



ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL – Reglamentos / MINISTERIO DE TRANSPORTE – Regulación de los Centros Integrales de Atención / PROCEDIMIENTO PARA ESTABLECER LOS TRÁMITES AUTORIZADOS POR LA LEY – Artículo 1 de la Ley 692 de 2005 / PROCEDIMIENTO PREVIO ESPECIAL ANTE EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA PARA ESTABLECER UN TRÁMITE / ACTO QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS INTEGRALES DE ATENCIÓN – Omisión del procedimiento especial previo ante el Departamento Administrativo de la Función Pública

La Sala observa que, con esta norma [Artículo 1 de la Ley 692 de 2005], especialmente con lo previsto en su numeral 2, el legislador fijó un procedimiento administrativo especial dirigido a las autoridades públicas que estén habilitadas para establecer los trámites a seguir por aquellos interesados, para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones. Tales reglas están dirigidas a los trámites y procedimientos administrativos de la Administración Pública, de las empresas de servicios públicos domiciliarios de cualquier orden y naturaleza, y de los particulares que desempeñen función administrativa, según la definición contenida en el artículo 39 de la Ley 489, -en la que están previstos los ministerios-, quedando exceptuados los procedimientos disciplinario y fiscal que adelantan la Procuraduría y Contraloría, respectivamente. Ese procedimiento de origen legal entonces, que parte de la insalvable circunstancia según la cual la entidad pública debe ser competente y estar autorizada por la ley para imponerle determinado trámite a los ciudadanos, tal como ocurre en el caso sub iudice de conformidad con lo explicado al inicio de estas consideraciones, ordena que previo a la adopción del mismo (i) deberá ser sometido a consideración del Departamento Administrativo de la Función Pública, en adelante DAFP (ii) adjuntando la manifestación del impacto regulatorio con la cual se acreditará su justificación, eficacia, eficiencia y los costos de implementación para los obligados a cumplirlo; (iii) así mismo deberá acreditar la existencia de recursos presupuestales y administrativos necesarios para su aplicación y (iv) luego, en caso de encontrarlo razonable y adecuado con la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites, el DAFP autorizará su adopción. Que, además, para el cumplimiento de esta función, el DAFP cuenta con el apoyo de los Comités Sectoriales e Intersectoriales creados para los efectos. Igualmente, podrá establecer mecanismos de participación ciudadana a fin de que los interesados manifiesten sus observaciones. No obstante lo anterior, una vez revisado el acervo probatorio del caso concreto, la Sala pudo constatar la falta de agotamiento de tales diligencias preliminares ordenadas por el legislador en el artículo 1º de la Ley 962, omitidas por el MINISTERIO DE TRANSPORTE en su tarea de establecer los requisitos para la constitución y el procedimiento de la habilitación para el funcionamiento de los Centros Integrales de Atención en el territorio nacional, trámite adoptado a lo largo de las resoluciones núms. 3204 de 4 de agosto de 2010 y 4230 de 4 de octubre de 2010. Estos actos demandados, tal como pudo comprobarse con su revisión detallada, están dirigidos por la Cartera de transporte tanto a personas del sector público como a la ciudadanía en general, interesadas en poner en funcionamiento los referidos Centros de Atención Integral. Por lo tanto, en medio de este contexto fáctico y legal, resulta evidente para la Sala que, teniendo a su cargo la obligación de cumplir con el mencionado procedimiento especial previo ante el DAFP, el MINISTERIO DE TRANSPORTE procedió a expedir los actos acusados con los que estableció el trámite de marras pero pretermitiendo lo ordenado por la ley de racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.



ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL – Reglamentos / MINISTERIO DE TRANSPORTE – Regulación de los Centros Integrales de Atención / SENTENCIA DE NULIDAD – Efectos / EFECTOS DE LA SENTENCIA DE NULIDAD – Regla general: efectos ex tunc / EFECTOS DE LA SENTENCIA DE NULIDAD - Modulación respecto a la declaratoria de nulidad de las Resoluciones 003204 y 004230 de 2010

En reiterada jurisprudencia la Corporación ha expresado que los fallos de nulidad producen efectos ex tunc, es decir, desde el momento en que se expidió el acto anulado, por lo que las cosas deben retrotraerse al estado en que se encontraban antes de su expedición. Comoquiera que la declaración judicial de nulidad se funda en la existencia comprobada de vicios que afectan la validez del acto administrativo, los efectos de tal declaración deben ser retroactivos para deshacer las consecuencias derivadas de la aplicación de actos anulados. No obstante, en ese mismo sentido, se ha explicado que la sentencia de nulidad que recaiga sobre un acto de carácter general deja a salvo las situaciones consolidadas que se hubieren derivado de aquél. El caso bajo examen no es extraño a esta regla jurisprudencialmente arraigada en la Corporación, por lo que la Sala, para una mayor claridad, recalca que los efectos de la nulidad decretada en la presente providencia, siendo ex tunc, no se irradian en perjuicio de la validez de las situaciones consolidadas que se produjeron con ocasión de las anuladas resoluciones núms. 3204 de 4 de agosto de 2010 y 4230 de 4 de octubre de 2010, esto es, que se mantienen intactos los actos administrativos particulares y actuaciones especiales que se hubieren materializado en el marco del objeto y ámbito de aplicación de aquellas. A su vez, en aras de evitar una grave alteración en la ejecución y desarrollo del trámite involucrado, y teniendo en consideración lo sensible y trascendental de los asuntos abarcados por las resoluciones demandadas, en cuanto a las reglas de orden público que implican los servicios de escuela y de casa-cárcel para la reeducación y/o rehabilitación de los infractores de las normas de tránsito en el territorio nacional, la Sala modulará los mencionados efectos de la nulidad decretada, atándolos a un plazo razonable de seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, para que el Gobierno Nacional adopte las medidas necesarias tendientes a expedir el trámite para la constitución y habilitación de los Centros Integrales de Atención, pero esta vez con el cumplimiento de lo previsto en la Ley 962, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia. Tan pronto como sea adoptada la regulación correspondiente dentro del plazo señalado o vencido el mismo sin que ello ocurriera, se desatarán los efectos jurídicos de la nulidad integral de las resoluciones núms. 3204 de 4 de agosto de 2010 y 4230 de 4 de octubre de 2010, expedidas por el MINISTERIO DE TRANSPORTE.

ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL – Reglamentos / POTESTAD REGLAMENTARIA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE – Alcance / POTESTAD REGLAMENTARIA RESIDUAL, DERIVADA O DE SEGUNDO GRADO / CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS INTEGRALES DE ATENCIÓN – Requisitos / CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS INTEGRALES DE ATENCIÓN – Procedimiento / COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE – Para regular lo concerniente a los Centros Integrales de Atención

[L]a Sala no encuentra nada irregular en la expedición de los actos administrativos demandados por parte del MINISTERIO DE TRANSPORTE, en lo que se observa como un eslabón más del proceso de producción de las normas que regulan el trámite a seguir por las personas de naturaleza pública o privada interesadas en constituir y habilitar el funcionamiento de un Centro Integral de Atención en el país,



a través del cumplimiento de los pasos y requisitos allí previstos. Para la Sala, las disposiciones administrativas demandadas entrañan una expresión legítima del ejercicio de la potestad reglamentaria residual, secundaria y derivada que de manera genérica le asiste al MINISTERIO DE TRANSPORTE y que, en el caso particular, responde al marco jurídico delimitado por los referidos artículos 59, en especial los numerales 2, 3, 6 y 9 de la Ley 489; 1º, 2º, 3º, 7º y 136 de la Ley 769; y 1º, 2º, particularmente los numerales 2.2, 2.4, 2.6, 2.7 y 5º, numerales 5.1, 5.2, 5.3, 5.5, 5.10, entre otros, del Decreto 2053 de 2003, así como al entendimiento que de los mismos ha vertido, tanto la jurisprudencia constitucional como la contencioso administrativa, en los términos ampliamente citados en esta providencia y que, en el mismo sentido, se prohíjan tanto en su alcance como contenido. Por consiguiente, en las resoluciones núms. 3204 de 4 de agosto de 2010 y 4230 de 4 de octubre de 2010, el demandado no extralimitó la órbita de sus facultades sino que, por el contrario, actuó en el marco de sus competencias legales y reglamentarias con base en los preceptos superiores que rigen la materia, de modo tal que al establecer los requisitos para la constitución y el procedimiento de la habilitación para el funcionamiento de los Centros Integrales de Atención que operarían en el territorio nacional, como establecimientos de carácter público o privado, no hace cosa distinta que desarrollar lo que la ley prevé.

POTESTAD REGLAMENTARIA - Concepto / FACULTADES DE REGLAMENTACIÓN DE LOS MINISTERIOS - Alcance / FACULTADES DE REGLAMENTACIÓN DE LOS MINISTERIOS - Características / POTESTAD REGLAMENTARIA RESIDUAL, DERIVADA O DE SEGUNDO GRADO - Justificación

[L]a potestad reglamentaria es la facultad constitucional atribuida de manera permanente a algunas autoridades para expedir un conjunto de reglas jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, a través de las cuales se desarrollan las pautas y principios en ella fijados, siendo su propósito el de establecer aquellos detalles y pormenores necesarios que permitan su debida aplicación, sin que con ello pueda pretenderse modificarla, ampliarla o restringirla en cuanto a su contenido material o alcance. El sistema configurado por la Constitución Política de 1991 atribuyó, de manera principal, la titularidad de la potestad reglamentaria al Presidente de la República, según lo refleja el numeral 11 de su artículo 189. No obstante lo anterior, la propia Carta también se encargó de radicar en forma precisa la potestad de producción de actos normativos de efectos generales y de carácter reglamentario en otros órganos constitucionales ubicados dentro de la Rama Ejecutiva (como por ejemplo los ministerios) y aun fuera de ella. Por lo mismo, esta Sección ha determinado que esa potestad reglamentaria que ostentan los ministerios es derivada o de segundo grado y, en efecto, la facultad de expedir actos generales en el caso de esas entidades se ejerce, frente a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, con criterio residual y subordinado. Y es que resultaría absurdo pretender que el Presidente de la República estuviese obligado a ejercer de manera personal y directa sus facultades reglamentarias en todos y cada uno de los ámbitos de la gestión pública, realidad incontrovertible ante la cual la puesta en marcha de esquemas y estrategias de descentralización, delegación y desconcentración, así como la conformación de sectores y de sistemas sectoriales de gestión, se hace imprescindible para garantizar el correcto desempeño de la administración pública. En ese sentido, desconocer a los ministros la facultad de expedir reglamentaciones en materias que son propias de sus Despachos, resultaría contrario a los principios de racionalidad, celeridad, eficacia y economía previstos en el artículo 209 de la Carta y a los propios lineamientos de la Ley 489. El



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

principio del efecto útil de las normas obliga a desechar esa interpretación pues, de acogerse, haría nugatoria la competencia que constitucionalmente corresponde a los ministerios conforme al artículo 208 de la Constitución, produciría la atrofia de la administración, tornaría ineficiente la toma de decisiones e impediría al jefe de la respectiva Cartera desempeñarse como tal. [...] La potestad normativa residual, secundaria y derivada se justifica en la medida en que es en los organismos administrativos en donde reposa la información directamente relacionada con el funcionamiento práctico de las herramientas de creación legislativa. La intermediación que se da entre dichos entes, los temas reales de implementación de la legislación y sus usuarios, imponen que sean aquellos los que señalen la microregulación de la Ley.

FUENTE FORMAL: LEY 489 DE 1998 – ARTÍCULO 59 / LEY 769 DE 2002 – ARTÍCULO 1 / LEY 769 DE 2002 – ARTÍCULO 2 / LEY 769 DE 2002 – ARTÍCULO 3 / LEY 769 DE 2002 – ARTÍCULO 7 / LEY 769 DE 2002 – ARTÍCULO 136 / DECRETO 2053 DE 2003 – ARTÍCULO 1 / DECRETO 2053 DE 2003 – ARTÍCULO 2 / DECRETO 2053 DE 2003 – ARTÍCULO 5 / LEY 962 DE 2005 – ARTÍCULO 1

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 003204 DE 2010 (4 de agosto) MINISTERIO DE TRANSPORTE (Anulada) / RESOLUCIÓN 004230 DE 2010 (4 de octubre) MINISTERIO DE TRANSPORTE (Anulada)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-24-000-2011-00163-00

Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO

Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE

Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD

Tesis: LO QUE DETERMINA LA NULIDAD DE LOS ACTOS ACUSADOS ES HABER PRETERMITIDO EL REQUISITO DE OBTENER DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, LA AUTORIZACIÓN PARA HABILITACIÓN Y CONSTITUCIÓN DE LOS CENTROS INTEGRALES DE ATENCIÓN

SENTENCIA EN ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide, en única instancia, la demanda promovida por el ciudadano **ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO** tendiente a obtener la nulidad de las



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

resoluciones núms. 3204 de 4 de agosto de 2010 y 4230 de 4 de octubre de 2010, expedidas por el **MINISTERIO DE TRANSPORTE**.

I.- ANTECEDENTES

I.1.- El ciudadano **ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO**, obrando en su nombre propio y en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, en adelante CCA, presentó demanda ante esta Corporación, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad de las Resoluciones núms. 3204 de 4 de agosto de 2010 y 4230 de 4 de octubre de 2010, expedidas por el **MINISTERIO DE TRANSPORTE**.

I.2.- En apoyo de su pretensión señaló, en síntesis, que el día 4 de agosto de 2010, el **MINISTERIO DE TRANSPORTE** expidió la Resolución núm. 3204 “[...] *Por la cual se establecen los requisitos para la Constitución y Funcionamiento de los Centros Integrales de Atención [...]*”, invocando para ello el ejercicio de sus facultades legales, en especial las conferidas por las leyes 769 de 6 de julio de 2002¹ y 1383 de 16 de marzo de 2010², así como por el Decreto 2053 de 23 de julio 2003³.

A su vez, que el día 4 de octubre de 2010, la demandada expidió la Resolución núm. 4230 “[...] *Por la cual se modifica y adiciona la Resolución 3204 del 4 de agosto de 2010, proferida por el Ministerio de Transporte [...]*”, aduciendo que lo hacía en ejercicio de sus facultades legales y, en especial, las conferidas por los artículos 59, numeral 3, de la Ley 489 de 29 de diciembre de 1998⁴, 1º de la Ley

¹ “[...] *Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones [...]*”.

² “[...] *Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones [...]*”.

³ “[...] *Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se dictan otras Disposiciones [...]*”.

⁴ “[...] *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones [...]*”.



769 -modificado por el artículo 1º de la Ley 1383-, y 5º, numerales 5.1 y 5.2, del Decreto 2053 de 2003.

I.3.- Como fundamentos de derecho, la parte actora adujo la vulneración de los artículos 4º, 84, 121 y 189, numeral 11, y 287 de la Constitución Política; 59, numeral 3, de la Ley 489; 1º, 2º, 136, 159 y 160 de la Ley 769; 1º del Decreto 2053 de 2003; 1º de la Ley 962 de 8 de julio de 2005⁵; y 1º y 24 de la Ley 1383.

Indicó que se transgredió el artículo 121 Constitucional, porque ninguna autoridad puede ejercer funciones que no le hayan sido previamente asignadas, así como el artículo 189, numeral 11, *ibidem*, dado que la actividad reglamentaria de la ley fue radicada en el Presidente de la República y mal podría un ministerio arrogarse tal función mediante una simple resolución.

También se quebrantó el artículo 287 Superior porque, por expreso mandato legal, el dinero de las multas por infracciones de tránsito es propiedad exclusiva de los municipios y a estos les corresponde, por mandato constitucional, señalar las pautas para su recaudo. Es decir, el **MINISTERIO DE TRANSPORTE** al inmiscuirse en las decisiones territoriales, infringió la Constitución Política al violar la autonomía administrativa territorial prevista en el mencionado artículo.

Adujo que, igualmente, se transgredió la Ley 489 porque esta no le asignó al **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, como servicio a su cargo, la reglamentación de aspectos de autoridades departamentales o municipales; tampoco le otorgó facultad alguna sobre infracciones o multas que son de propiedad exclusiva de los municipios, ni sobre el destino de los dineros a recaudar por los servicios

⁵ “[...] Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos [...]”.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

municipales relacionados, ni para regular lo correspondiente a los Centros Integrales de Atención y las casa-cárceles.

Señaló que se infringió la Ley 769, porque aunque es cierto que el inciso tercero de su artículo 1° le otorgó al **MINISTERIO DE TRANSPORTE** la función de regular la política nacional de tránsito, en ninguna parte de ese compendio se le confirieron facultades para que, centralizando todo, regulara el procedimiento y la forma en que las autoridades de tránsito recaudaran las multas por infracciones de tránsito sucedidas en su jurisdicción, ni para fijar los destinos de los dineros así percibidos, ni para regular lo correspondientes a los Centros Integrales de Atención y las casa-cárceles.

Explicó que, en lo concerniente al artículo 152 de la Ley 769, modificado por el artículo 25 de la Ley 1383, -que determinó que cuando se compruebe el segundo y tercer grado de embriaguez los infractores tendrán la obligación de hacer cursos de sensibilización, conocimientos y consecuencias de la drogadicción y alcoholemia en centros de rehabilitación debidamente autorizados por un mínimo de 40 y 80 horas respectivamente-, debe observarse que el Centro Integral es un centro de rehabilitación en los términos del artículo 2° de la Ley 769, frente al cual el **MINISTERIO DE TRANSPORTE** no podía, vía reglamento, fijarle nuevos requisitos ni exigencias para su ejercicio y funcionamiento, lo cual dio lugar a la vulneración del artículo 84 Constitucional.

Manifestó que las facultades concedidas por el Decreto 2053 de 2003 al **MINISTERIO DE TRANSPORTE** son de carácter técnico en materia de tránsito, cosa diferente a pretender regular el funcionamiento administrativo del Centro Integral, que es un centro de educación y carcelario.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

Agregó que el **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, en el artículo 3° de la Resolución 3204 de 4 de agosto de 2010, se auto confirió la facultad de aprobar los Centros de Atención Integral y determinó los requisitos que estos deberían presentar, siendo esa una facultad de las entidades territoriales al verificar el cumplimiento de lo que ha sido fijado por el legislador; y que esta posición se mantuvo en la Resolución núm. 4230 de 4 de octubre de 2010.

Indicó que se quebrantó el artículo 1° de la Ley 962, porque si el **MINISTERIO DE TRANSPORTE** quería fijar requisitos debía obtener el permiso del Departamento Administrativo de la Función Pública, como lo exige esa norma sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos, sin cuyo permiso no podían entrar en vigencia tales requerimientos de habilitación, no siendo susceptibles de establecerse en una resolución.

II.- TRÁMITE DE LA ACCIÓN

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones.

II.1.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **MINISTERIO DE TRANSPORTE** contestó la demanda y se opuso a las pretensiones de la misma, argumentando para ello lo siguiente:

Que mediante la Ley 769 se expidió el Código Nacional de Tránsito Terrestre, correspondiéndole al **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, como autoridad suprema en la materia, definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

Asimismo, indicó que el Decreto Ley 19 de 10 de enero de 2012⁶, tiene como sustento el derecho fundamental, con las limitaciones que establezca la ley, a circular libremente por el territorio nacional, -artículo 24 de la Constitución Política-, y el mandato constitucional según el cual corresponde al Congreso hacer las leyes mediante las cuáles deberá cumplir, entre otras, la función de “[...] *unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República [...]*”.

Refirió que el legislador adoptó el Código Nacional de Tránsito Terrestre con el fin de regular la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos por las vías públicas y ciertas vías privadas, -artículo 1º de la Ley 769-. Que los principios rectores que determinan el objetivo central de dicho Código son la seguridad de los usuarios, la movilidad, la calidad, la oportunidad, el cubrimiento, la libertad de acceso, la plena identificación, la libre circulación, la educación y la descentralización (inciso 3º del artículo 1º de la Ley 769).

Sostuvo que el **MINISTERIO DE TRANSPORTE** es el ente rector de transporte y tránsito en la Nación, tal como lo señalan las leyes 336 de 20 de diciembre de 1996⁷ y 769, artículos 8º y 1º, respectivamente, por lo que no es cierto que no tenga atribuciones para reglamentar el funcionamiento de los Centros Integrales de Atención, toda vez que se le confiere a esta cartera la atribución de definir, orientar, vigilar e inspeccionar la actividad de tránsito en el país.

Agregó que las resoluciones núms. 3204 de 4 de agosto y 4230 de 4 de octubre de 2010, acusadas, fueron expedidas con base en las atribuciones legales de las leyes 769 y 1383, y del Decreto 2053 de 2003, este último vigente para la época de los hechos, toda vez que corresponde al **MINISTERIO DE TRANSPORTE**

⁶ “[...] Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública [...]”.

⁷ “[...] Estatuto General de Transporte [...]”.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

dictar las disposiciones técnicas de carácter general que rigen en todo el territorio nacional, habida cuenta que no sería admisible que, so pretexto de la descentralización administrativa, cada autoridad adopte medidas en su jurisdicción territorial, lo que desdibujaría el propósito del Código Nacional de Tránsito y Transporte, así como la facultad constitucional de unificar normas sobre policía de tránsito.

En relación con la presunta vulneración de los artículos 4º, 84, 121, 189, numeral 11, y 287 de la Constitución Política, aclaró que el **MINISTERIO DE TRANSPORTE** sí tiene la facultad reglamentaria general sobre las disposiciones del servicio de tránsito y transporte y, en particular, en relación con los Centros Integrales de Atención, a que se refiere el artículo 24 de la Ley 1383.

Anotó que permitir la posibilidad de que las autoridades territoriales reglamenten los requisitos para la habilitación de un Centro Integral de Atención, no solo acarrearía la vulneración de los artículos 4º, 84, 189, numeral 11, de la Constitución Política, 2º y 136 del Código Nacional de Tránsito y Transporte, sino que reduciría el ámbito de operación de aquéllos cuando la ley no lo prevé; y que al permitirse tantos requisitos de habilitación como municipios y distritos, ocasionaría un caos administrativo.

Finalmente, expresó que la Ley 1383 estableció una serie de reglas nuevas para los conductores infractores que se acojan a los descuentos de ley, siempre y cuando realicen curso sobre normas de tránsito en un Centro Integral de Atención, de tal manera que era imperioso que el **MINISTERIO DE TRANSPORTE** fijara unas condiciones especiales para la creación, habilitación y funcionamiento de los mismos, lo cual se ajusta al mandato legal del mismo código que faculta a esa



entidad para regularlo y ejercer el control y vigilancia por la Superintendencia de Transporte, en lo de su competencia.

II.2.- IMPEDIMENTO

En escrito obrante a folios 173 y 174 del expediente, el señor Consejero de Estado doctor **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**, en su calidad de ponente, manifestó impedimento para actuar dentro del presente proceso, por cuanto en ejercicio del cargo de Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa de la Procuraduría General de la Nación emitió el concepto núm. 094 de 6 de agosto de 2013 (folios 141 a 151), por lo cual consideró estar incurso en la causal prevista en el numeral 12 del artículo 150 del CPC.

Como quiera que una vez revisado el expediente se pudo constatar dicha circunstancia, el Despacho sustanciador declaró fundado el impedimento y decidió separarlo del conocimiento del caso *sub iudice* mediante auto de 7 de marzo de 2017⁸, siendo remitido el expediente al Despacho del Consejero que le seguía en turno.

III.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El Ministerio Público en esta oportunidad emitió el concepto núm. 094 de 6 de agosto de 2013⁹, en el que consideró, inicialmente, que el actor confundió la potestad del Presidente de la República para reglamentar las leyes con la del **MINISTERIO DE TRANSPORTE** en su calidad de “jefe de la administración en su respectiva dependencia” para dictar reglamentos o actos administrativos de contenido general.

⁸ Cfr. Folios 175 y 176.

⁹ Cfr. Folios 141 a 151.



Señaló que la reglamentación efectuada por el **MINISTERIO DE TRANSPORTE** mediante la Resolución núm. 3204 de 4 de agosto de 2010, puede sustentarse en la potestad de emitir la regulación técnica en materia de tránsito y transporte de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo, que involucraría la reglamentación de los requisitos para la constitución y funcionamiento de los Centros Integrales de Atención, los cuales son establecidos en el artículo 2° de la Ley 769.

No obstante, afirma que la Ley 769 se refirió a los Centros Integrales de Atención en dos normas, esto es, los artículos 2° y 136 sin que en ellos el legislador se haya ocupado de establecer los requisitos de habilitación de los mismos, razón por la que resulta evidente la violación del artículo 1° de la Ley 962, que señala que para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, únicamente pueden exigirse las autorizaciones, requisitos o permisos que estén previstos taxativamente en la ley o se encuentren autorizados por esta.

Que los requisitos de habilitación de los Centros Integrales de Atención no están establecidos en la ley, ni se delegó al Ejecutivo para adoptarlos, extralimitándose así en el ejercicio de sus funciones, por lo que los artículos 3° a 7° de la Resolución núm. 3204 de 4 de agosto de 2010, que fijan los requisitos de habilitación para dichos centros, deben desaparecer del ordenamiento jurídico.

Finalmente, con relación a la Resolución núm. 4230 de 4 de octubre de 2010, considera que no debe existir pronunciamiento frente a su legalidad, pues el concepto de violación de la demanda se dirige a cuestionar la fijación de los requisitos de habilitación de los Centros Integrales de Atención por parte del **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, cuestión que dicho acto administrativo no aborda.



IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

IV.1.- ACTOS ACUSADOS

El texto de los actos acusados es del siguiente tenor literal:

**“[...] RESOLUCIÓN 003204 DE 2010
(Agosto 04)**

Por la cual se establecen los requisitos para la Constitución y
Funcionamiento de los Centros Integrales de Atención.

EL MINISTRO DE TRANSPORTE,
en ejercicio de las facultades legales, en especial las conferidas por
las Leyes 769 de 2002 y 1383 de 2010 y el Decreto 2053 de 2003, y

CONSIDERANDO:

Que mediante la Ley 769 de 2002 se crearon los Centros Integrales de Atención y que en su artículo 20 los definió como establecimientos donde se prestará el servicio de escuela y de casa-cárcel para la rehabilitación de los infractores a las normas del Código de Tránsito y determina que podrán ser operados por el Estado o por entes privados.

Que con la expedición de la Ley 1326 del 15 de julio de 2009 se consagraron como causales de agravación punitiva para el homicidio culposo, conductas desplegadas por los conductores, se hace necesario implementar la creación de establecimientos para el proceso de rehabilitación, resocialización y reeducación de los conductores.

Que la Ley 65 de 1993 a través de la cual se expidió el Código Penitenciario y Carcelario estableció en su artículo 23 que la casa-cárcel es el lugar destinado para la detención preventiva y el cumplimiento de la pena por delitos culposos cometidos en accidente de tránsito.

Que con fundamento en el citado artículo 23 de la Ley 65 de 1993, las entidades privadas podrán crear, organizar y administrar dichos establecimientos, previa aprobación del Inpec.

Que con fundamento en la norma citada el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, a través del Acuerdo número 010 de 1997, expidió el régimen de creación, organización y administración de los centros de reclusión denominados casa cárcel.

Que dado que los requisitos de la creación, organización y administración de la casa-cárcel, es competencia del Instituto Nacional Penitenciario y están determinados en el Acuerdo 010 de 1997, se hace necesario mediante el presente acto administrativo



determinar los requisitos indispensables para los servicios de escuela, y los requeridos para la constitución y funcionamiento de los Centros Integrales de Atención.

Que la medida adoptada por el legislador contribuye a alcanzar el objetivo trazado con la expedición del Código Nacional de Tránsito, cual es la educación y socialización a los ciudadanos con las normas de tránsito.

Que se hace necesario reglamentar a nivel nacional, la creación y funcionamiento de los Centros Integrales de Atención. En mérito de lo expuesto;

RESUELVE:

CAPÍTULO I

Objeto, naturaleza y ámbito de aplicación

Artículo 1°. Objeto y ámbito de aplicación. La presente resolución tiene por objeto establecer los requisitos para la constitución y el procedimiento de la habilitación para el funcionamiento de los Centros Integrales de Atención que operarán en el territorio nacional.

Artículo 2°. Naturaleza. Los Centros Integrales de Atención son establecimientos de carácter público o privado, habilitados por el Ministerio de Transporte para prestar el servicio de escuela y de casa cárcel para la reeducación y/o rehabilitación de los infractores de las normas de tránsito.

CAPÍTULO II

Requisitos para la Habilitación de los Centros Integrales de Atención

Artículo 3°. Requisitos para la Habilitación de los Centros Integrales de Atención. Para que un Centro Integral de Atención obtenga por parte del Ministerio de Transporte la Habilitación para su funcionamiento debe cumplir con los requisitos que se enuncian a continuación:

1. El establecimiento privado debe ser persona jurídica cuyo objeto social sea la prestación del servicio de Centro Integral de Atención, acreditado con un certificado de constitución y gerencia expedido por la Cámara de Comercio, con vigencia no superior a treinta (30) días. Si se trata de un establecimiento de carácter público acreditará la representación legal de la respectiva entidad de acuerdo a las normas de la administración pública.
2. Estar autorizado por el Inpec para ofrecer el servicio de casa-cárcel para lo cual debe presentar copia del acto administrativo emanado de esa institución, a través del cual lo aprueba para tal fin, cuya sede deberá corresponder al domicilio del Centro Integral de Atención; o copia del convenio o contrato de prestación del servicio del solicitante con la persona natural o jurídica que esté aprobada por el Inpec para prestar el servicio de casa-cárcel. Si el servicio de casa cárcel se va a



prestar a través de convenio o contrato, este deberá suscribirse con la casa cárcel aprobada más cercana al sitio donde funcionará el Centro Integral de Atención, para el cual se solicita la habilitación.

3. Presentar copia del Certificado de Gestión de Calidad de que trata el artículo 40 de esta disposición o en su defecto contrato y cronograma de implementación del Sistema de Gestión de Calidad, que permita obtener su Certificación en un plazo máximo de 12 meses contados a partir de la fecha de la habilitación; si vencido este término el Centro no ha obtenido la Certificación, la habilitación perderá su vigencia.

4. Presentar hoja de vida con sus respectivas certificaciones, del instructor o instructores en normas de tránsito con que cuenta el Centro Integral de Atención, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de esta resolución.

5. Contar y certificar, mediante título de propiedad, arrendamiento o tenencia legítima, la disponibilidad de un inmueble apto para dictar cursos de capacitación a los conductores infractores, dispuesto con aulas dotadas de iluminación, ventilación, servicio de baño, cámaras de video, sistema de identificación biométrica y los muebles y enseres necesarios para la prestación del servicio.

6. Disponer de una dependencia para la práctica de las pruebas de alcoholemia de acuerdo con lo dispuesto por el parágrafo del artículo 150 de la Ley 769 de 2002;

7. Contar con los elementos tecnológicos y de conectividad con el Sistema RUNT, señalados en la presente resolución, requeridos para la transmisión de la información generada por el Centro Integral de Atención.

Artículo 4°. Del Certificado de Gestión de Calidad. Los Centros Integrales de Atención, deberán obtener y mantener vigente el Certificado de Gestión de Calidad NTC-ISO-9001, haciendo énfasis en el cumplimiento de los requisitos legales, en particular de los establecidos en la presente resolución, expedido por un Organismo de Certificación Acreditado ante el Subsistema Nacional de Calidad.

Artículo 5°. Elementos tecnológicos y de conectividad. Los Centros Integrales de Atención deberán contar con los siguientes equipos técnicos y de comunicación requeridos para la conectividad con el Sistema RUNT: computador, impresora, cámara web, lector de huellas dactilares-biométrico, certificado digital, licencia del software Q-RUNT, canal dedicado de comunicaciones, firewall personal.

Artículo 6°. Habilitación para el funcionamiento. Verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente resolución, el Ministerio de Transporte a través de la Subdirección de Tránsito mediante acto administrativo habilitará para su funcionamiento al Centro Integral de Atención. Copia de la resolución de habilitación deberá ser fijada en lugar visible al público dentro de las instalaciones del establecimiento.



Habilitado el Centro Integral de Atención, el Ministerio de Transporte ingresará al Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) los datos del Acto Administrativo, para que el representante legal proceda a realizar la inscripción al sistema de acuerdo con lo contemplado en las Leyes 769 de 2002 y 1005 de 2006.

Artículo 7°. Vigencia de la habilitación. La habilitación de un Centro Integral de Atención será indefinida, pero estará sujeta al cumplimiento de las condiciones señaladas en esta resolución y a las auditorías de seguimiento y renovación efectuadas por el Organismo de Certificación y a su registro ante el RUNT.

CAPÍTULO III

De la certificación para los conductores

Artículo 8°. Sistema de Identificación de los Conductores Infractores. Previamente a acceder al curso para infractores, el conductor deberá adelantar ante el Centro Integral de Atención el siguiente proceso de identificación:

1. Presentación del documento de identidad y registro de los datos personales.
2. Identificación biométrica de la huella dactilar, para lo cual se deben tomar, por medio electrónico utilizando un scanner digital, las huellas dactilares de los dedos índice derecho e izquierdo. Esta información se utilizará para producir el registro de identificación de las huellas dactilares de acuerdo con los parámetros que se definan para el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT). Dicha información quedará guardada mediante las herramientas tecnológicas que para tal fin estén dispuestas en el mencionado registro.
3. Fotografía del aspirante.

Artículo 9°. Duración y temática del curso. Agotado el proceso de identificación, el conductor infractor deberá presentar el comparendo que le ha sido impuesto para poder adelantar el curso de capacitación sobre normas de tránsito, el cual no podrá ser inferior a dos (2) horas y su temática debe estar orientada a dar a conocer las normas de tránsito, a sensibilizar al infractor sobre la incidencia y problemática de la accidentalidad vial a través del análisis de las estadísticas nacionales de mortalidad y morbilidad, los elementos que afectan los factores que integran la seguridad vial, la vía, el vehículo y el factor humano y debe comprender la actualización y complementación de las normas de comportamiento en el tránsito cuya transgresión es la causa del mayor porcentaje de accidentes de tránsito.

Parágrafo. La asistencia al curso de normas de tránsito al cual hace referencia el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010, es obligatoria, personal e intransferible.

Artículo 10. De las certificaciones para los conductores infractores. Una vez realizado el curso, dentro de los términos que señala la Ley 1383 de 2010 para obtener el beneficio del descuento, y



después de cancelar el valor que de acuerdo a la ley le corresponde al Centro Integral de Atención, este expedirá constancia que certifique que el infractor debidamente identificado, asistió al curso personalmente, la fecha, hora y duración, e inmediatamente ingresará al RUNT los datos correspondientes al mismo, la anterior información será remitida al RUNT firmada digitalmente. El Organismo de Tránsito competente consultará la información en el sistema RUNT y determinará el valor que el infractor debe cancelar conforme a lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010. La certificación expedida por el Centro Integral de Atención es un documento de carácter público, que tendrá validez en todo el territorio nacional y ante cualquier organismo de tránsito.

Parágrafo. Modificado por la Resolución del Min. Transporte 4230 de 2010. Los organismos de tránsito deberán garantizar la capacitación sobre normas de tránsito, que le da derecho al ciudadano a obtener la reducción de la multa conforme a lo establecido en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010.

Inciso modificado por el art. 1, Resolución Min. Transporte 4230 de 2010. En todo caso, transcurridos dos (2) meses contados a partir de la fecha de la entrada en vigencia de la presente disposición, el curso sobre normas de tránsito deberá ser impartido en los Centros Integrales de Atención habilitados por el Ministerio de Transporte bajo los requisitos establecidos en esta resolución.

Artículo 11. Perfil del instructor del centro integral de atención. El Centro Integral de Atención contará con un instructor en normas de transporte, tránsito y seguridad vial el cual debe acreditar los siguientes requisitos:

1. Poseer certificación de instructor en conducción: acreditar el desempeño laboral a través de la certificación en las normas de competencia laboral de la titulación como instructor; acreditar experiencia mínima de dos (2) años como docente y no haber sido sujeto de imposición de sanción alguna por ser contraventor de las normas de tránsito durante el último año, o
2. Ser técnico en seguridad vial, acreditando el título a través de entidad docente autorizada por el Ministerio de Educación, y no haber sido sujeto de imposición de sanción alguna por ser contraventor de las normas de tránsito durante el último año.

CAPÍTULO IV

Obligaciones y deberes de los Centros Integrales de Atención

Artículo 12. Obligaciones de los Centros Integrales de Atención. Son obligaciones de los Centros Integrales de Atención las siguientes:

1. Impartir la instrucción requerida y en el tiempo de duración establecido en esta disposición.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

2. Comunicar al Ministerio de Transporte las modificaciones que se presenten respecto a la información suministrada para la habilitación para el funcionamiento del Centro Integral de Atención.
3. Llevar y guardar un archivo en debida forma de toda la información de los conductores infractores que adelantaron el curso.
4. Impartir la capacitación con instructores acreditados e idóneos que cumplan con los requisitos establecidos en el presente acto administrativo.
5. Certificar la asistencia personal al curso una vez este haya sido realizado.
6. Reportar al Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) en línea y tiempo real la asistencia al curso de reeducación de los conductores infractores en las condiciones y oportunidad exigidas en las normas respectivas.
7. Proporcionar la información requerida por el Ministerio de Transporte, el Inpec y las autoridades de vigilancia, inspección y control.
8. Mantener actualizadas las ayudas pedagógicas y el material didáctico.
9. Asumir las demás obligaciones que por normas les sean atribuidas.

CAPÍTULO V

Disposiciones varias

Artículo 13. Inactividad de un Centro Integral de Atención. Cuando el Centro Integral de Atención durante el término de un (1) año no imparta capacitación ni expida los correspondientes certificados, o no ejerza las funciones de casa-cárcel, el Ministerio de Transporte lo inactivará del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), decisión que será informada al representante legal del centro Integral de Atención. De no producirse alguna comunicación por parte del centro dentro de los treinta (30) días siguientes a la inactivación, se cancelará mediante acto administrativo la habilitación para el funcionamiento.

Artículo 14. Vigilancia, inspección y control. La vigilancia, inspección y control a los Centros Integrales de Atención será ejercida por la Superintendencia de Puertos y Transporte, sin perjuicio de la competencia que sobre la casa-cárcel ejerce el Inpec para los fines de custodia y vigilancia penitenciaria que le corresponde.

Artículo 15. Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá D. C., a 4 de agosto de 2010.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

El Ministro de Transporte,
ANDRÉS URIEL GALLEGO HENAO [...].

**[...] RESOLUCIÓN 004230 DE 2010
(Octubre 04)**

Por la cual se modifica y adiciona la Resolución 3204 del 4 de agosto de 2010, proferida por el Ministerio de Transporte.

EL MINISTRO DE TRANSPORTE,
en ejercicio de sus facultades legales y en especial las conferidas por los artículos 59 numeral 3 de la Ley 489 de 1998, 1° de la Ley 769 de 2002 – modificado por el artículo 1° de la Ley 1383 de 2010– y 5° numerales 5.1 y 5.2 del Decreto 2053 de 2003, y

CONSIDERANDO:

Que mediante la Resolución 3204 de 4 de agosto de 2010, proferida por el Ministerio de Transporte, se reglamentó, a nivel nacional, la constitución y el procedimiento de habilitación para el funcionamiento de los Centros Integrales de Atención, dentro del marco de la Ley 1383 de 2010.

Que teniendo en cuenta que a la fecha de la expedición de la mencionada resolución, no existían en funcionamiento legal, Centros Integrales de Atención, el inciso 1° del párrafo del artículo 10 de la misma, estableció que los Organismos de Tránsito *"deberán garantizar la capacitación sobre normas de tránsito, que le da derecho al ciudadano a obtener la reducción de la multa conforme a lo establecido en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010"*.

Que el inciso 2° del párrafo ibídem, determinó que en todo caso, transcurridos dos (2) meses contados a partir de la entrada en vigencia de dicha resolución, es decir, a partir del 5 de octubre de 2010, *"el curso sobre normas de tránsito deberá ser impartido en los Centros Integrales de Atención habilitados por el Ministerio de Transporte bajo los requisitos establecidos en esta resolución"*.

Que a la fecha no se ha habilitado ningún Centro Integral de Atención en cumplimiento del artículo 136 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010 y de conformidad con lo establecido por el artículo 3° de la Resolución 3204 de 2010.

Que se hace necesario modificar el inciso 2° del párrafo del artículo 10 de la Resolución 3204 de 2010, para efectos de permitir que los Organismos de Tránsito continúen realizando la capacitación sobre normas de tránsito para la educación y socialización de los ciudadanos, como requisito indispensable para que puedan obtener el beneficio del descuento, dentro de los términos que señala el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 24 de la Ley



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

1383 de 2010, y en aras de garantizar la igualdad y efectividad del acceso al mencionado beneficio en todo el territorio nacional.

Que adicionalmente el párrafo 2° del artículo 136 de la Ley 769 de 2002, adicionado por el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010, extiende el beneficio del descuento a *"todos los conductores que tengan pendiente el pago de infracciones de tránsito..."* siempre y cuando se acojan al mismo dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigencia de la citada Ley 1383 de 2010.

Que teniendo en cuenta que la ley establece como requisito para acceder al beneficio del descuento, la realización de un curso obligatorio sobre normas de tránsito, se concluye que es obligatoria la asistencia al mismo para todos aquellos que pretendan acogerse al beneficio establecido por el mencionado párrafo, entre otras cosas, para garantizar el principio de igualdad y de educación.

En virtud de lo anterior, este Despacho,

RESUELVE:

Artículo 1°. Modificar el inciso 2° del párrafo del artículo 10 de la Resolución 3204 de 2010 en el siguiente sentido:

"El curso sobre normas de tránsito de que trata la presente resolución, será impartido por los Organismos de Tránsito, hasta tanto se habiliten los Centros Integrales de Atención, de conformidad con los requisitos establecidos para tal efecto.

En consecuencia, los Organismos de Tránsito deberán garantizar la capacitación sobre normas de tránsito, con plena observancia de los lineamientos fijados en el artículo 9° del presente acto administrativo, en cuanto a la duración y temática del curso, que le permita al ciudadano, obtener la reducción de la multa conforme a lo establecido en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010.

En todo caso, cuando en la Jurisdicción de un Organismo de Tránsito se habiliten Centros Integrales de Atención, para que aquel continúe ejerciendo esta función, deberá habilitarse como tal, cumpliendo con el procedimiento y los requisitos establecidos en esta resolución".

Artículo 2°. Para poder acceder al beneficio consagrado en el párrafo 2° del artículo 136 de la Ley 769 de 2002, adicionado por el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010, es requisito indispensable la asistencia a un curso obligatorio sobre normas de tránsito de acuerdo con el inciso 1° del mismo artículo.

Artículo 3°. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 4 de octubre de 2010.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

El Ministro de Transporte,

GERMÁN CARDONA GUTIÉRREZ [...]”.

IV.2.- PROBLEMA JURÍDICO

De conformidad con lo expuesto le corresponde a la Sala determinar, en el marco propuesto en los cargos de la demanda, si los actos acusados contradicen o no lo dispuesto en los artículos 4º, 84, 121 y 189, numeral 11, y 287 de la Constitución Política; 59, numeral 3, de la Ley 489; 1º, 2º, 136, 159 y 160 de la Ley 769; 1º del Decreto 2053 de 2003; 1º de la Ley 962; y 1º y 24 de la Ley 1383.

IV.3.- CASO CONCRETO

IV.3.1.- A partir de lo referido en el acápite de antecedentes, la parte actora explica que las normas invocadas no le asignan al **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, como funciones a su cargo, la de reglamentar aspectos propios de autoridades departamentales o municipales, tampoco le otorgó facultad alguna sobre infracciones ni multas de tránsito, que son de propiedad exclusiva de los municipios, ni sobre el destino de los dineros a recaudar por los servicios municipales relacionados al respecto. Que esa entidad, además, no podía regular lo correspondiente a los Centros Integrales de Atención y a las casa-cárceles, pues de ser así se estaría desconociendo la autonomía territorial amparada en la Constitución Política.

Agregó que las facultades concedidas por el Decreto 2053 de 2010 al **MINISTERIO DE TRANSPORTE** son de carácter técnico en materia de tránsito, mas no le facultó para expedir la reglamentación respecto de los Centros Integrales de Atención, lo que constituye una falsa motivación.



Al respecto, la Sala observa que la Ley 489, en cuanto a las funciones de los Ministerios, dispone lo siguiente:

“[...] **Artículo 59º.- Funciones.** Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales:

(...)

2. Preparar los proyectos de decretos y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa **y dar desarrollo a sus órdenes que se relacionen con tales atribuciones.**

3. **Cumplir con las funciones y atender los servicios que les están asignados y dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto.**

(...)

6. **Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.**

(...)

9. **Promover, de conformidad con los principios constitucionales, la participación de entidades y personas privadas en la prestación de servicios y actividades relacionados con su ámbito de competencia [...]** (Negritas y subrayas por fuera de texto).

Por su parte, la Ley 769 prevé, en su artículo 1º, el ámbito de aplicación y los principios que gobiernan la expedición del Código Nacional de Tránsito Terrestre, así:

“[...] **Artículo 1o. Ámbito de aplicación y principios.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1383 de 26 de marzo de 2010> **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 circulan vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.**

En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y 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, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

Le corresponde al Ministerio de Transporte como autoridad suprema de tránsito definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito.

Las autoridades de tránsito promoverán la difusión y el conocimiento de las disposiciones contenidas en este código.

Los principios rectores de este código son: seguridad de los usuarios, la movilidad, la calidad, la oportunidad, el cubrimiento, la libertad de acceso, la plena identificación, libre circulación, educación y descentralización [...]” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

A su vez, en sus artículos 3º y 7º se determinaron las autoridades de tránsito y el cumplimiento del régimen normativo tal como aparece a continuación:

“[...] **Ley 769** (...)”

CAPÍTULO II.

AUTORIDADES.

Artículo 3º. Autoridades de tránsito. <Modificado por el artículo 2º de la Ley 1383 de 26 de marzo de 2010>. **Son autoridades de tránsito en su orden, las siguientes:**

El Ministerio de Transporte

Los Gobernadores y los Alcaldes.

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

La Policía Nacional en sus cuerpos especializados de policía de tránsito urbano y policía de carreteras.

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 [...]” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

“[...] Artículo 7°. Cumplimiento régimen normativo. Las autoridades de tránsito velarán por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública 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.”

Las autoridades de tránsito podrán delegar en entidades privadas el aporte de pruebas de infracciones de tránsito, el recaudo de las multas correspondientes, la tramitación de especies venales y todos los trámites previstos en las normas legales y reglamentarias, salvo la valoración de dichas pruebas.

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.

Cualquier autoridad de tránsito está facultada para abocar el conocimiento de una infracción o de un accidente mientras la autoridad competente asume la investigación.

PARÁGRAFO 1o. La Policía Nacional con los servicios especializados de Policía de Carreteras y Policía Urbana de Tránsito, contribuirá con la misión de brindar seguridad y tranquilidad a los usuarios de la Red Vial Nacional.

PARÁGRAFO 2o. La Policía Nacional reglamentará el funcionamiento de la Seccional de Formación y Especialización en Seguridad Vial, de sus cuerpos especializados de policía urbana de tránsito y policía de carreteras, como instituto docente con la facultad de expedir títulos de idoneidad en esta área, en concordancia con la Ley 115 de 1994.

PARÁGRAFO 3o. El Ministerio de Transporte contribuirá al desarrollo y funcionamiento de la Escuela Seccional de Formación y Especialización en Seguridad Vial.

PARÁGRAFO 4o. 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 [...]” (Negritas y subrayas por fuera de texto).

Y, finalmente, en la misma codificación se abrió paso a los Centros Integrales de Atención así:

“[...] **Ley 769** (...)

Artículo 2°. Definiciones. Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

Centro integral de atención: Establecimiento donde se prestará el servicio de escuela y casa cárcel para la rehabilitación de los infractores a las normas del Código de Tránsito. Podrá ser operado por el Estado o por entes privados que a través del cobro de las tarifas por los servicios allí prestados, garantizarán su auto sostenibilidad [...]” (Negritas y subrayas por fuera de texto).

“[...] **Artículo 136. Reducción de la sanción.** <Modificado por el artículo 24 de la Ley 1383 de 26 de marzo de 2010>. Una vez surtida la orden de comparendo, si el inculpado acepta la comisión de la infracción, podrá sin necesidad de otra actuación administrativa, cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa dentro de los cinco días siguientes a la orden de comparendo, igualmente, o podrá cancelar el setenta y cinco (75%) del valor de la multa, si paga dentro de los veinte días siguientes a la orden de comparendo, **en estos casos deberá asistir obligatoriamente a un curso sobre normas de tránsito en el Centro Integral de Atención**, donde se cancelará un 25% y el excedente se pagará al organismo de tránsito. Si aceptada la infracción, esta no se paga en las oportunidades antes indicadas, el inculpado deberá cancelar el (100%) del valor de la multa más sus correspondientes intereses moratorios.

Si el inculpado rechaza la comisión de la infracción, el inculpado deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública para que este decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles. Si el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes, la autoridad de tránsito después de 30 días de ocurrida la presunta infracción seguirá el proceso, entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados.

En la misma audiencia, si fuere posible, se practicarán las pruebas y se sancionará o absolverá al inculpado. Si fuere declarado



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

contraventor, se le impondrá el cien por ciento (100%) del valor de la multa prevista en el código.

Los organismos de tránsito de manera gratuita podrán celebrar acuerdos para el recaudo de las multas y podrán establecer convenios con los bancos para este fin. El pago de la multa y la comparecencia podrá efectuarse en cualquier lugar del país [...]” (Negritas y subrayas por fuera de texto).

El Decreto 2053 de 2003, vigente al momento de la expedición de los actos acusados, respecto del objetivo y funciones del **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, ordena lo siguiente:

“[...] **Artículo 1º. Objetivo del Ministerio. El Ministerio de Transporte tiene como objetivo primordial 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 [...]” (Negritas y subrayas por fuera de texto).**

“[...] **Artículo 2º. Funciones del Ministerio.** El Ministerio de Transporte cumplirá, además de las funciones que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

(...)

2.2 Formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte y la infraestructura de los modos de su competencia.

(...)

2.4 Formular la regulación técnica en materia de tránsito y transporte de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

(...)

2.6 Establecer las disposiciones que propendan por la integración y el fortalecimiento de los servicios de transporte.

2.7 Fijar y adoptar la política, planes y programas en materia de seguridad en los diferentes modos de transporte y de construcción y conservación de su infraestructura [...]”
(Negritas y subrayas por fuera de texto).

Este Decreto estableció las siguientes funciones al Despacho del Ministro:

“[...] **Artículo 5º. Funciones del Despacho del Ministro.** Además de las funciones que determina el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, le corresponden las siguientes:

5.1 Orientar, dirigir, coordinar, planificar, controlar y evaluar el cumplimiento de las funciones a cargo del Sector, en materia de transporte, tránsito e infraestructura de todos los modos.

5.2 Definir y establecer las políticas en materia de transporte, tránsito, e infraestructura de todos los modos.

5.3 Formular la regulación técnica en materia de transporte, tránsito y de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

(...)

5.5 Establecer las disposiciones que propendan por la integración y el fortalecimiento de los servicios de transporte.

(...)

5.10 Establecer las disposiciones para la integración y el fortalecimiento de los servicios de transporte [...] (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

La Sala observa que en relación con estas facultades de reglamentación de los ministerios existe una línea jurisprudencial constitucional respecto del alcance y características de las mismas, abordadas en las sentencias C-805 de 2001¹⁰ y C-917 de 2002¹¹ por la Corte Constitucional, reafirmada en la sentencia C-1005 de 2008,¹² en la que se precisó:

“[...] Facultad de regulación de los Ministerios

(...)

(i) La tarea de regulación dentro del Estado colombiano abarca tanto la facultad del Presidente de la República para reglamentar las leyes de conformidad con el artículo 189 numeral 11--como la función de regulación otorgada por la Constitución a otras entidades u órganos. Ahora bien, el titular de la potestad reglamentaria en armonía con el precitado artículo 189 numeral 11 es el Presidente de la República y tal potestad no puede entregarse por la ley a otros entes administrativos diferentes por cuanto- como ha recordado la Corte en jurisprudencia reiterada- atribuirle, así sea parcialmente, a un órgano distinto, traería como consecuencia disminuir y restringir la competencia que, sin condicionamiento alguno, le ha sido encargada por la Norma de Normas al Presidente de la República.

(ii) **En el caso de los Ministros del Despacho, ha acentuado la Corte que, en su calidad de autoridades administrativas, los Ministerios están investidos de facultades propias de la Administración dentro de las cuales se encuentra, precisamente, la facultad de regulación.** Las regulaciones efectuadas por los Ministros, sin embargo, no poseen en el sistema de fuentes la misma jerarquía que aquellas que profiere el Presidente de la República en

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-805 de 1o. de agosto de 2001, Magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-917 de 29 de octubre de 2002, Magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹² Corte Constitucional, sentencia C-1005 de 15 de octubre de 2008, Magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto.

ejercicio de su potestad reglamentaria, por cuanto se hallan subordinados a ella. **De esta suerte, ningún Ministro que obre dentro del margen de sus competencias podría expedir una regulación técnica que se encuentre en contradicción con lo dispuesto por un Decreto Reglamentario del Presidente de la República.**

En otros términos, los Ministros pueden, desde luego, dictar normas de carácter general para regular aspectos técnicos u operativos dentro de la órbita de su competencia. Esta facultad, ha insistido la Corte, es de carácter residual y subordinada respecto de la atribución que radica en cabeza del Presidente de la República.

(iii) **Requisito para que los Ministerios puedan ejercer competencias de regulación es la existencia previa de un contenido o materia legal que pueda ser regulado. Esta materia traza las fronteras dentro de las cuales debe desplegarse la facultad de regulación de los Ministerios que ha de observar también lo establecido en la Legislación y en la Constitución.**

(iv) La Ley puede establecer que el Gobierno se valdrá para actuar de un determinado Ministerio, al cual se le pueden reconocer, desde luego, funciones reguladoras siempre y cuando tales funciones se ajusten a órdenes normativos del más alto rango.

30.- Bajo las características antes señaladas, puede la Ley atribuirle a los Ministerios la función de emitir preceptos de orden general sin que por ello se vea reducida en su alcance la facultad reglamentaria puesta en cabeza del Presidente de la República, pues depende de y está subordinada a ella. No obstante, la Ley misma en cada caso concreto habrá de determinar el campo dentro del cual se le reconocen a los Ministerios facultades de regulación pues de esta forma se evita vaciar de contenido la Potestad Reglamentaria por manera que la facultad de regulación que le cabe a los Ministerios se ejerza en los términos de la Ley y de los Reglamentos emitidos por el Presidente de la República. **Así las cosas, cuando la Ley establece que a un determinado Ministerio le corresponde trazar una regulación técnica o especializada en determinado campo, esto debe tener lugar en armonía con la Ley y con el Reglamento dictado por el Presidente con fundamento en la cláusula general de competencia que a estos entes les atribuye la Constitución [...]**.

Por su parte, esta Sección, en cuanto a esa potestad reglamentaria derivada o de segundo grado que recae en los ministerios, ha precisado lo siguiente:

“[...] (i) La potestad reglamentaria derivada o de segundo grado de los Ministerios

La potestad reglamentaria es la facultad constitucional atribuida de manera permanente a algunas autoridades para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, a través de las cuales se desarrollan las reglas y principios en ella fijados. Su propósito es señalar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten la debida aplicación de la ley, sin que en ningún caso pueden modificarla, ampliarla o restringirla en cuanto a su contenido material o alcance.

El sistema configurado por la Constitución Política de 1991 atribuyó de manera principal la titularidad de la potestad reglamentaria al Presidente de la República, según lo refleja el numeral 11 de su artículo 189. **No obstante lo anterior, tal como ha sido precisado por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado¹³, la propia Carta también se encargó de radicar en forma precisa la potestad de producción de actos normativos de efectos generales y de carácter reglamentario en otros órganos constitucionales ubicados dentro de la Rama Ejecutiva (como por ejemplo los Ministerios) y aun fuera de ella.**

La Sección Primera del Consejo de Estado ha precisado que la potestad reglamentaria que ostentan los Ministerios es derivada o de segundo grado. En efecto, esta facultad de expedir actos generales, en el caso de los Ministerios, se ejerce en todo caso, frente a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, con criterio residual y subordinado. Esta facultad reglamentaria encuentra sustento constitucional en el artículo 208 de la Constitución política, en cuyo inciso primero se establece que: *“Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”*.

En relación con la justificación de la potestad reglamentaria de los Ministerios esta Sección¹⁴ señaló lo siguiente:

“[...] Resultaría absurdo pretender que el Presidente de la República estuviese obligado a ejercer de manera personal y directa sus facultades reglamentarias en todos y cada uno de los ámbitos de la gestión pública. Ante esta realidad incontrovertible, la puesta en marcha de esquemas y estrategias de descentralización, delegación y desconcentración, así como la conformación de sectores y de sistemas sectoriales de gestión se hace imprescindible para garantizar el correcto desempeño de la administración pública. En ese sentido, desconocer a los Ministros la facultad de expedir reglamentaciones en materias que son

¹³ Entre otras sentencias de la Corte Constitucional, ver las siguientes: C-805 de 2001; C-917 de 2002; C-1005 de 2008; C-372 de 2009 y C-748 de 2011. Y del Consejo de Estado, entre otras, las Sentencias de la Sección Tercera de 14 de agosto de 2008, proferida en el expediente con radicado núm. 11001-03-26-000-1999-00012-01(16230), C.P. Mauricio Fajardo Gómez y 7 de octubre de 2009, proferida en el expediente núm. 11001-03-26-000-2000-08448-01(18448), C.P. Enrique Gil Botero.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 29 de julio de 2010, radicado núm. 11001032400020020024901, Consejero ponente Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

propias de sus Despachos, resultaría contrario a los principios de racionalidad, celeridad, eficacia y economía previstos en el artículo 209 de la Carta y a los lineamientos de la Ley 489 de 1998.

Al fin y al cabo y como bien se anota en la precitada providencia¹⁵:

“[...] El principio del efecto útil de las normas obliga a desechar esa interpretación pues de acogerse, se haría nugatoria la competencia que constitucionalmente corresponde a los Ministros conforme al artículo 208 de la Constitución. Una interpretación contraria produciría la hipertrofia de la administración, haría ineficiente la toma de decisiones, e impediría al Ministro del ramo desempeñarse como jefe de la administración en su respectiva dependencia. La Administración Pública requiere día a día de una más ágil capacidad para satisfacer las demandas ciudadanas. Ello supone que el proceso de toma de decisiones y de ajuste a las condiciones cambiantes de las políticas públicas se haga a través de procedimientos ágiles [...]”.

A este respecto, resulta pertinente reiterar las consideraciones prácticas que expuso la Sala en la sentencia citada:

“[...] A la anterior justificación jurídica, no está demás agregar las de tipo práctico, tales como la necesidad de que quien tiene a su cargo la dirección de las actividades de aplicación y cumplimiento de las normas aduaneras, pueda impartir las instrucciones generales y las interpretaciones que las circunstancias requieran, con la oportunidad y la agilidad que la situación lo amerite. Además, dada la inmediatez y el dominio técnico jurídico que de manera especial se presume de quienes tienen a cargo el manejo directo de tales asuntos, se entiende que son las autoridades más idóneas para impartir esas instrucciones. Se sale de los parámetros y principios de la administración moderna y de la complejidad del Estado colombiano, pretender que aún este tipo de reglamentación deba ser expedido por el Presidente de la República, más cuando son tantas las materias y los niveles jerárquicos en que ello se requiere, que generaría una concentración y dilación a todas luces contraria a los principios de eficacia, economía y celeridad consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, para cuyo cumplimiento, justamente, el mismo artículo prevé los mecanismos de la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones [...]”.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 13 de septiembre de 2007, radicado núm. 11001032400020020025401, Consejero ponente Camilo Arciniegas Andrade.

Al amparo de lo expuesto, es claro que el Ministro del ramo está facultado para dictar reglamentos o actos administrativos de contenido general en los asuntos de su competencia, desde luego, con sujeción a la ley y al reglamento y sin rebasar el ámbito de regulación normativa de una y otro [...]”¹⁶ (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

En ese mismo sentido, la Sala se ha referido, en detalle, a la potestad reglamentaria del **MINISTERIO DE TRANSPORTE** así:

“[...] Debe recordarse que en su calidad de “jefes de la administración en su respectiva dependencia” (artículo 208 de la Constitución), corresponde a los Ministros “formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley” (ídem), de donde se desprende una importante potestad reglamentaria secundaria o de segundo grado, según la denominación que le ha dado la jurisprudencia. Al respecto, la jurisprudencia, en atención a las características del ordenamiento jurídico colombiano, así como a los principios constitucionales que orientan la función administrativa, “[...] ha reconocido la posibilidad de que, además de la reglamentación directa de la ley, cuya facultad está en cabeza del Presidente de la República como cláusula general de competencia, según atrás se anotó, se den reglamentaciones por parte de otras autoridades, sin perjuicio de la facultad general antes anotada, o en virtud de mecanismos encaminados a agilizar el funcionamiento del Estado, tales como la desconcentración, la delegación y la descentralización [...]”¹⁷ [...]”.

En relación con esta facultad normativa de entes administrativos de segundo orden o supeditados a la suprema autoridad administrativa del Presidente, la Corporación ha resaltado que:

“[...] la potestad del Presidente de la República para reglamentar las leyes (art. 189-11 CP), no puede confundirse con la del Ministro de Transporte, en su calidad de «jefe de la administración en su respectiva dependencia» y de Director del Sector y Sistema Nacional de Transporte, para dictar reglamentos o actos administrativos de contenido general sobre determinados aspectos cambiantes, como ocurre en el caso presente con la fijación de los fletes para el transporte terrestre de carga. Desde luego, al ejercerla, no puede rebasar el ámbito material de la ley ni de la potestad reglamentaria que la Constitución atribuye al Presidente de

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 20 de noviembre de 2014, radicado núm. 11001032400020100011900, Consejero ponente Guillermo Vargas Ayala.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de mayo de 2002, radicado núm. 11001032400020000121601 (7536) Consejero ponente Manuel Santiago Urueta Ayola.

la República, ni interferir con su calidad de suprema autoridad administrativa [...]”¹⁸.

También a propósito de la potestad normativa de los ministerios, la Corte Constitucional ha destacado que “[...] no resulta inconstitucional que una ley le confiera de manera directa a los/las ministros (as) del despacho atribuciones para expedir regulaciones de carácter general sobre las materias contenidas en la legislación, cuando estas tengan un carácter técnico u operativo, dentro de la órbita competencial del respectivo Ministerio, por cuanto, en ese caso, la facultad de regulación tiene el carácter de residual y subordinada respecto de aquella que le corresponde al Presidente de la Republica en ejercicio de la potestad reglamentaria [...]”¹⁹.

Este reconocimiento de facultades normativas residuales y de carácter derivado y secundario a entes administrativos como los Ministerios, **busca hacer frente tanto a la imposibilidad del Presidente de la República de agotar todo el desarrollo reglamentario de una ley en ejercicio de su potestad reglamentaria (artículo 189.11 de la Constitución), como a la necesidad de implementar en la práctica un sistema de construcción escalonada del ordenamiento jurídico, que haga posible, cuando sea el caso, detallar y clarificar los contenidos normativos impondibles a sus destinatarios conforme se acerca el órgano de producción normativa al destinatario final de la norma. De este modo, allí donde el texto legal no ofrezca el detalle ni la precisión necesaria para su aplicación cabal, el descenso gradual en los escalones del ordenamiento jurídico (v. gr. de la ley al decreto reglamentario, y de éste a la resolución ministerial) debe brindar tales elementos y suponer una ganancia en términos de su claridad y especificidad con miras a asegurar su plena aplicabilidad en condiciones de igualdad y seguridad jurídica. Esta potestad normativa residual, secundaria y derivada “[...] se justifica en la medida en que es en los organismos administrativos en donde reposa la información inmediatamente relacionada con el funcionamiento práctico de las herramientas de creación legislativa. La inmediatez que se da entre dichos entes y los temas reales de implementación de la legislación imponen que sean estos los que señalen la microregulación de la Ley. La imposibilidad de previsión total por parte del órgano legislativo es -para muchos- suficiente sustento de la necesidad de que sea una entidad técnica la que produzca el reglamento correspondiente [...]”²⁰.**

¹⁸ Cít. sentencia de 13 de septiembre de 2007, radicado núm. 11001032400020020025401, Consejero ponente Camilo Arciniegas Andrade.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-1005 de 15 de octubre de 2008, Magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto. En sentido análogo, véase la sentencia C-066 de 10 de febrero de 1999, Magistrados ponentes Fabio Morón Díaz y Alfredo Beltrán Sierra.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-917 de 29 de octubre de 2002, Magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra. En sentido análogo, véase Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de febrero de 2016, radicado núm. 110011032400020130048100, Consejero ponente Guillermo Vargas Ayala, en la que se explicó que: “[...] la imposibilidad material y formal del legislador para preverlo todo en el texto de la ley y la habilitación constitucional (arts. 189.11, 189.16, 122, 123, 208, 300 o 313, entre otras normas de la Constitución que se ocupan de este asunto) **para que el ordenamiento jurídico se construya progresivamente de manera escalonada con base en las precisas reglas de competencia establecidas por la Constitución y la ley, lo mismo que la legitimidad técnica y democrática que a día de hoy acompañan a la Administración Pública, justifican esta aproximación y hacen posible entender que sea una entidad como LA SUPERINTENDENCIA quien, en el marco de sus competencias legales y reglamentarias y con base en los preceptos superiores que rigen la materia**, fije la reglamentación de un asunto imperioso para la garantía de la igualdad y la imparcialidad en el ejercicio de la función notarial como la relativa al reparto de las escrituras públicas en eventos en los que hay más de un notario disponible para el otorgamiento de una determinada escritura pública que debe ser suscrita por una autoridad pública [...]” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

En este contexto y ante la exigencia que erige el principio de Estado de Derecho a la Administración Pública en el sentido de contar siempre con un marco jurídicamente establecido y prefijado que enmarque y regule sus actuaciones se impone un reparto gradual y racional de los poderes normativos que la Constitución confiere al aparato administrativo en distinto grado y con distinto alcance, siempre en el marco de la Constitución y la ley, para asegurar la materialización de sus fines. **En últimas, a la vista de esta realidad compleja “[...] la puesta en marcha de esquemas y estrategias de descentralización, delegación y desconcentración, así como la conformación de sectores y de sistemas sectoriales de gestión se hace imprescindible para que la función administrativa pueda desarrollarse con fundamento en los principios de celeridad, eficacia y economía, conforme lo preceptúa el artículo 209 CP y para que sirva a la comunidad, promueva la prosperidad general y haga efectivos los fines estatales previstos en el artículo 2º ídem [...]”²¹.**

En estas condiciones, nada anómalo se encuentra en la expedición por parte del Ministerio de Transporte de la disposición administrativa demandada como un eslabón más del proceso de producción de las normas que regulan el procedimiento a seguir por los órganos de tránsito frente a las solicitudes de licencias formuladas por sus usuarios. Para la Sala, la disposición administrativa demandada entraña una expresión nítida del ejercicio de la potestad reglamentaria residual, secundaria y derivada que de manera genérica asiste a estas dependencias administrativas, y que en el caso particular responde a lo previsto por los numerales 1º y 3º del artículo 6º del Decreto 087 de 2011²² en relación con las competencias del Ministro de Transporte en lo atinente a la dirección y regulación del sector [...]”²³ (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

La Sección, a partir de lo reseñado, insiste en que la potestad reglamentaria es la facultad constitucional atribuida de manera permanente a algunas autoridades para expedir un conjunto de reglas jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, a través de las cuales se desarrollan las pautas y principios en ella fijados, siendo su propósito el de establecer aquellos detalles y

²¹ *Cit.* sentencia de 13 de septiembre de 2007, radicado núm. 11001032400020020025401, Consejero ponente Camilo Arciniegas Andrade. En sentido similar véase *cit.* sentencias de 29 de julio de 2010, radicado núm. 11001032400020020024901, Consejero ponente Rafael Ostau de Lafont Pianeta y de 23 de mayo de 2002, radicado núm. 1100103240002000121601 (7536), Consejero ponente Manuel Santiago Urueta Ayola.

²² “[...] Artículo 6º. Funciones del Despacho del Ministro de Transporte. Son funciones del Despacho del Ministro de Transporte, además de las señaladas por la Constitución Política y la ley, las siguientes:

6.1. Orientar, dirigir, coordinar, planificar, controlar y evaluar el cumplimiento de las funciones a cargo del Sector, en materia de transporte, tránsito e infraestructura de todos los modos.

(...)

6.3. Formular la regulación técnica en materia de transporte, tránsito y de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo [...].”

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 15 de diciembre de 2016, radicado núm. 11001032400020140067100, Consejero ponente Guillermo Vargas Ayala.



pormenores necesarios que permitan su debida aplicación, sin que con ello pueda pretenderse modificarla, ampliarla o restringirla en cuanto a su contenido material o alcance.

El sistema configurado por la Constitución Política de 1991 atribuyó, de manera principal, la titularidad de la potestad reglamentaria al Presidente de la República, según lo refleja el numeral 11 de su artículo 189. No obstante lo anterior, la propia Carta también se encargó de radicar en forma precisa la potestad de producción de actos normativos de efectos generales y de carácter reglamentario en otros órganos constitucionales ubicados dentro de la Rama Ejecutiva (como por ejemplo los ministerios) y aun fuera de ella.

Por lo mismo, esta Sección ha determinado que esa potestad reglamentaria que ostentan los ministerios es derivada o de segundo grado y, en efecto, la facultad de expedir actos generales en el caso de esas entidades se ejerce, frente a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, con criterio residual y subordinado.

Y es que resultaría absurdo pretender que el Presidente de la República estuviese obligado a ejercer de manera personal y directa sus facultades reglamentarias en todos y cada uno de los ámbitos de la gestión pública, realidad incontrovertible ante la cual la puesta en marcha de esquemas y estrategias de descentralización, delegación y desconcentración, así como la conformación de sectores y de sistemas sectoriales de gestión, se hace imprescindible para garantizar el correcto desempeño de la administración pública.

En ese sentido, desconocer a los ministros la facultad de expedir reglamentaciones en materias que son propias de sus Despachos, resultaría contrario a los principios de racionalidad, celeridad, eficacia y economía previstos



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

en el artículo 209 de la Carta y a los propios lineamientos de la Ley 489. El principio del efecto útil de las normas obliga a desechar esa interpretación pues, de acogerse, haría nugatoria la competencia que constitucionalmente corresponde a los ministerios conforme al artículo 208 de la Constitución, produciría la atrofia de la administración, tornaría ineficiente la toma de decisiones e impediría al jefe de la respectiva Cartera desempeñarse como tal.

Ello, sin perjuicio de resaltar, debido a la inmediatez temática y el dominio técnico jurídico que ostentan quienes tienen a cargo el manejo directo de dichos asuntos especializados, como sucede con los ministerios, que son esas y no otras las autoridades idóneas, capacitadas y llamadas a producir e impartir esas instrucciones. Se sale de los parámetros y principios de la administración moderna y de la complejidad del Estado colombiano, pretender que aún este tipo de reglamentación deba ser expedido por el Presidente de la República, más cuando son tantas las materias y los niveles jerárquicos en que ello se requiere, que generaría una concentración y dilación contraria a los principios de eficacia, economía y celeridad consagrados en el referido artículo 209 de la Constitución Política, para cuyo cumplimiento, justamente, la misma norma prevé los mecanismos de la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

La potestad normativa residual, secundaria y derivada se justifica en la medida en que es en los organismos administrativos en donde reposa la información directamente relacionada con el funcionamiento práctico de las herramientas de creación legislativa. La inmediatez que se da entre dichos entes, los temas reales de implementación de la legislación y sus usuarios, imponen que sean aquellos los que señalen la microregulación de la Ley.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

En consecuencia, resulta evidente que el ministerio del ramo está facultado para dictar reglamentos o actos administrativos de contenido general en los asuntos de su competencia, desde luego, con sujeción a la ley y al reglamento y sin rebasar el ámbito de regulación normativa de una y otro.

Tal como se advierte del contenido de los actos acusados, el objeto del **MINISTERIO DE TRANSPORTE** en la Resolución núm. 3204 de 2010, es el de establecer los requisitos y el procedimiento para constituir y habilitar el funcionamiento de los Centros Integrales de Atención que operarán en el territorio nacional, que son aquellos establecimientos de carácter público o privado, autorizados por esa Cartera, para prestar el servicio de escuela y de casa-cárcel para la reeducación y/o rehabilitación de los infractores de las normas de tránsito, según lo previsto en sus propios artículos 1º y 2º, en consonancia con el artículo 2º de la Ley 769.

En desarrollo de ese objetivo, el acto prosiguió con la enunciación de los mencionados requisitos para la habilitación de los Centros Integrales de Atención, la certificación para los conductores infractores, las obligaciones y deberes de tales Centros, y unos aspectos finales sobre la inactividad, vigilancia, inspección y control de los mismos.

Por su parte, en la Resolución núm. 4230 de 2010, el **MINISTERIO DE TRANSPORTE** consideró necesario modificar el inciso 2º del párrafo del artículo 10º de la Resolución núm. 3204 de 2010, para que solo hasta cuando se habilitaran esos Centros Integrales de Atención, fuesen los Organismos de Tránsito los que realizaran la capacitación sobre normas de tránsito para la educación y socialización de los ciudadanos, como requisito indispensable para que pudieran obtener el beneficio del descuento dentro de los términos que señala



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

el artículo 136 de la Ley 769, modificado por el artículo 24 de la Ley 1383, y en aras de garantizar la igualdad y efectividad del acceso al mencionado beneficio en todo el territorio nacional.

En estas condiciones, la Sala no encuentra nada irregular en la expedición de los actos administrativos demandados por parte del **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, en lo que se observa como un eslabón más del proceso de producción de las normas que regulan el trámite a seguir por las personas de naturaleza pública o privada interesadas en constituir y habilitar el funcionamiento de un Centro Integral de Atención en el país, a través del cumplimiento de los pasos y requisitos allí previstos.

Para la Sala, las disposiciones administrativas demandadas entrañan una expresión legítima del ejercicio de la potestad reglamentaria residual, secundaria y derivada que de manera genérica le asiste al **MINISTERIO DE TRANSPORTE** y que, en el caso particular, responde al marco jurídico delimitado por los referidos artículos 59, en especial los numerales 2, 3, 6 y 9 de la Ley 489; 1º, 2º, 3º, 7º y 136 de la Ley 769; y 1º, 2º, particularmente los numerales 2.2, 2.4, 2.6, 2.7 y 5º, numerales 5.1, 5.2, 5.3, 5.5, 5.10, entre otros, del Decreto 2053 de 2003, así como al entendimiento que de los mismos ha vertido, tanto la jurisprudencia constitucional como la contencioso administrativa, en los términos ampliamente citados en esta providencia y que, en el mismo sentido, se prohíjan tanto en su alcance como contenido.

Por consiguiente, en las resoluciones núms. 3204 de 4 de agosto de 2010 y 4230 de 4 de octubre de 2010, el demandado no extralimitó la órbita de sus facultades sino que, por el contrario, actuó en el marco de sus competencias legales y reglamentarias con base en los preceptos superiores que rigen la materia, de



modo tal que al establecer los requisitos para la constitución y el procedimiento de la habilitación para el funcionamiento de los Centros Integrales de Atención que operarían en el territorio nacional, como establecimientos de carácter público o privado, no hace cosa distinta que desarrollar lo que la ley prevé.

Tampoco encuentra la Sala que el **MINISTERIO DE TRANSPORTE** hubiese reglamentado aspectos que estuvieran a cargo de las autoridades departamentales o municipales, como las multas e infracciones, ya que fue la misma Ley 769 en su artículo 136 que estableció que “[...] *si el inculpado acepta la comisión de la infracción, podrá cancelar el cien por ciento (100%) del valor de la multa la multa dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la orden de comparendo, sin necesidad de otra actuación administrativa. O podrá igualmente cancelar el cincuenta por ciento (50%) del valor de la multa al organismo de tránsito y un veinticinco por ciento (25%) al centro integral de atención al cual estará obligado a ir para tomar un curso en la escuela que allí funciona sobre las normas de tránsito [...]*”; en este sentido, los actos acusados trataron lo concerniente a la capacitación que prestan los Centros de Atención Integral, pero la forma y monto de la reducción, así como el pago de la multa, fueron aspectos determinados directamente por el mismo legislador.

En este orden de ideas, no están llamados a prosperar los cargos relativos a la supuesta infracción de los artículos 4º, 84, 121 y 189 numeral 11 y 287 de la Constitución Política; 59, numeral 3, de la Ley 489; 1º, 2º, 136, 159 y 160 de la Ley 769; 1º del Decreto 2053 de 2003; y 1º y 24 de la Ley 1383, en cuanto que el **MINISTERIO DE TRANSPORTE** presuntamente ejerció funciones de regulación no asignadas de forma previa, fijó pautas para el recaudo de las multas por infracciones de tránsito de forma irregular y reglamentó sin fundamento

constitucional y legal lo correspondiente a los Centros Integrales de Atención (establecimientos educativos y casa-cárceles).

IV.3.2.- Ahora bien, siguiendo con el análisis del cargo restante que gira en torno a la transgresión del artículo 1º de la Ley 962 con la expedición de las resoluciones demandadas, la Sala se encuentra con un escenario sustancialmente distinto al abordado hasta este momento, tal como pasa a considerarse, no sin antes advertir que la parte demandada, en su defensa, guardó silencio frente a esta acusación tanto en la contestación de la demanda como en los alegatos de conclusión.

La Ley 962, como ya se anotó, es aquella por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. Siendo aún un proyecto de ley, en la ponencia para su primer debate surtido en la Cámara de Representantes del Congreso de la República, contenido en la Gaceta del Congreso núm. 678 de 12 de diciembre de 2003²⁴, se plasmó lo siguiente en su exposición de motivos:

“[...] Como lo indica el título de la iniciativa, su propósito es contribuir al ejercicio eficaz y eficiente de la función administrativa, mediante la modificación de los procedimientos administrativos existentes, de manera que ellos se lleven a cabo en forma más ágil y menos compleja y que la actividad administrativa que a través de los mismos busca la realización de los fines esenciales del Estado, facilite en lugar de entorpecer y obstaculizar las relaciones entre el ciudadano y la administración.

(...)

En la historia jurídica, social, económica y política, siempre ha existido la convicción de que los procedimientos y trámites innecesarios son factores generadores de corrupción y venalidad, que ofenden a la sociedad y la dignidad del ciudadano, además cuestiona la legitimidad de la administración pública.

²⁴ Disponible [en línea]: [<http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/>].



Es necesario que la simplificación en la relación Estado-ciudadano, se adecúe a los principios de eficacia y eficiencia. Es así como el Congreso de la República, en conjunto con el Gobierno Nacional debe continuar con el esfuerzo modernizador de la administración pública, enarbolando la bandera de la lucha contra la tramitomanía y tramitología, como recurso hacia la eficiencia y como la mejor manera de combatir la corrupción, entendiendo esto como la estrategia para devolver a la administración pública su majestad y al ciudadano su confianza en él.

Con el presente proyecto de ley, se pretende darle al ciudadano un marco normativo sencillo, claro y confiable. Además de la supresión de trámites, se persigue la racionalización del aparato estatal y la optimización de su funcionamiento, buscando de paso la reducción del gasto público y la recuperación de la imagen de la administración frente al ciudadano, reduciendo los costos a cargo del usuario e implantando un catálogo básico de principios y derechos que le asisten en las relaciones con la administración.

Se plantean disposiciones tendientes a implantar las soluciones de tecnología en la administración y reafirmar la aplicación del principio de buena fe.

El ámbito de aplicación de la futura ley, cobija a todas las entidades públicas en los niveles centrales, descentralizados, nacional y territorial, modificando una gran cantidad de sistemas administrativos, así como una multiplicidad de instituciones que son coherentes con los propósitos aquí plasmados y que recogen o retoman propuestas enunciadas en anteriores decretos declarados inconstitucionales o proyectos de ley presentados ante el Congreso, y que tienen relación con los temas aquí expuestos, incluyendo o descartando aquellos temas que, como lo expresaron los diferentes sectores consultados en la audiencia pública realizada en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, era necesario insertar o excluir ya que resultaban totalmente inconvenientes o inconstitucionales.

(...)

El ámbito de aplicación del proyecto cobija a todas las Entidades del Estado y a los particulares que ejercen funciones públicas y que presten servicios públicos en lo que se refiere a trámites y procedimientos administrativos.

No se tienen en cuenta en el articulado aquellas disposiciones que implican modificación de competencias de diversas entidades u organismos, lo cual requiere de un proyecto de modificación de normas sobre estructura orgánica e interna de las entidades afectadas, previo estudio técnico jurídico a la luz de los criterios generales contenidos en la Constitución Política y en la Ley 489 de 1998, Estatuto General de la Administración Pública, que tenga en cuenta implicaciones en materia de recursos presupuestales, normas sobre competencias y sobre administración de personal.

Con estos antecedentes y basados en las diversas opiniones y conceptos de diferentes estamentos gubernamentales y gremios



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

privados, sobre este proyecto de ley y su imperiosa necesidad en la racionalización, gestión y función de la administración pública, se sugiere aprobar la proposición con la que termina este informe y el texto anexo [...]” (Negritas y subrayas por fuera de texto).

De igual forma, en la ponencia para su segundo debate en la Cámara de Representantes, tal como aparece consignada en la Gaceta del Congreso núm. 550 de 16 de septiembre de 2004²⁵, se justificó la modificación al texto del artículo 1º del proyecto -que en el caso *sub examine* se invoca como transgredido-, así:

“[...] **Modificaciones al texto**

Artículo 1º.

Justificación. El objeto del proyecto se modifica en su totalidad con el fin de fortalecer los principios rectores de la actuación estatal en la materia, de tal forma que se establezca un marco que en desarrollo de los mandatos constitucionales, clarifique la fuente jurídica para la consagración de trámites y requisitos, establezca un sistema de autocontrol de la Administración Pública para la implementación de los mismos, propicie un sistema de información pública de los mismos e incentive la utilización de medios tecnológicos para facilitar su cumplimiento. Solo así será posible instrumentar una verdadera política pública de racionalización, estandarización y automatización de trámites que le permita a la Administración Pública cumplir sus fines esenciales sin ocasionar trabas injustificadas a las personas [...]” (Negritas y subrayas por fuera de texto).

Finalmente, en la ponencia para el segundo debate surtido en el Senado de la República, la cual consta en la Gaceta núm. 335 de 8 de junio de 2005²⁶, se agregaron las siguientes consideraciones en torno al trascendental papel ejecutado por el Departamento Administrativo de la Función Pública como eje de la política de racionalización de trámites:

“[...] **Cabe resaltar que el proyecto consagra unos principios**

²⁵ Disponible [en línea]: [<http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/>].

²⁶ Ídem.



rectores, con los cuales se busca fortalecer la Política de Racionalización de Trámites, otorgándole la facultad al Departamento Administrativo de la Función Pública como ente rector en la materia, para revisar y autorizar, previo a su promulgación, cualquier trámite nuevo que se cree, con el fin de que guarde coherencia con la política de racionalización de trámites. De manera concordante, será el responsable de verificar que todo requisito exigible al administrado por parte de las entidades públicas esté inscrito en el sistema de información de trámites y cuente con su respectivo soporte legal y tendrá la responsabilidad de incentivar el uso de medios tecnológicos con el fin de disminuir los tiempos y costos de realización de los trámites por parte de los administrados.

Todo lo anterior, con el fin de lograr una mayor interacción entre los ciudadanos y la Administración Pública y de brindar transparencia a las funciones del Estado en pro de generar una cultura estatal organizada para la eficacia y la eficiencia.

Se destaca igualmente como principio rector la reserva legal de permisos, licencias o requisitos en donde se establece que únicamente podrán exigirse requisitos o permisos que estén previstos taxativamente en la ley o se encuentren autorizados expresamente por esta [...]” (Negritas y subrayas por fuera de texto).

Producto de estas consideraciones legislativas, el artículo 1º de la Ley 962, que determina tanto el objeto como los principios rectores de la misma, en la versión que estuvo vigente para la época de la expedición de los actos acusados, fue concebido así:

“[...] TÍTULO I
NORMAS GENERALES

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES COMUNES A TODA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Artículo 1o. Objeto y principios rectores. La presente ley tiene por objeto facilitar las relaciones de los particulares con la Administración Pública, **de tal forma que las actuaciones que deban surtirse ante ella para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones se desarrollen de conformidad con los principios establecidos en los artículos 83, 84, 209 y 333 de la Carta Política. En tal virtud, serán de obligatoria observancia los siguientes principios como rectores de la política de racionalización, estandarización y automatización de trámites, a fin de evitar exigencias injustificadas a los administrados:**

1. Reserva legal de permisos, licencias o requisitos. Para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, únicamente podrán exigirse las autorizaciones, requisitos o permisos que estén previstos taxativamente en la ley o se encuentren autorizados expresamente por esta. En tales casos las autoridades públicas no podrán exigir certificaciones, conceptos o constancias.

Las autoridades públicas no podrán establecer trámites, requisitos o permisos para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, salvo que se encuentren expresamente autorizados por la ley; ni tampoco podrán solicitar la presentación de documentos de competencia de otras autoridades.

2. Procedimiento para establecer los trámites autorizados por la ley. Las autoridades públicas habilitadas legalmente para establecer un trámite, previa su adopción, deberán someterlo a consideración del Departamento Administrativo de la Función Pública adjuntando la manifestación del impacto regulatorio, con la cual se acreditará su justificación, eficacia, eficiencia y los costos de implementación para los obligados a cumplirlo; así mismo deberá acreditar la existencia de recursos presupuestales y administrativos necesarios para su aplicación. En caso de encontrarlo razonable y adecuado con la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites, el Departamento Administrativo de la Función Pública autorizará su adopción.

Para el cumplimiento de esta función el Departamento Administrativo de la Función Pública contará con el apoyo de los Comités Sectoriales e Intersectoriales que se creen para el efecto. Asimismo, podrá establecer mecanismos de participación ciudadana a fin de que los interesados manifiesten sus observaciones.

Lo dispuesto en el presente numeral, no se aplicará cuando en situación de emergencia se requiera la adopción de medidas sanitarias para preservar la sanidad humana o agropecuaria.

El Ministro del Interior y de Justicia y el Director de la Función Pública rendirá informe semestral obligatorio a la Comisión Primera de cada Cámara en sesión especial sobre la expedición de los nuevos trámites que se hayan adoptado.

3. Información y publicidad. Sin perjuicio de las exigencias generales de publicidad de los actos administrativos, todo requisito, para que sea exigible al administrado, deberá encontrarse inscrito en el Sistema Único de Información de Trámites, SUIT, cuyo funcionamiento coordinará el Departamento Administrativo de la Función Pública; entidad que verificará para efectos de la inscripción que cuente con el respectivo soporte legal.

Toda entidad y organismo de la Administración Pública tiene la obligación de informar sobre los requisitos que se exijan ante la misma, sin que para su suministro pueda exigirle la presencia física al

administrado. Igualmente deberá informar la norma legal que lo sustenta, así como la fecha de su publicación oficial y su inscripción en el Sistema Único de Información de Trámites, SUIT.

4. Fortalecimiento tecnológico. Con el fin de articular la actuación de la Administración Pública y de disminuir los tiempos y costos de realización de los trámites por parte de los administrados, se incentivará el uso de medios tecnológicos integrados, para lo cual el Departamento Administrativo de la Función Pública, en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones, orientará el apoyo técnico requerido por las entidades y organismos de la Administración Pública [...]” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).

La Sala observa que, con esta norma, especialmente con lo previsto en su numeral 2, el legislador fijó un procedimiento administrativo especial dirigido a las autoridades públicas que estén habilitadas para establecer los trámites a seguir por aquellos interesados, para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones.

Tales reglas están dirigidas a los trámites y procedimientos administrativos de la Administración Pública, de las empresas de servicios públicos domiciliarios de cualquier orden y naturaleza, y de los particulares que desempeñen función administrativa, según la definición contenida en el artículo 39 de la Ley 489, -en la que están previstos los ministerios-²⁷, quedando exceptuados los procedimientos disciplinario y fiscal que adelantan la Procuraduría y Contraloría, respectivamente.

Ese procedimiento de origen legal entonces, que parte de la insalvable circunstancia según la cual la entidad pública debe ser competente y estar

²⁷ Ley 965, “[...] **Artículo 2°. Ámbito de aplicación.** Esta ley se aplicará a los trámites y procedimientos administrativos de la Administración Pública, de las empresas de servicios públicos domiciliarios de cualquier orden y naturaleza, y de los particulares que desempeñen función administrativa. Se exceptúan el procedimiento disciplinario y fiscal que adelantan la Procuraduría y Contraloría respectivamente.

Para efectos de esta ley, se entiende por "Administración Pública", la definición contenida en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998 [...]”.

Ley 489, “[...] **Artículo 39°.- Integración de la Administración Pública.** La Administración Pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado Colombiano.

La Presidencia de la República, **los ministerios** y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la Administración.

Así mismo, **los ministerios**, los departamentos administrativos y las superintendencias constituyen el Sector Central de la Administración Pública Nacional [...]” (Negrillas y subrayas por fuera de texto).



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

autorizada por la ley para imponerle determinado trámite a los ciudadanos, tal como ocurre en el caso *sub iudice* de conformidad con lo explicado al inicio de estas consideraciones, ordena que previo a la adopción del mismo (i) deberá ser sometido a consideración del Departamento Administrativo de la Función Pública, en adelante DAFP²⁸ (ii) adjuntando la manifestación del impacto regulatorio con la cual se acreditará su justificación, eficacia, eficiencia y los costos de implementación para los obligados a cumplirlo; (iii) así mismo deberá acreditar la existencia de recursos presupuestales y administrativos necesarios para su aplicación y (iv) luego, en caso de encontrarlo razonable y adecuado con la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites, el DAFP autorizará su adopción.

Que, además, para el cumplimiento de esta función, el DAFP cuenta con el apoyo de los Comités Sectoriales e Intersectoriales creados para los efectos. Igualmente, podrá establecer mecanismos de participación ciudadana a fin de que los interesados manifiesten sus observaciones.

No obstante lo anterior, una vez revisado el acervo probatorio del caso concreto, la Sala pudo constatar la falta de agotamiento de tales diligencias preliminares ordenadas por el legislador en el artículo 1º de la Ley 962, omitidas por el **MINISTERIO DE TRANSPORTE** en su tarea de establecer los requisitos para la constitución y el procedimiento de la habilitación para el funcionamiento de los Centros Integrales de Atención en el territorio nacional, trámite adoptado a lo largo de las resoluciones núms. 3204 de 4 de agosto de 2010 y 4230 de 4 de octubre de 2010.

²⁸ Disponible [en línea] [<http://www.funcionpublica.gov.co/quienes-somos>] “[...] entidad técnica, estratégica y transversal del Gobierno Nacional que contribuye al bienestar de los colombianos mediante el mejoramiento continuo de la gestión de los servidores públicos y las instituciones en todo el territorio nacional. Función Pública hace parte de los 24 sectores que componen la Rama Ejecutiva Nacional, siendo cabeza del sector Función Pública, del cual también hace parte la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), entidad descentralizada de carácter universitario con presencia regional [...]”.



Estos actos demandados, tal como pudo comprobarse con su revisión detallada, están dirigidos por la Cartera de transporte tanto a personas del sector público como a la ciudadanía en general, interesadas en poner en funcionamiento los referidos Centros de Atención Integral.

Por lo tanto, en medio de este contexto fáctico y legal, resulta evidente para la Sala que, teniendo a su cargo la obligación de cumplir con el mencionado procedimiento especial previo ante el DAFP, el **MINISTERIO DE TRANSPORTE** procedió a expedir los actos acusados con los que estableció el trámite de marras pero pretermitiendo lo ordenado por la ley de racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

Y es que la Ley 962 no atiende a un capricho formalista sino que procura, como arriba se explicó, desde la voluntad genuina del legislador, que los trámites ante la Administración Pública se lleven a cabo en forma más ágil y menos compleja y que la actividad administrativa que a través de los mismos busca la realización de los fines esenciales del Estado, facilite en lugar de entorpecer y obstaculizar las relaciones entre el ciudadano y la administración.

Ese compendio persigue la racionalización del aparato estatal y la optimización de su funcionamiento, implantando un catálogo básico de principios y derechos que le asisten en las relaciones con el Estado, de tal forma que se erija un marco que clarifique la fuente jurídica para la consagración de trámites y requisitos, establezca un sistema de autocontrol de la administración pública para la implementación de los mismos y evite trabas injustificadas a las personas. Con todo lo anterior, se logra una mayor interacción entre los ciudadanos y la



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

administración pública y se brinda transparencia a las funciones del Estado en favor de una cultura estatal organizada para la eficacia y la eficiencia.

Y fue precisamente todo lo anterior lo que no se garantizó oportunamente con la expedición de las resoluciones acusadas, lo que condujo al **MINISTERIO DE TRANSPORTE** a una transgresión de lo determinado por el artículo 1º de la Ley 962.

No queda salida distinta, entonces, a la de declarar la nulidad integral de las Resoluciones núms. 3204 de 4 de agosto de 2010 y 4230 de 4 de octubre de 2010, actos que infringen las normas en que debían fundarse²⁹, en tanto que el eje temático de ambas está aferrado, inescindiblemente, a la imposición de los requisitos para la constitución y el procedimiento de la habilitación para el funcionamiento de los Centros Integrales de Atención en el territorio nacional.

IV.3.3.- Modulación de los efectos de la declaratoria de nulidad de las resoluciones núms. 3204 de 4 de agosto de 2010 y 4230 de 4 de octubre de 2010

En reiterada jurisprudencia la Corporación ha expresado que los fallos de nulidad producen efectos *ex tunc*, es decir, desde el momento en que se expidió el acto anulado, por lo que las cosas deben retrotraerse al estado en que se encontraban antes de su expedición.

²⁹ CCA, “[...] **Artículo 84. Acción de Nulidad.** <Subrogado por el artículo 14 del Decreto 2304 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> Toda persona podrá solicitar por sí o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.

Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió [...]” (Negrillas y subrayas por fuera de texto original).



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

Comoquiera que la declaración judicial de nulidad se funda en la existencia comprobada de vicios que afectan la validez del acto administrativo, los efectos de tal declaración deben ser retroactivos para deshacer las consecuencias derivadas de la aplicación de actos anulados. No obstante, en ese mismo sentido, se ha explicado que la sentencia de nulidad que recaiga sobre un acto de carácter general deja a salvo las situaciones consolidadas que se hubieren derivado de aquél³⁰.

El caso bajo examen no es extraño a esta regla jurisprudencialmente arraigada en la Corporación, por lo que la Sala, para una mayor claridad, recalca que los efectos de la nulidad decretada en la presente providencia, siendo *ex tunc*, no se irradian en perjuicio de la validez de las situaciones consolidadas que se produjeron con ocasión de las anuladas resoluciones núms. 3204 de 4 de agosto de 2010 y 4230 de 4 de octubre de 2010, esto es, que se mantienen intactos los actos administrativos particulares y actuaciones especiales que se hubieren materializado en el marco del objeto y ámbito de aplicación de aquellas.

A su vez, en aras de evitar una grave alteración en la ejecución y desarrollo del trámite involucrado, y teniendo en consideración lo sensible y trascendental de los asuntos abarcados por las resoluciones demandadas, en cuanto a las reglas de orden público que implican los servicios de escuela y de casa-cárcel para la reeducación y/o rehabilitación de los infractores de las normas de tránsito en el territorio nacional, la Sala modulará los mencionados efectos de la nulidad

³⁰ Sobre los efectos *ex tunc* de las sentencias de nulidad de los actos administrativos generales se pueden consultar los siguientes fallos del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo: Sección Cuarta, Consejera ponente: María Inés Ortiz Barbosa, sentencia de 5 de mayo de 2003, expediente núm. 12248; Sección Cuarta, Consejera ponente: María Inés Ortiz Barbosa, sentencia de 25 de septiembre de 2006, radicado núm. 08001-23-31-000-2002-00737-01(15304); Sección Cuarta, Consejera ponente Ligia López Díaz, sentencia de 9 de marzo de 2006, radicado núm. 25000-23-25-000-2005-01458-01(AC); Sección Cuarta, Consejera ponente María Inés Ortiz Barbosa, sentencia de 16 de junio de 2005, radicado núm. 25000-23-27-000-2001-00938-01(14311); Sección Cuarta, Consejero ponente Juan Ángel Palacio Hincapié, sentencia de 7 de febrero de 2008, radicado núm. 25000-23-27-000-2002-00616-01(15443); Sección Tercera, Consejera ponente María Elena Giraldo Gómez, sentencia de 10 de marzo de 2005, radicado núm. 11001-03-26-000-1992-07961-01(7961); Sección Cuarta, Consejero ponente Juan Ángel Palacio Hincapié, sentencia de 23 de marzo de 2001, radicado núm. 76001-23-24-000-1997-4782-01(11598); Sección Primera, Consejera ponente María Claudia Rojas Lasso, sentencia de 18 de septiembre de 2014, radicado núm. 52001-23-31-000-2005-01421-01.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

decretada, atándolos a un plazo razonable de seis (6) meses³¹ contados a partir de la notificación de la presente providencia, para que el Gobierno Nacional adopte las medidas necesarias tendientes a expedir el trámite para la constitución y habilitación de los Centros Integrales de Atención, pero esta vez con el cumplimiento de lo previsto en la Ley 962, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia.

Tan pronto como sea adoptada la regulación correspondiente dentro del plazo señalado o vencido el mismo sin que ello ocurriere, se desatarán los efectos jurídicos de la nulidad integral de las resoluciones núms. 3204 de 4 de agosto de 2010 y 4230 de 4 de octubre de 2010, expedidas por el **MINISTERIO DE TRANSPORTE**.

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,

F A L L A

PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad de las Resoluciones núms. 3204 de 4 de agosto y 4230 de 4 de octubre de 2010, expedidas por el **MINISTERIO DE TRANSPORTE**.

SEGUNDO: OTÓRGASE un plazo de seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia, para que el Gobierno Nacional adopte las

³¹ La Sala revisó el módulo del Sistema Único de Información de Trámites, SUIT, disponible en la página web del DAFP [<http://www.funcionpublica.gov.co/web/suit/inicio>], en el que si bien no está estipulado un término específico de duración para obtener la autorización de un nuevo trámite, de los pasos y etapas que allí se evidencian, el lapso de seis (6) meses resulta ponderado para los efectos. En la opción de "Material de capacitación", se advierte: "[...] La "Autorización de nuevos trámites", es una de las funcionalidades del Administrador de Gestión, quien es un funcionario de la institución que comúnmente es el Jefe de la Oficina de Planeación o quien haga sus veces. La funcionalidad "Autorización de nuevos trámites" le permite a las entidades o particulares que cumplen funciones administrativas, realizar la solicitud de autorización para crear o establecer un nuevo trámite, de acuerdo con lo estipulado en la Resolución 1099 del 13 de octubre de 2017 que establece los procedimientos para autorización de trámites y el seguimiento a la política de racionalización de trámites, el Decreto Ley 019 de 2012 y el numeral segundo del artículo primero de la Ley 962 de 2005 [...]".



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

medidas necesarias tendientes a expedir el trámite para la constitución y habilitación de los Centros Integrales de Atención, pero esta vez con el cumplimiento de lo previsto en la Ley 962, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia. Tan pronto como sea adoptada la regulación correspondiente dentro del plazo señalado o vencido el mismo sin que ello ocurriera, se desatarán los efectos jurídicos de la nulidad integral de las resoluciones núms. 3204 de 4 de agosto de 2010 y 4230 de 4 de octubre de 2010, expedidas por el **MINISTERIO DE TRANSPORTE**.

TERCERO: ORDENAR a la Secretaría de la Sección Primera del Consejo de Estado que, una vez en firme esta sentencia, archive el expediente, previas las anotaciones a que haya lugar.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 18 de julio de 2019.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente
Aclara voto

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA
ACLARACIÓN DE VOTO DE OSWALDO GIRALDO LÓPEZ S

Bogotá, D.C., tres (3) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-24-000-2011-00163-00

Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO

Demandado: NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE

Referencia: NULIDAD

ACLARACIÓN DE VOTO

1. En atención al informe secretarial por medio del cual la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación sube a este Despacho la providencia de 18 de julio de 2019, para elaboración de la respectiva aclaración de voto, me permito sustentar las razones de mi discrepancia con la presente decisión.



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

2. Consideró la posición mayoritaria de la Sala que son nulas las Resoluciones núms. 3204 y 4230 de 2010, expedidas por el Ministerio de Transporte, aspecto sobre el cual concuerdo; no obstante, difiero de los argumentos expuestos para llegar a dicha conclusión, como quiera que para la mayoritaria de la Sala fue la falta de agotamiento de las diligencias preliminares ordenadas por el legislador en el artículo 1º de la Ley 962, omitidas por la entidad demandada en su tarea de establecer los requisitos para la constitución y el procedimiento de la habilitación para el funcionamiento de los Centros Integrales de Atención en el territorio nacional, lo cual presupone, como se analizó en la primera parte de la providencia, que este Ministerio es competente para expedir dicha reglamentación.

3. En mi opinión, el Ministerio de Transporte excedió la facultad residual de reglamentación que tiene, ya que el contenido de los actos acusados, esto es, el de establecer los requisitos y el procedimiento para construir y habilitar el funcionamiento de los Centros Integrales de Atención que operarán en el territorio nacional, que son a su vez aquellos establecimientos de carácter público y privado, autorizados por el Ministerio de Transporte, para prestar el servicio de escuela y de casa-cárcel para la reeducación y/o rehabilitación de los infractores de las normas de tránsito, y en consonancia con el artículo 2º de la Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito, es un asunto que por su nivel jerárquico correspondía reglamentar al Gobierno Nacional.

Nótese a modo de ejemplo cómo el numeral 2, artículo 3 de la Resolución 03204 de 2010 establece el cumplimiento de requisitos para ofrecer el servicio de casa-cárcel, e impone obligaciones a entidades como el INPEC, que no hacen parte del sector que preside el Ministerio de Transporte, al señalar que éste será quien expida las autorizaciones de que habla el acto acusado; en el mismo sentido, las resoluciones demandadas establecen criterios relativos a los cursos de formación y educación que son propios de otros ministerios, como el de Educación, asuntos que por su naturaleza los convocaría a su participación.

4. Finalmente, disiento de la decisión adoptada por la mayoría de la Sala, quienes en virtud de la modulación de los efectos de la declaratoria de la nulidad de los actos acusados, otorgan un plazo de seis (6) meses para que el Ministerio de Transporte, adopte las medidas necesarias tendientes a expedir el trámite para la constitución y habilitación de los Centros Integrales de Atención, previo cumplimiento de la Ley 962; toda vez que, como lo he indicado anteriormente, no corresponde al Ministerio hacer la reglamentación de la norma legal sino al Gobierno Nacional, en tal sentido salvo el voto respecto del ordinal segundo de la parte resolutive de la presente sentencia.

Es tan claro que la reglamentación debió ser expedida por el Gobierno Nacional, que la decisión acusada en el ordinal segundo otorgó el plazo de 6 meses al Ministerio de Transporte, sin perjuicio del concurso de otras entidades, lo que denota que en el caso concreto la reglamentación es del Gobierno Nacional y excede las facultades residuales del Ministerio.

En los anteriores términos me permito dejar sentado mi aclaración de voto,



Número único de radicación: 11001-03-24-000-2011-00163-00.
Actor: ÁLVARO MIGUEL BERTEL OVIEDO.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado