cuestionada se encuentra en las leyes 105 de 1993 y 769 de 2002 y éste no vulnera la autonomía de los entes territoriales pues la función de control, seguridad y vigilancia concreta

⁴ Cita el siguiente aparte del Concepto 1826 del 20 de septiembre de 2007: *“Concluye pues la sala, que el ordenamiento vigente en materia de agentes de tránsito excluye la posibilidad de celebrar contratos con personas naturales o jurídicas cuando tengan por objeto funciones distintas a las relacionadas en el artículo 7°, inciso segundo de la Ley 769 de 2002; tampoco es factible contratar personas naturales como agentes de tránsito, por cuanto éstos deben integrar cuerpos especializados dentro de la Policía Nacional o dependientes de los organismos de tránsito territoriales, caso este último en el cual forman parte de la planta de personal del respectivo organismo. Las expresiones “funcionario” o “persona civil identificada”, con las cuales la ley define a los agentes de tránsito, no incluyen a personas particulares”*



el derecho constitucional de libre circulación. Además, que el Ministerio actuó en cumplimiento de la función que le corresponde de *“establecer las disposiciones que propenden por la integración y el fortalecimiento de los servicios de transporte”*.

Concluye que el acto demandado fue expedido bajo los parámetros de la potestad reglamentaria otorgada por el numeral 11 del artículo 189 constitucional al Presidente de la República y que los actos administrativos se fundamentan en la ley y la Constitución; por ende no admiten cuestionamiento.

Propuso, en el mismo escrito, excepción de ineptitud de la demanda, señalando que el actor se remite tácitamente al alcance del concepto de la violación y que existe falta de claridad, precisión y corrección en éste.

Alegatos de Conclusión y Concepto del Ministerio Público.

5.1. Dentro del término legal para presentar alegatos de conclusión, el demandante no se pronunció.

5.2. La apoderada del Ministerio de Transporte allegó escrito de alegatos en el cual se pronunció en los siguientes términos:

Señala que la obligatoriedad de celebrar convenios indicada en la circular demandada no es absoluta ya que la ley ha facultado a la entidad territorial también para que, de conformidad con su organización administrativa, determine si el ejercicio del control operativo en vía lo efectúa por medio de agentes de tránsito vinculados a su planta de personal o con el apoyo de la Policía Nacional. Citó apartes de la sentencia C-931 de 2006, en los que señala que corresponde al legislador definir las competencias del orden nacional que se deben desarrollar *“conforme al principio de coordinación, que presupone reglas uniformes y pautas de acción que, sin vaciar el ámbito de autonomía territorial, permitan una armonización de funciones”*.

Explicó que para la expedición de la circular en el año 2008 no se contaba con herramientas legales que permitieran determinar los aspectos de formación de los



agentes de tránsito, situación que fuera subsanada con la expedición de la Ley 1310 de 2009, a partir de la cual considera que la circular demandada ha quedado derogada.

A su juicio, con la circular demandada, el Ministerio no implementó procedimientos diferentes a los ya establecidos por la Ley 105 de 1993 y el parágrafo 4 del artículo 7 de la Ley 769 de 2002, en las cuales se relaciona el control de tránsito con las funciones de la Policía y se permite la contratación; no se encontraba definida la calidad del agente de tránsito y, posteriormente, en Concepto nro. 1826 de 2007, la Sala de Consulta y Servicio Civil definió con quiénes se podía celebrar contratos para el control de tránsito.

Añadió que la Resolución 4548 de 1º de noviembre de 2013 reglamentó el artículo 3 y el numeral 5 del artículo 7 de la Ley 1310 de 2009, determinando las áreas del plan de estudio del programa académico, técnico o tecnológico de los agentes de tránsito y transporte.

Planteó como excepción de fondo la inexistencia de la circular, que considera fue derogada con la expedición de la Ley 1310 de 2009.

5.3. El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa emitió concepto y consideró que la circular que se demanda es un verdadero acto administrativo ya que con ella el Ministerio de Transporte adoptó decisiones que producen efectos jurídicos y por ende es susceptible de control jurisdiccional.

Solicitó que se acceda parcialmente a las pretensiones del actor y se declare la nulidad del aparte *“los cuales deberán acreditar formación técnica o tecnológica o especialización en tránsito y transporte expedida por Escuela respectiva de la Policía Nacional”* del numeral 1º de la Circular MT 1350-1-1-11859.

Consideró violado el artículo 84 de la Constitución pues es de reserva legal, y no de resorte de una circular, la consagración del régimen de calidades y requisitos necesarios para acceder a los empleos públicos como lo son los cargos de agentes de tránsito; con ello se adicionó irregularmente la Ley 769 de 2002, que no establecía requisito alguno.



Indicó que la Circular demandada no trasgrede el artículo 287 constitucional puesto que contempla las únicas dos posibilidades previstas en el artículo 7° de la Ley 769 de 2002 para vincular agentes de tránsito, es decir, que formen parte de las plantas de personal de los organismos de tránsito territoriales o integrados a los cuerpos especializados dentro de la Policía Nacional.

En cuanto a los demás cargos solicita sean desechados por cuanto no se logró desvirtuar su presunción de legalidad.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 237 de la Constitución Política; 11, 34 y 36 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia- Ley 270 del 7 de marzo de 1996; 84 del Código Contencioso Administrativo - Decreto 01 del 2 de enero de 1984 y 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de la Corporación, esta Sección es competente para conocer de la presente demanda.

Hechos Relevantes.

- a) El Ministerio de Transporte expidió la Circular MT-1350-1-11859 del 4 de marzo de 2008 con el propósito de unificar criterios sobre la contratación y/o celebración de convenios para el ejercicio de funciones de agente de tránsito en cada uno de los entes territoriales.
- b) El numeral 1° de la circular establece que para el ejercicio de dichas funciones se deberá acreditar formación técnica o tecnológica o especialización en tránsito y transporte expedida por la Escuela respectiva de la Policía Nacional.
- c) La Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, estableció en el párrafo 2° del artículo 4° que los cuerpos especializados de agentes de



policía de tránsito de la Policía Nacional, así como los organismos de tránsito de las entidades territoriales, debían acreditar formación técnica o tecnológica en la materia.

- d) El acto fue expedido con anterioridad a la regulación contenida en la Ley 1310 de 2009 que incluyó el cargo de agente de tránsito dentro del nivel técnico de la carrera administrativa y estableció los requisitos para su desempeño.

Análisis de las excepciones propuestas.

8.1. Ineptitud sustantiva de la demanda por insuficiencia en la argumentación de los cargos de la violación.

El apoderado de la entidad demandada propuso en su escrito de contestación la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda, señalando que el actor se remite tácitamente al alcance del concepto de la violación y que existe falta de claridad, precisión y concreción en éste.

Ha sostenido esta Sección que, estando el acto administrativo resguardado por la presunción de legalidad, corresponde al actor que pretende su nulidad indicar de manera clara, adecuada y suficiente las razones de ilegalidad o inconstitucionalidad del mismo frente a las causales de nulidad establecidas, en este caso, en el artículo 84 del C.C.A. Ello guarda relación no sólo con el carácter rogado, sino con la posibilidad de ejercer la defensa del acto acusado por parte de quien lo profirió.

Esta Sección, sobre el particular, se ha manifestado en los siguientes términos:

«[...] Conforme lo ha advertido la Corporación, siguiendo los lineamientos del artículo 137.4 del Código Contencioso Administrativo, quien acude ante esta jurisdicción para solicitar la nulidad de un acto administrativo tiene la carga procesal de «exponer de manera clara, adecuada y suficiente las razones por las cuales estima que la decisión



demandada incurre en el cargo señalado, sean ellas razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad»⁵

Si bien es cierto ni el ordenamiento jurídico ni la jurisprudencia de esta Sección han exigido que el actor «haga una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el ordenamiento jurídico, sí se requiere que cumpla con la carga procesal de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita comprender en qué consiste la acusación que formula y cuáles son los argumentos que le sirven de fundamento a los cargos en contra de la norma que demanda»^{11 [6]}.

El requisito previsto en el artículo 137.4 del Código Contencioso Administrativo se ha encontrado ajustado a la Constitución Política, mediante Sentencia C-197 de 1999 proferida por la Corte Constitucional, en tanto:

«Si el acto administrativo, como expresión de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos se presume legal y es ejecutivo y ejecutorio, le corresponde a quien alega su carencia de legitimidad, motivada por la incompetencia del órgano que lo expidió, la existencia de un vicio de forma, la falsa motivación, la desviación de poder, la violación de la regla de derecho o el desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, la carga procesal de cumplir con las exigencias que prevé la norma acusada.

Carece de toda racionalidad que presumiéndose la legalidad del acto tenga el juez administrativo que buscar oficiosamente las posibles causas de nulidad de los actos administrativos, mas aún cuando dicha búsqueda no sólo dispendiosa sino en extremo difícil y a veces imposible de concretar, frente al sinnúmero de disposiciones normativas que regulan la actividad de la administración. Por lo tanto, no resulta irrazonable, desproporcionado ni innecesario que el legislador haya impuesto al demandante la mencionada obligación, la cual contribuye además a la racional, eficiente y eficaz administración de justicia, si se tiene en cuenta que el contorno de la decisión del juez administrativo aparece enmarcado dentro de la delimitación de la problemática jurídica a considerar en la sentencia, mediante la determinación de las normas violadas y el concepto de la violación.»

Reitera la Sala que el cumplimiento de este requisito tiene una innegable dimensión material puesto que le permite a la parte demandada tener certeza de los motivos por los cuales se le lleva a juicio y, en esa medida, ejercer su derecho de defensa, además de

⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA, Bogotá D.C., cinco (5) de mayo de dos mil dieciséis (2016), Radicación No.: 25000 23 24 000 2010 00260 01, Actor: Elizabeth Díaz Puentes, Demandado: Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Medio de control: Nulidad simple., Referencia: Excepción previa de inepta demanda por falta de concepto de la violación. Excepción previa de acto exento de control por tratarse de la decisión de una solicitud de revocatoria directa resuelta en sentido negativo (reiteración de jurisprudencia).

⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ, Bogotá, D.C., catorce (14) de abril de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 11001-03-24-000-2012-00321-00, Actor: YULIA CORREDOR APARICIO, Demandado: Ministerio de Salud y Protección Social.



permitirle al juez adquirir una comprensión adecuada de la controversia [...]»⁷.

En el caso particular, la demanda en el capítulo de normas violadas y concepto de la violación señaló las normas que considera violadas con motivo de la expedición de la Circular MT-1350-1-11859 del 4 de marzo de 2008 y de la Resolución 003632 del 3 de septiembre de 2008, expedidas por el Ministerio de Transporte, como son los artículos 84, 287 y 333 de la Constitución Política; así mismo explicó que el artículo 84 constitucional dispuso que, cuando un derecho o una actividad han sido reglamentados de manera general las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio, relacionado a su vez con el artículo 333 que consagra la libertad de empresa y el artículo 287 que consagra la garantía constitucional de la autonomía territorial, normas que en su sentir fueron desconocidas con la expedición del acto demandado.

En el mismo sentido se observa que en el capítulo de hechos expone y desarrolla varias razones de hecho y de derecho por las cuales considera violadas las normas en cita.

El demandante afirmó que el numeral 1° del acto demandado viola el artículo 84 superior, por cuanto *“lo relacionado con la educación que lleva implícito la formación técnica, tecnológica y las especializaciones, está reglamentado de manera general en la Ley 30 de 1992 y la Ley 115 de 1994”* pasando inmediatamente a esgrimir argumentos frente al cargo de falta de competencia, sin embargo, no presentó argumentos que expliquen el por qué considera que la circular establece requisitos distintos de los contenidos en las mencionadas leyes.

De otra parte, respecto a los cargos formulados como violación a los artículos 84, 287 y 333 de la Constitución Política y falta de competencia, encuentra la sala que el demandante expone otros argumentos adicionales de los cuales es posible inferir el concepto de la violación. En virtud de lo anterior encuentra la Sala que, aun cuando estos reproches fueron formulados bajo el capítulo de hechos, la parte demandante cumplió de manera suficiente con el requisito de indicar la norma y

⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCION PRIMERA. Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS. Sentencia del once (11) de agosto de dos mil dieciséis (2016). Radicación: 11001-03-24-000-2004-00418-01. Actor: Asociación de Servidores Públicos de la Rama Ejecutiva de Colombia. Demandado: La Nación, Ministerio de Protección Social.



explicar el concepto de la violación, razón por la cual la excepción no prospera y se declarará como no probada.

8.2. Inexistencia de la Circular demandada.

Propuso la apoderada de la demanda en su escrito de alegaciones finales, como excepción, la de inexistencia de la Circular MT-1350-1-11859 de 4 de marzo de 2008, que, en su criterio, considera derogada con la expedición de la Ley 1310 de 2009.

Explicó que, para la expedición de la Circular en el año 2008, no se contaba con herramientas legales para determinar aspectos de formación de los agentes de tránsito, situación que fue subsanada con la expedición de la Ley 1310 de 2009, a partir de la cual considera que la circular perdió el efecto pretendido de unificar criterios y en consecuencia ha quedado derogada.

Al respecto, recuerda la Sala que aún si el acto enjuiciado hubiera sido objeto de derogatoria tácita con motivo de la expedición de la Ley 1310 de 2009, tal y como lo señala la apoderada, en todo caso dicha derogatoria impide que el acto se aplique hacia el futuro. Sin embargo, en la medida en que éste acto llegó a producir efectos jurídicos amparado bajo la presunción de legalidad, esta corporación mantiene su competencia para determinar si ese acto se expidió con observancia de las normas legales vigentes.

Por las razones anotadas procederá la sala a estudiar de fondo el cargo propuesto contra el numeral 1° de la Circular MT-1350-1-11859 de 4 de marzo de 2008.

Análisis de las normas demandadas

Previo al examen de los cargos formulados, la Sala hará una revisión del contenido del numeral primero de la Circular MT 1350-1-11859 del 4 de marzo de 2008, acusado; así como de la Resolución nro. 03632 del 3 de septiembre de 2008, mediante la cual se resolvió negando una solicitud de revocatoria directa contra la referida Circular y determinará la procedencia de su control jurisdiccional.



9.1. El numeral 1° de la Circular MT 1350-1-11859 del 4 de marzo de 2008.

Esta disposición señaló que, para el ejercicio de las funciones de agente de tránsito en la respectiva jurisdicción, las entidades territoriales deben celebrar, en lo sucesivo, contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito de la Policía Nacional o tener funcionarios que formen parte de la planta de personal del respectivo ente territorial, los cuales deberán acreditar formación técnica o tecnológica o especialización en tránsito y transporte expedida por la Escuela respectiva de la Policía Nacional.

En este numeral es posible distinguir cuatro situaciones que deberán ser examinadas de manera independiente, conforme a los cargos formulados por la parte actora:

1. Para el ejercicio de las funciones de agente de tránsito, los entes territoriales deben celebrar contratos o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito de la Policía Nacional, ó
2. tener funcionarios que formen parte de la planta de personal del respectivo ente territorial.
3. Dichos funcionarios deben acreditar formación técnica o tecnológica o especialización en tránsito y transporte,
4. la cual deberá ser acreditada por la Escuela respectiva de la Policía Nacional.

9.2. Resolución nro. 03632 del 3 de septiembre de 2008.

Con la Resolución nro. 03632 del 3 de septiembre de 2008, expedida por el Ministerio de Transporte, se decidió la solicitud de revocatoria directa presentada por el señor Luis Antonio Puerto Valderrama contra la Circular MT 1350-1 11859 del 4 de marzo de 2008, en el sentido de no acceder a las pretensiones del accionante.



Hecha una revisión de la naturaleza de dicho acto acusado, la Sala encuentra que la Resolución nro. 003632 del 3 de septiembre de 2008, al no revocar la Circular MT 1350-1-11859 del 4 de marzo de 2008, no es susceptible de control jurisdiccional mediante la acción contencioso administrativa incoada.

Así, ha señalado la jurisprudencia⁸, en ejercicio de interpretación del artículo 72 del C.C.A.⁹, que el acto que decide la solicitud de revocatoria no es susceptible de recursos, y que cuando es negada no constituye un acto definitivo, toda vez que no hace parte de la vía gubernativa y no crea una situación jurídica distinta; por esta razón no es susceptible de control jurisdiccional.

Problemas jurídicos.

Corresponde a la Sala establecer si es nula la circular expedida por una autoridad del orden nacional (Ministerio de Transporte) que establece que, para el ejercicio de las funciones de agente de tránsito en la respectiva jurisdicción, las entidades territoriales deben celebrar contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito de la Policía Nacional o tener funcionarios que formen parte de la planta de personal del respectivo ente territorial, con funciones de agente de tránsito, quienes deberán acreditar formación técnica o tecnológica o especialización en tránsito y transporte, y que ésta sea expedida por la Escuela respectiva de la Policía Nacional.

Análisis del caso.

De la lectura de la demanda se advierte que las razones aducidas para afirmar que el acto acusado viola los artículos 84, 287 y 333 de la Constitución Política, se concretan en el cargo de infracción a norma superior; y por otra, la causal de falta de competencia del Ministerio de Transporte para expedir el acto acusado.

11.1. Los Cargos formulados.

⁸ Sentencia N° 11001-03-24-000-2006-00236-00 del Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa - Sección Primera, de 29 de Noviembre de 2010.

⁹ "Artículo 72. Ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni darán lugar a la aplicación del silencio administrativo."



11.1.1. El actor señala que la disposición demandada viola el artículo 84 de la Constitución Política, al exigir a los aspirantes a desempeñarse como Agentes el requisito de *“acreditar formación técnica o tecnológica o especialización en tránsito y transporte expedida por la escuela respectiva de la Policía Nacional”*, pues considera que *“los requisitos para el ejercicio de funciones públicas por parte de los funcionarios están definidos en la Ley 909 de 2004 y los decretos que reglamentan la carrera administrativa”*; señaló además que la ley no exigía título de idoneidad para desempeñarse como agente de tránsito cuando se pertenezca a un ente territorial.

Señala el artículo 84 de la Constitución Política:

«[...] Artículo 84. Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio [...]».

Del tenor literal del artículo 84 transcrito, es posible concluir que, si la ley reglamentó los requisitos para acceder al cargo público de agente de tránsito, no hay lugar a que la autoridad administrativa establezca requisitos adicionales, razón por la cual es necesario establecer si la ley ya había reglamentado la materia.

Según afirma el demandante, los mencionados requisitos se encuentran reglamentados de manera general en la Ley 909 de 2004 y los decretos reglamentarios de la carrera administrativa, mencionando específicamente el Decreto 785 de 2005, por lo cual procede la Sala a examinar tal normativa.

La Ley 909 de 2004 reguló el empleo público y el régimen general de carrera administrativa; sin embargo, no reglamentó de manera específica los requisitos para el desempeño del cargo de agente de tránsito. Esta Ley definió en su artículo 19 al empleo público como: el núcleo básico de la estructura de la función pública, entendido como el *“conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado”*, constituyendo los requisitos exigidos para su desempeño, como uno de sus elementos esenciales.



El Decreto Ley 785 de 2005, “*por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004*”, es uno de los decretos con fuerza de ley expedidos con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 909 de 2004; este Decreto integraba el cargo de agente de tránsito en la clasificación de dichos empleos, y fijaba los requisitos exigidos para su respectivo nivel jerárquico.

Posteriormente, en sentencia C-577 de 25 de julio de 2006, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de la expresión “agente de tránsito” en el sentido de incluir este empleo en el nivel asistencial, al considerar que los requisitos exigidos para este nivel no se compaginaban con la importancia de las funciones que este empleo aparejaba. Con esta determinación, las disposiciones contenidas en este Decreto Ley referidas a las funciones y requisitos que corresponden a cada uno de los niveles jerárquicos, no producirían efectos frente a los aspirantes al cargo de agente de tránsito.

De otra parte, argumentó en su defensa el Ministerio de Transporte que la circular demandada fue expedida con fundamento en lo dispuesto por la Ley 769 de 2002.

A su vez, la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, en su artículo 4° parágrafo 2°, dispuso que:

«[...] 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. [...]»

De lo anterior se concluye que, al momento de expedición de la Circular, si bien la Ley 909 de 2002 y el Decreto Ley 785 de 2002 no determinaban los requisitos para acceder al cargo de agente de tránsito, el Código Nacional de Tránsito, en su artículo 4°, parágrafo 2°, sí señaló la necesidad de acreditar “*formación técnica y tecnológica en la materia*”, con lo cual se encuentra que la ley fijó de manera general los requisitos que debían ser acreditados para el ejercicio de las funciones



de agente de tránsito¹⁰, por lo cual no podía la circular demandada apartarse de éstos, señalando requisitos adicionales a los allí estipulados.

En el caso que se examina, para la fecha de expedición del acto demandado, la ley contemplaba la exigencia de “*acreditar formación técnica y tecnológica en la materia*”; por su parte, el numeral 1° del acto demandado, impone para el ejercicio de las funciones de agente de tránsito el deber de acreditar formación técnica o tecnológica o especialización en tránsito y transporte.

Para la Sala, esta disposición reproduce el contenido de la Ley 769 de 2002 en lo que refiere a acreditar formación técnica y tecnológica para el ejercicio de las funciones de agente de tránsito, pues respecto a la expresión “o especialización”, observa que es una conjunción disyuntiva que debe ser interpretada como una alternativa que no impone un requisito adicional, toda vez que el sentido de la norma pretende exigir un mínimo de formación para el desempeño de las funciones que corresponden a estos cargos, y la inclusión de la expresión “o especialización” se encuentra dentro de las posibilidades con las cuales pueden acreditarse los mínimos de ley.

Frente a la formación técnica y tecnológica, la especialización se encuentra en un nivel de formación superior¹¹, pues ésta presupone haber obtenido ya “*el título en la correspondiente ocupación u ocupaciones afines*” o “*el “título profesional o título en una disciplina académica”*”¹²; de este modo, quien cuenta con especialización en la materia supera los requisitos mínimos, y los acredita de manera suficiente. En consecuencia, la disposición demandada no desborda las disposiciones legales, razón por la cual, no prospera cargo de violación al artículo 84 constitucional.

¹⁰ Frente al párrafo transcrito, la sala comparte lo expresado por la Sala de Consulta y del Servicio Civil del Consejo de Estado, en el Concepto nro. 1826 de 20 de septiembre de 2007, también citado por la demandada, en el cual se señaló que en esta disposición, la categoría “cuerpos especializados” agrupa a los miembros de la Policía Nacional en sus especialidades de tránsito urbano y de carreteras y a los empleados públicos que se desempeñen como agentes de tránsito en el nivel territorial, para establecer y exigir un nivel mínimo de conocimientos en materia de tránsito.

Este concepto es coherente con lo señalado por el artículo 7° ídem el cual contempla que: “Cada organismo de tránsito contará con un cuerpo de agentes de tránsito que actuará únicamente en su respectiva jurisdicción y el Ministerio de Transporte tendrá a su cargo un cuerpo especializado de agentes de tránsito de la Policía Nacional que velará por el cumplimiento del régimen normativo de tránsito en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de distritos y municipios”.

¹¹ El artículo 10° de Ley 30 de 1992 señala “*Artículo 10. Son programas de postgrado las especializaciones, las maestrías, los doctorados y los post - doctorados.*” A su vez el artículo 11 dispone: “*Artículo 11. Los programas de especialización son aquellos que se desarrollan con posterioridad a un programa de pregrado y posibilitan el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o áreas afines o complementarias.*”

¹² Artículo 14 ídem.



En virtud de lo anterior, la Sala condicionará la validez de la expresión “especialización”, en el entendido de que esta expresión se refiere a una forma opcional de acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos contemplados en la ley.

11.1.2. El actor señala que la circular demandada infringe los artículos 287 y 333 de la Constitución Política, al señalar que, *“para el ejercicio de las funciones de agente de tránsito en la respectiva jurisdicción, las entidades territoriales deben celebrar, en lo sucesivo, contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito de la Policía Nacional”*, solicitando que se tenga en cuenta el pronunciamiento de la Corte Constitucional contenido en la sentencia C-1051 de 2001.

Argumentó que: *“el artículo 287 de nuestra carta ampara la autonomía de los municipios y son ellos quienes deciden con cual o tal entidad pueden celebrar convenios o contratos y mal puede el Ministerio de Transporte indicarles la obligatoriedad de celebrar convenios exclusivamente con determinadas entidades públicas o privadas para el ejercicio de sus competencias”*.

El artículo 287 de la Constitución Política señala:

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

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

En términos de la Corte Constitucional, la autonomía territorial es entendida como la *“capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley.”* Por eso, también expresó que *“la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario”* y que *“el núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del Legislador.”*¹³

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-306/09. Magistrado ponente: Juan Carlos Henao Pérez.



De otra parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha decantado que, si bien el legislador se encuentra facultado por el numeral 25 del artículo 150 de la Constitución Política para “*unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República*”, ésta se debe realizar de manera que no afecte el núcleo esencial de la autonomía territorial para que las entidades territoriales determinen su estructura administrativa¹⁴.

El contenido esencial de la autonomía territorial que es indisponible por el legislador se refiere, en términos generales, a que la entidad territorial sea capaz de *gestionar sus propios intereses* de acuerdo con sus necesidades particulares, sumado a la atribución de determinar la estructura de sus administraciones, así como las dependencias que consideren necesarias para el desarrollo de sus funciones.

El núcleo esencial de la autonomía territorial que permite a los entes territoriales gestionar sus intereses, comprende los siguientes elementos: (i) gobernarse por sus propias autoridades; (ii) ejercer las competencias que les corresponden; (iii) establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) administrar sus recursos y participar de las rentas nacionales.¹⁵

La Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, dictó parámetros generales para el cumplimiento de la función de “*organizar, dirigir y controlar el tránsito y el transporte en su respectiva jurisdicción*”, que corresponde a cada uno de los niveles territoriales, estableciendo a su vez, las respectivas competencias para el cumplimiento del régimen normativo de tránsito; determinó también la existencia de autoridades de tránsito para los distintos órdenes: el Ministro de Transporte, gobernadores, alcaldes, 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.

Del artículo 287 transcrito se infiere que, en virtud de la autonomía de que gozan para la gestión de sus propios intereses, las entidades territoriales son titulares de

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de seis (6) de junio de dos mil dieciocho (2018). Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ. Rad: 11001-03-15-000-2008-01255-00, Actor: Camilo Alfredo D’Costa Rodríguez. Demandado: Nación – Gobierno Nacional.



determinados derechos; pero, al mismo tiempo, dicha autonomía es limitada, por cuanto el artículo 287 superior establece que ésta deberá ser ejercida dentro de los límites de la Constitución y la Ley.

Para el caso en concreto, el numeral 1º de la Circular MT-1350-1-11859 del 4 de marzo de 2008 estableció en su primer aparte: *“A partir de la comunicación y publicación en la página web del Ministerio de Transporte para el ejercicio de las funciones de agente de tránsito en la respectiva jurisdicción, las entidades territoriales deben celebrar, en lo sucesivo, contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito de la Policía Nacional”*; no obstante, el deber de celebrar contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito de la Policía Nacional se encuentra habilitada por el parágrafo 4, artículo 7 de la Ley 769 de 2002, que señala:

«[...] Los organismos de tránsito podrán celebrar contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito mediante contrato especial pagado por los distritos, municipios y departamentos y celebrado con la Dirección General de la Policía. Estos contratos podrán ser temporales o permanentes, con la facultad para la policía de cambiar a sus integrantes por las causales establecidas en el reglamento interno de la institución policial [...]».

Así mismo debe tenerse en cuenta que la contratación a la que se refiere el numeral 1º de la Circular demandada se complementa con una segunda parte, que establece también como posibilidad la de *“tener funcionarios que formen parte de la planta de personal del respectivo ente territorial”*, aparte que también guarda concordancia con lo señalado en el inciso tercero del artículo 7 de la Ley 769 de 2002¹⁶.

Es así como en la práctica, cada ente territorial decide de manera autónoma, de acuerdo con las necesidades y características particulares de su territorio, cómo prestará el servicio y cuál será la estructura administrativa que acompañará tal gestión, dentro de los parámetros generales dados por la Ley; esto es, mediante la contratación con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito de la Policía Nacional, o con personal de planta del respectivo ente territorial.

¹⁶ Que señaló: *«[...] Cada organismo de tránsito contará con un cuerpo de agentes de tránsito que actuará únicamente en su respectiva jurisdicción y el Ministerio de Transporte tendrá a su cargo un cuerpo especializado de agentes de tránsito de la Policía Nacional que velará por el cumplimiento del régimen normativo de tránsito en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de distritos y municipios [...]».*



Con lo anterior concluye la Sala que la disposición acusada es coherente con lo dispuesto en la Ley 769 de 2002 y el principio de autonomía territorial consagrado en el artículo 287 constitucional.

11.1.3. También manifiesta la parte actora que la disposición demandada viola el artículo 333 de la Constitución Política, pues ésta, al *“establecer la obligación de celebrar contratos y/o convenios con las escuelas de policía, pone en riesgo la libertad de empresa para desarrollar la actividad de educación o enseñanza amparada por el artículo 333 de la CN y por el contrario establece una exclusividad como monopolio de la Policía Nacional, para estos eventos de formación técnica o tecnológica o especializada de tránsito perjudicando y atentando gravemente a los centros o escuelas de formación, las cuales operan cumpliendo los requisitos de la Ley General de Educación y actúan al amparo del Decreto 2888 de 2007 en atención al Decreto 785 de 2005, por medio del cual se fijan los requisitos de capacitación para los servidores públicos de los entes territoriales”*.

El artículo 333 de la Constitución Política señala lo siguiente:

«[...] La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación. [...]»

Este artículo consagra la libertad económica, adoptando un modelo de economía social de mercado; en éste se reconoce la necesidad de proteger a la empresa y a la iniciativa privada, ya que éstas cumplen la función de promover el desarrollo económico, pero a su vez, la limita de manera razonada atendiendo a fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general.

Por su parte, el artículo 334 ídem consagra la intervención del Estado en la economía, la cual adquiere especial relevancia cuando de la prestación de servicios públicos se trata; ésta intervención pretende equilibrar el conflicto



existente entre la iniciativa privada y el interés general. Si bien la libertad económica es motor de la economía, no es un derecho ilimitado y éste puede ser restringido legítimamente con el propósito de proteger fines constitucionalmente valiosos.

El análisis del reproche aquí formulado, exige establecer, si puede limitarse la libertad económica para determinar aspectos relativos a la educación y si es constitucional y razonable tal limitación.

Al respecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución Política, la educación es un servicio público con una función social, que debe ser regulada por el Estado y sobre la cual debe ejercer suprema inspección y vigilancia, con el fin de garantizar su calidad y el cumplimiento de sus fines.

La Constitución Política ha señalado en su artículo 365 que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que éste deberá garantizar su prestación eficiente, para lo cual, mantendrá la regulación y vigilancia de los mismos. La jurisprudencia, por su parte, ha señalado la estrecha relación existente entre la educación y los fines del Estado y explicó que la fijación de condiciones para la prestación del servicio público de educación no puede entenderse como violación de la libertad económica, teniendo en cuenta que:

«[...] el servicio de educación superior, independiente de que sea prestado por actores privados o públicos, al constituir un fin esencial del Estado, corresponder a un derecho fundamental y tener una función social, está sujeto a la regulación, vigilancia y control por parte de las distintas autoridades públicas, que conforme a sus competencias se encargan de velar porque los procesos de enseñanza, cumplan con estándares de calidad y, además, aseguren la accesibilidad, permanencia y gradualidad de los educandos en condiciones de igualdad. [...]»¹⁷

Así las cosas, el legislador se encuentra facultado para establecer las condiciones en que se prestará este servicio público con el fin de dar cumplimiento a los postulados constitucionales, sin que con ello afecte el núcleo esencial del derecho a la libertad económica.

Atendiendo la naturaleza del servicio público de educación y de las funciones que corresponden al cargo de agente de tránsito, es razonable que la Ley haya

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-284 de 2017. Magistrado Ponente (e). Iván Humberto Escrucera Mayolo.



establecido en ese momento un mínimo de requisitos acordes con la importancia que representa el desarrollo de las mismas en la sociedad. En este sentido, condiciones como, el tipo de formación, temáticas, instituciones que podrán impartirla, habilitación para la expedición del título, se encuentran dentro de las facultades regulatorias del Estado, como garantía de los fines constitucionales señalados anteriormente.

De lo anterior se concluye que el Estado tiene potestad regulatoria y debe ejercer control y vigilancia sobre la prestación de este servicio, por lo que esta autorización no configura en sí misma una violación de la libertad económica consagrada en el artículo 333 de la Constitución Política. En consecuencia, no prosperará el cargo formulado.

11.2. Falta de competencia

La parte demandante introdujo dentro de la citación de normas vulneradas, argumentos relativos a la falta de competencia de la autoridad que expidió el acto, señalando que la reglamentación de los requisitos para acceder a un cargo público se encuentra reservada a la ley.

Expresó que el Ministro de Transporte carece de competencia para exigir títulos de idoneidad para el desempeño un oficio, y que esta materia está reservada a la ley; para sustentar su argumento, alude a la sentencia C-530 de 2003, a partir de la cual concluye que *“si el Presidente de la república carece de competencia para reglamentar y exigir títulos de idoneidad señalando en tal o cual entidad se debe obtener el mencionado título, con mayor razón carece de facultad el Ministro de transporte para reglamentar lo atinente a un oficio como es el desempeñarse como agente de tránsito. No debe perderse de vista el hecho de que la actividad de controlar el tránsito no es una profesión, ya que este es un cargo de la administración pública. Por cuanto nadie estudia para obtener un título de alcalde o presidente ya que es una función que cumplen los servidores públicos empero que de ninguna manera se puede equiparar a un título profesional, ni siquiera a una profesión”*.

En la sentencia C-530 de 2003, la Corte declaró inexecutable la siguiente expresión del primer inciso del artículo 4 del Código Nacional de Tránsito: *“El Gobierno*



Nacional reglamentará la formación técnica, tecnológica o profesional que deberá acreditarse para ser funcionario o autoridad de tránsito”; la razón del fallo residió en que existe reserva de ley por expreso mandato constitucional para establecer los requisitos exigidos para acceder a los distintos empleos públicos, reiterando que la facultad reglamentaria del Gobierno exige previamente la existencia de una regulación básica o materialidad legislativa de parte del Congreso de la República, órgano al cual le corresponde determinar las calidades y requisitos para desempeñar los cargos públicos.

En efecto, la Constitución Política asignó al legislador la competencia para fijar tales requisitos, cuando en su artículo 125 señaló:

«Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes [...]»

En este orden de ideas, el entendido que el cargo de agente de tránsito es un empleo público, las calidades y requisitos de quienes aspiran a él sólo pueden ser reglamentadas por el legislador.

Como se examinó, para la fecha de expedición del acto demandado, la ley contemplaba únicamente la exigencia de “acreditar formación técnica y tecnológica en la materia”; sin embargo, la última parte del numeral 1° del acto demandado impone el deber de acreditar formación técnica y tecnológica o especialización en tránsito y transporte, y exige que la acreditación respectiva sea expedida por la Escuela respectiva de la Policía Nacional. Con lo anterior se evidencia que la circular demandada introdujo condiciones que difieren de los contemplados en la ley, como es que la acreditación de la formación técnica y tecnológica sea expedida por la Escuela respectiva de la Policía Nacional.

En consecuencia, será declarada la nulidad parcial del acto demandado, en lo que concierne a que la acreditación de la formación sea expedida por la Escuela respectiva de la Policía Nacional, declarándose nula la expresión **“expedida por Escuela respectiva de la Policía Nacional”**.



En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR la **validez condicionada** de la expresión “o especialización” contenida en el numeral 1° de la Circular MT 1350-1-11859 del 4 de marzo de 2008, expedida por el Ministerio de Transporte, en el entendido de que esta expresión se refiere a una forma opcional de acreditar el cumplimiento de los requisitos mínimos contemplados en la ley.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad parcial del numeral 1° de la Circular MT 1350-1-11859 del 4 de marzo de 2008, expedida por el Ministerio de Transporte, únicamente en lo que concierne a la expresión “**expedida por Escuela respectiva de la Policía Nacional**”, por las razones expuestas en la parte motiva de la providencia.

TERCERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la pretensión de nulidad promovida en contra de la Resolución nro. 003632 de 3 de septiembre de 2008, “*Por la cual se decide la solicitud de Revocatoria Directa presentada por el señor Luis Antonio Puerto Valderrama, contra la Circular MT 1350-1-11859 de 4 de marzo de 2008*”, proferida por el Ministerio de Transporte, de conformidad con las razones esgrimidas en la parte motiva del presente proveído.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

Cópiese, Notifíquese, Comuníquese y Cúmplase,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado



HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado