



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: Óscar Darío Amaya Navas

Bogotá, D.C., seis (6) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Número único: 11001-03-06-000-2021-00072-00

No. Radicación: 2467

Referencia: Competencias funcionales de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en relación con el Plan Nacional de Seguridad Vial

El Ministerio de Transporte formula consulta sobre la competencia de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, ANSV, para la implementación, diseño y aprobación del Plan Nacional de Seguridad Vial, PNSV, de conformidad con las leyes y decretos que han establecido el marco funcional para su expedición y la creación de esta agencia estatal.

ANTECEDENTES

Los antecedentes de la consulta elevada por el Ministerio de Transporte se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Indica la ministra de Transporte que el parágrafo 1 del artículo 4 de la Ley 769 de 2002 estableció que el Ministerio debe elaborar un Plan Nacional de Seguridad Vial para disminuir la accidentalidad en el país, que sirva además como base para los planes departamentales, metropolitanos, distritales y municipales, de control de piratería e ilegalidad.
2. Explica que mediante el Decreto reglamentario 029 de 2002, se creó la Comisión Intersectorial de Seguridad en las Carreteras, como un organismo dirigido a la coordinación y orientación superior de materias relacionadas con la seguridad en las carreteras del país. El numeral 4 de su artículo 3, modificado por el Decreto Reglamentario 3680 de 2007, le asignó a la Comisión Intersectorial de Seguridad en las Carreteras, la función de aprobar el Plan Nacional de Seguridad Vial, entre otras funciones.

3. Manifiesta que el artículo 1º del Decreto 087 de 2011 que modificó la estructura del Ministerio de Transporte, establece que el objetivo primordial del Ministerio del Transporte es la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo, así como la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo. A su vez, el numeral 2.7 del artículo del mismo decreto establece que una de las funciones del Ministerio del Transporte consiste en fijar y adoptar la política, planes y programas en materia de seguridad vial, en los diferentes modos de transporte, y de construcción y conservación de su infraestructura.
4. Anota que, mediante Resolución 1282 del 30 de marzo de 2012, el Ministerio de Transporte adoptó el Plan Nacional de Seguridad Vial 2011-2016. A su vez indicó que, en sesión del 26 de diciembre de 2011, la Comisión Intersectorial de Seguridad en las Carreteras aprobó dicho Plan Nacional de Seguridad Vial, conforme lo estableció la citada resolución.
5. Indica que posteriormente, mediante la Ley 1702 de 2013, se crea la unidad administrativa especial Agencia Nacional de Seguridad Vial, entidad descentralizada, del orden nacional, que forma parte de la Rama Ejecutiva, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Transporte.

La referida ley estableció, en el inciso 2º del artículo 5º, que la Agencia Nacional de Seguridad Vial es el órgano responsable del proceso de elaboración, planificación, coordinación y seguimiento del Plan Nacional de Seguridad Vial, que seguirá vigente hasta que se apruebe la Ley 1702 de 2013 y se promulgue uno nuevo, por lo que estima que, *prima facie*, la Ley 1702 de 2013 derogó tácitamente la disposición que establecía que el Ministerio de Transporte tenía la función de elaborar el Plan Nacional de Seguridad Vial y ahora esa función recae en la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

6. Precisa que el numeral 1.2 del artículo 9º de esta ley establece que la Agencia Nacional de Seguridad Vial tiene dentro de sus funciones el diseño y la promulgación, en nombre del Gobierno nacional, del Plan Nacional de Seguridad Vial, con revisión cada dos (2) años.
7. Estima que, a pesar de que la precitada ley establece que la Agencia Nacional de Seguridad Vial tiene dentro de sus funciones la elaboración, el diseño y promulgación, en nombre del Gobierno nacional, del Plan Nacional de Seguridad Vial, no se hace referencia a la adopción del mismo, ni el órgano encargado de hacerlo.

8. Mediante la Resolución 2273 del 6 de agosto de 2014 del Ministerio de Transporte, se ajustó el Plan Nacional de Seguridad Vial y se amplió su vigencia hasta el año 2021, previa aprobación de la Comisión Intersectorial de Seguridad en las Carreteras.
9. Manifiesta que el numeral 5º del artículo 3º del Decreto 787 de 2015, por el cual se establecieron las funciones de los órganos de administración de la agencia, establece que el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Seguridad Vial tiene la función de someter a aprobación del Gobierno Nacional el Plan Nacional de Seguridad Vial, sus actualizaciones o modificaciones, así como aprobar las estrategias necesarias para su ejecución y velar por su cumplimiento.
10. Adicionalmente, señala que el numeral 4 del decreto precitado establece que el Despacho del Director General de la Agencia Nacional de Seguridad Vial tiene la función de dirigir el diseño y revisión periódica del Plan Nacional de Seguridad Vial, someterlo a consideración del Consejo Directivo y promulgarlo, sin necesidad de llevar el Plan a una instancia diferente para la aprobación.
11. Indica que, de manera complementaria, el artículo 18 del Decreto 787 de 2015 establece que todas las referencias que hagan las disposiciones legales y reglamentarias vigentes al Ministerio de Transporte, relacionadas con las funciones de la Agencia Nacional de Seguridad Vial se entenderán referidas a la agencia.
12. Refiere la señora ministra de Transporte, mediante documento complementario remitido a la Sala de Consulta y Servicio Civil, que la institucionalidad en el sector transporte ha presentado una evolución en los últimos 30 años para separar las funciones de quien formula la política pública (Ministerio de Transporte), quien regula (Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte), quien gestiona (entidades técnicas adscritas al Ministerio, como la Agencia Nacional de Seguridad Vial, la Agencia Nacional de Infraestructura o la Aeronáutica Civil) y quien supervisa (Superintendencia de Transporte).
13. En este contexto, indica cómo lo anterior es consistente con la separación de funciones y roles propuesta como modelo institucional por el Departamento Nacional de Planeación, así como en la jurisprudencia constitucional.
14. Indica que, de conformidad con la Ley 489 de 1998 y el Decreto 87 de 2011 el ministerio de Transporte le corresponde, como primer organismo y cabeza del Sector, el cumplimiento del objetivo de formulación de política pública.

15. Manifiesta que el marco normativo del Ministerio de Transporte y la Agencia Nacional de Seguridad Vial es claro en la definición del rol de formulador de la política (Ministerio de Transporte) y el rol de ejecutora técnica (Agencia Nacional de Seguridad Vial), de acuerdo a la naturaleza jurídica de ambas entidades y del lugar que ocupan en la estructura orgánica del Estado, no obstante que las funciones asignadas a la Agencia Nacional de Seguridad Vial, relacionadas con la adopción y aprobación del Plan Nacional de Seguridad Vial, no son suficientemente precisas.
16. Expone que, a través del nuevo Plan Nacional de Seguridad Vial, el Gobierno pondrá en marcha una estrategia que permitirá al país combatir las afectaciones que generan los accidentes de tránsito (siniestros viales) sobre la vida y condición de los diferentes actores viales y la sociedad en general, así como contará con un documento de política pública que contribuya a cumplir con el objetivo de desarrollo sostenible ratificado mediante la Declaración de Estocolmo, proclamada en el marco de la Tercera Conferencia Ministerial sobre Seguridad Vial y que tiene como propósito reducir, para el año 2030, las muertes y lesiones causadas por siniestros viales en un 50%.
17. Adicionalmente, indica que, con este PNSV, Colombia fortalecerá la aplicación del enfoque denominado Sistema Seguro, un modelo de gestión de la seguridad vial que ha sido reconocido en el ámbito internacional por su efectividad para proteger la integridad de los actores viales.
18. Expone cómo, con la implementación del enfoque Sistema Seguro, el PNSV 2022-2031 representa un cambio en la concepción tradicional se ha dado a la seguridad vial, en cuanto se deja de lado el abordaje centrado de forma casi exclusiva en los comportamientos de los actores viales y en medidas reactivas, para trascender hacia un conjunto de medidas integrales, enfocadas en la prevención y actuación oportuna, que además de los aspectos comportamentales, considera otros necesarios para prevenir la ocurrencia del siniestro, o, si este ocurre, minimiza la severidad de las lesiones de los actores implicados en este.
19. Agrega que, con el fin de favorecer el cumplimiento de las acciones contenidas en el PNSV 2022-2031, el mencionado documento incorpora el plan de acción para la seguridad vial, el cual describe el alcance de las acciones correspondientes, la asignación de entidades líderes de las acciones planteadas, así como la identificación de las entidades de apoyo requeridas para el correcto desarrollo de las acciones.
20. Explica que en el marco de las funciones establecidas en el artículo 9º de la Ley 1702 de 2013, la Agencia Nacional de Seguridad Vial-ANSV adelanta

desde el año 2020, el proceso de formulación del Plan Nacional de Seguridad Vial 2022-2031, de acuerdo con las etapas que se describen a continuación:

21. Una primera etapa consiste en la formulación del primer insumo por parte de la ANSV, correspondiente a los antecedentes, el marco conceptual y el diagnóstico. Esta etapa culminó con la presentación del enfoque general del PNSV 2022-2031, por parte del director de la ANSV, al viceministerio de Transporte, y la entrega del documento para sus observaciones.
22. La formulación del componente estratégico (objetivos y acciones) se realiza en virtud de los compromisos acordados en el marco de la Declaración de Estocolmo, las recomendaciones presentadas por Naciones Unidas a partir de la promulgación de la segunda década de la seguridad vial y las buenas prácticas internacionales. En este componente, se generó un espacio participativo en el que se recibieron propuestas de la academia, el sector privado, las entidades territoriales y la ciudadanía.
23. Expresa que, en cuanto a la socialización y concertación, el documento fue socializado con las entidades identificadas como líderes de acción y de apoyo, e igualmente fue remitido a estas entidades para sus observaciones y sugerencias, las cuales fueron allegadas a la ANSV durante el periodo comprendido entre agosto y septiembre de 2021, para realizar, posteriormente, mesas de trabajo, a partir de lo cual, se generó un plan de acción concertado y formulado desde un proceso participativo.
24. Manifiesta que, en los meses de julio y agosto de 2021, se realizaron diálogos territoriales en cada una de las ocho (8) regiones definidas en el PND 2018-2022, en los que participaron actores viales, entidades territoriales, academia y sector privado. Adicionalmente, se desarrollaron espacios con los miembros de la Red de Observatorios Territoriales (26 entidades territoriales) y con secretarías de salud.
25. Refiere que, como resultado del proceso anteriormente descrito, se esperaba tener un documento consolidado a finales del mes de noviembre de 2021, el cual se publicará para observaciones finales, por parte del Consejo Consultivo de Seguridad Vial y de la ciudadanía en general, con el fin de culminar el proceso participativo del Plan, con todos los actores involucrados.
26. Concluye que, lo anterior da cuenta de que la Agencia Nacional de Seguridad Vial-ANSV, en su competencia de entidad técnica, ha avanzado en la construcción del nuevo Plan Nacional de Seguridad Vial.

Con base en lo reseñado, formula las siguientes **PREGUNTAS**:

«1. Conforme a la normatividad aplicable, ¿El Plan Nacional de Seguridad Vial debe ser aprobado?»

«2. En caso que la respuesta a la pregunta numero 1 sea afirmativa, y conforme a la normatividad aplicable, ¿A quién le corresponde aprobar el Plan Nacional de Seguridad Vial? Y Cómo debe esa entidad aprobar el mencionado Plan?

Si le corresponde al Gobierno Nacional, ¿Debe aprobarlo a través de decreto? ¿Con un oficio suscrito por el señor Presidente de la República y la ministra del ramo? o ¿Podría llevarse a aprobación en el Consejo Nacional de Política Económica y Social y entenderse que así cumple con la aprobación por parte del Gobierno Nacional? »

«3. Conforme a la normatividad aplicable, especialmente lo establecido en el numeral 2.7 del artículo 2 del Decreto 087 de 2011 y el numeral 1.2 del artículo 9 de la Ley 1702 de 2013 ¿En qué consiste la adopción y la promulgación del Plan Nacional de Seguridad Vial y como se diferencia una figura de la otra?»

«4. Conforme a la normatividad aplicable, especialmente lo establecido en el numeral 2.7 del artículo 2 del Decreto 087 de 2011 y el numeral 1.2 del artículo 9 de la Ley 1702 de 2013 ¿ El Plan Nacional de Seguridad Vial debe ser adoptado y promulgado?»

«5. Conforme a la normatividad aplicable, especialmente lo establecido en el numeral 2.7 del artículo 2 del Decreto 087 de 2011 y el numeral 1.2 del artículo 9 de la Ley 1702 de 2013 ¿A quién le corresponde adoptar y promulgar el Plan Nacional de Seguridad Vial? Y ¿Cómo debe esa entidad adoptar y promulgar el Plan Nacional de Seguridad Vial? »

II. CONSIDERACIONES

Para dar respuesta a estos interrogantes, la Sala analizará las siguientes materias:

i) Antecedentes que sirvieron de fundamento para la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial – ANSV; ii) antecedentes del proyecto de ley para la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial; iii) objeto de la Agencia Nacional de Seguridad Vial y definición de seguridad vial en la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley núm. 166 de 2012 Senado; iv) creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, por medio de la Ley 1702 de 2013; Nacional de Seguridad Vial; v) facultades y competencia de la Agencia Nacional de Seguridad Vial para la expedición del Plan Nacional de Seguridad Vial; y vi) caso concreto.

1. Antecedentes que sirvieron de fundamento para la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial – ANSV

a. Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, expedido mediante la Ley 1450 de 2011, se implementó como política de Estado la Seguridad Vial, considerada como una estrategia para el fortalecimiento de la competitividad del país.

Los motivos que llevaron al Gobierno a incorporar la política de seguridad vial en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 fueron: (i) el incremento de muertes y heridos de gravedad en accidentes de tránsito dentro de los perímetros urbanos y en las carreteras del país; (ii) la estimación para el año 2020 del incremento de vehículos particulares y motos; (iii) la accidentalidad vial como primera causa de muerte en niños entre 5 y 14 años, por encima de cualquier enfermedad; (iv) la segunda causa de muerte en adultos entre 15 y 44 años; (v) el incremento de la mortalidad de peatones, ciclistas y motociclistas; (vi) el llamado de la comunidad internacional: Naciones Unidas, Organización Mundial de la Salud, ONG, entidades multilaterales, etc., para declarar esta década como la década de acción en seguridad vial, entre otros factores.

Señaló dicho Plan:

Seguridad vial

En 2009, en Colombia hubo 5.634 muertos y más de 135.000 heridos de gravedad en accidentes de tránsito. Cerca del 70% de las muertes ocurren dentro de perímetros urbanos y el resto en carreteras, aunque estos últimos accidentes suelen ser más letales. La tasa de muertos por cada 10.000 vehículos en 2009 fue 9,6, mientras que México tiene una tasa de 8,5, Chile 8,1 y España 1,3.

Se estima que para 2020 el país incrementará su parque de vehículos particulares en un 54% y el de motos en un 152% reflejando la necesidad de aunar esfuerzos en materia de política de seguridad vial en el país. En la actualidad la accidentalidad vial es la primera causa de muerte en niños entre los 5 y 14 años, por encima de cualquier enfermedad; y la segunda causa de muerte en adultos entre los 15 y 44 años de edad. Es particularmente crítico el incremento en los últimos años de la mortalidad de los usuarios de las vías más vulnerables, como son peatones, ciclistas y motociclistas. Los pagos en siniestros del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) por accidentes en motocicletas representan más del 70% del total de pagos de siniestros del SOAT en todo tipo de vehículos. Se estima que los costos asociados a la accidentalidad vial, en un país de ingresos medios como Colombia, pueden ser equivalente al 3% del PIB.

Ante la problemática actual de la accidentalidad vial en el país, y el llamado de toda la comunidad internacional –Naciones Unidas, Organización Mundial de la Salud, ONG, entidades multilaterales, etc.–, en declarar ésta la década de acción en seguridad vial, el Gobierno nacional declara la seguridad vial como una política de Estado que trascienda los planes y programas de un período de gobierno. La política es consecuente con el mandato constitucional y legal que tiene el Estado en garantizar la prestación del servicio de transporte en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad y será liderada por el MIT a través de su Viceministerio especializado en temas de transporte y tránsito, e implicará una articulación institucional a nivel público y privado¹.

En el documento sobre las bases² del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se encuentran, entre otros, los antecedentes para la implementación de Plan Nacional de Seguridad Vial y la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, como entidad de soporte interinstitucional, como puede leerse en el texto del mismo:

[...] Ante la problemática actual de la accidentalidad en el país, y el llamado de toda la comunidad internacional-Naciones Unidas, Organización Mundial de la Salud, ONG, entidades multilaterales, etc-, en declarar ésta la década de acción en seguridad vial, el Gobierno nacional declara la seguridad vial como una política de Estado que trascienda los planes y programas de un período de gobierno,

[...]

En desarrollo de esta política, el Ministerio de Transporte liderará y elaborará un Plan de Seguridad Vial 2011-2015, que busque disminuir la accidentalidad vial en el país a través de la definición de lineamientos claros.

[...]

El Ministerio de Transporte liderará la implementación de este plan, coordinará las acciones de los distintos niveles de Gobierno, **y evaluará la creación de una Agencia Nacional de Seguridad Vial. Este esquema servirá de soporte interinstitucional para la generación, seguimiento y control de las políticas establecidas, así como para el fortalecimiento en la planeación y gestión de la seguridad vial en el país.**

[...]

En desarrollo del Plan, el MIT desarrollará (sic) y adoptará las políticas y estrategias tendientes a la prevención de la accidentalidad vial, y propondrá los cambios al Código Nacional de Tránsito(Ley 769 de 2002) que se requieran para salvaguardar los principios de la política con relación a las condiciones de seguridad para los

¹Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, Tomo I, pp 147 – 148. Página web <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>

² Departamento Nacional de Planeación, DNP, Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, páginas 118 y 119.

usuarios en las diferentes modalidades de transporte y en cualquier de los modelos de gestión en que esta se desarrolle.

En el mismo sentido, el documento Conpes 3764³, con el fin de prevenir la accidentalidad vial del país, consideró como necesaria la adopción de un Plan Nacional de Seguridad Vial, para lo cual expuso la génesis de la creación de una unidad especializada que desarrollaría las funciones de apoyo y seguimiento de la política de seguridad vial, así:

[...] En la última década, Colombia ha realizado acciones importantes dirigidas a fortalecer el marco normativo, institucional y de política para la seguridad vial, La Ley 769 de 2002 otorga al Ministerio de Transporte la responsabilidad de elaborar un Plan Nacional de Seguridad Vial (PNSV) con el fin de disminuir la accidentalidad en el país y servir de base para el desarrollo de planes a nivel regional y local. Con fundamento en dicha Ley, se adoptó el PNSV 2004-2008, cuya vigencia se amplió hasta 2010.

Posteriormente, el Gobierno Nacional a través del PND, estableció como prioridad la formulación del PNSV 2011-2016, que tiene como objetivo la reducción del número de víctimas fatales por accidentes viales, basado en la articulación de un conjunto de lineamientos de política estratégicos, a través de los diferentes actores con eficiencia en el uso de los recursos disponibles. Desde su elaboración en 2011, el Gobierno Nacional ha trabajado en el desarrollo de un plan de acción para su implementación y en las principales acciones que de él se derivan.

[...]

En este contexto, el Viceministerio de Transporte, VT, **se encuentra en proceso de creación de la Unidad de Seguridad Vial (USV), que desarrollará las funciones de apoyo y seguimiento a la implementación de la POLÍTICA y de articulación de la interinstitucionalidad en materia de seguridad vial a través de: i) fortalecimiento de la institucionalidad del MIT; ii) la implementación y operación del Observatorio Nacional de Seguridad Vial (ONSV) [mayúscula según texto original]**

³ Departamento Nacional de Planeación, DNP, documento Conpes 3764 de 30 de agosto de 2013, páginas 4 a 6.

b. Plan Nacional de Seguridad Vial

La Sala de Consulta y Servicio Civil⁴ ha considerado que la seguridad vial está definida expresamente por el artículo 5º de la Ley 1702 de 2013⁵ como el conjunto de acciones y políticas:

«[D]irigidas a prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en sus desplazamientos ya sea en medios motorizados o no motorizados. Se trata de un enfoque multidisciplinario sobre medidas que intervienen en todos los factores que contribuyen a los accidentes de tráfico en la vía, desde el diseño de la vía y equipamiento vial, el mantenimiento de las infraestructuras viales, la regulación del tráfico, el diseño de vehículos y los elementos de protección activa y pasiva, la inspección vehicular, la formación de conductores y los reglamentos de conductores, la educación e información de los usuarios de las vías, la supervisión policial y las sanciones, la gestión institucional hasta la atención a las víctimas».

La seguridad vial representa un fin constitucionalmente válido, habida cuenta que, de acuerdo con el artículo 2º de la Constitución Política, las autoridades tienen el deber de proteger la vida y bienes de las personas⁶.

En el ordenamiento nacional existen múltiples normas relacionadas con la seguridad vial, entre las que pueden mencionarse las Leyes 663 de 1993, 100 de 1993, 105 de 1993, 336 de 1993, 769 de 2002, 1083 de 2005, 1450 de 2011, 1503 de 2011, 1682 de 2013 y 1702 de 2013.

⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 25 de septiembre de 2018. Radicación interna 2397

⁵ Por la cual se crea la Agencia Nacional de Seguridad Vial y se dictan otras disposiciones.

⁶ Si bien es cierto el tránsito automotor es una actividad que es trascendental en las sociedades contemporáneas pues juega un papel muy importante en el desarrollo social y económico y en la realización de los derechos fundamentales, no lo es menos, que la actividad del tránsito automotriz implica también riesgos importantes y por lo tanto puede ser regulada por el legislador para el cumplimiento de los fines constitucionales anteriormente mencionados. Al respecto, la Corte en sentencia C-529 de 2003, con ponencia del Magistrado Eduardo Montealegre Lynett, consideró lo siguiente: La importancia y el carácter riesgoso del tránsito vehicular justifican entonces que esta actividad pueda ser regulada de manera intensa por el Legislador, quien puede señalar reglas y requisitos destinados a salvaguardar la vida e integridad de las personas, así como a proteger los bienes y propiedades. Por ello esta Corte ha resaltado que el tránsito es una actividad “frente a la cual se ha considerado legítima una amplia intervención policiva del Estado, con el fin de garantizar el orden y proteger los derechos de las personas”. El control constitucional ejercido sobre las regulaciones de tránsito debe entonces ser dúctil, a fin de no vulnerar esa amplitud de la libertad de configuración y de las facultades del Legislador para regular el tránsito, debido a su carácter riesgoso. Con esos criterios entra entonces la Corte a estudiar los cargos contra los parágrafos acusados”. Corte Constitucional. Sentencia del 19 de noviembre de 2013, C-1090.

Adicionalmente, el país cuenta actualmente con un Plan Nacional de Seguridad Vial⁷ para el periodo 2011 – 2021, el cual establece la política de Estado sobre la materia. Este Plan constituye la carta de navegación que guía la adopción de las políticas y acciones a nivel nacional, regional, departamental y municipal en materia de seguridad vial⁸. Su objetivo general es reducir en un 26 % el número de víctimas fatales por accidentes de tránsito a nivel nacional para el año 2021⁹.

En relación al Plan Nacional de Seguridad Vial, PNSV, y los organismos que por mandato legal han estado encargados de su elaboración, adopción y aprobación distintas normas se han ocupado de regularlo.

En primer lugar, el Decreto reglamentario 029 de enero de 14 de 2002¹⁰ creó la Comisión Intersectorial de Seguridad en las Carreteras¹¹ como un organismo dirigido a la coordinación y orientación superior de materias relacionadas con la seguridad en las carreteras del país. El artículo 3º, modificado por el Decreto 3680 de 2007, asignó entre las funciones de la Comisión la de aprobar el Plan Nacional de Seguridad Vial y para el efecto estableció:

«**Artículo 3º.** Funciones. Modificado por el Artículo 2 del Decreto 3680 de 2007. Son funciones de la Comisión Intersectorial de Seguridad en las Carreteras, las siguientes:
[...]

⁷ “Se tratará de un plan, basado en el diagnóstico de la accidentalidad y del funcionamiento de los sistemas de seguridad vial del país. Determinará objetivos, acciones y calendarios, de forma que concluyan en una acción multisectorial encaminada a reducir de víctimas por siniestros de tránsito. La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) será el órgano responsable del proceso de elaboración, planificación, coordinación y seguimiento del Plan Nacional de Seguridad Vial, que seguirá vigente hasta que se apruebe la ley y se promulgue un nuevo Plan Nacional de Seguridad Vial. Ley 1702 de 2013, artículo 5º.

⁸ En respuesta, el Gobierno de Colombia definió como una prioridad y como una política de Estado la Seguridad Vial, la cual se concreta en el presente Plan Nacional de Seguridad Vial (PNSV) 2011 - 2021.

Esta preocupación generalizada nos invita a definir e implementar lineamientos de políticas públicas que impulsen y faciliten la coordinación institucional e intersectorial de acciones en seguridad vial, para la consecución de objetivos comunes que prevengan, reduzcan y/o mitiguen el impacto de los accidentes asociados al tránsito.

En ese sentido, el Plan se convierte en una carta de navegación que orienta y propicia medidas concertadas, indicativas e integrales en todo el territorio nacional, fomenta la formulación y aplicación de políticas y acciones a nivel regional, departamental y municipal, con el objetivo de reducir el número de víctimas fatales y no fatales a nivel nacional”. Ministerio de Transporte. Plan Nacional de Seguridad Vial. Colombia 2011-2021. 2ª edición. 2015, p. 6.

⁹ De acuerdo con el Observatorio Nacional de Seguridad Vial, de enero a diciembre de 2017, 6718 personas perdieron su vida en las vías colombianas. En lo que respecta al año 2018, entre enero y julio dicha cifra corresponde a 3687 personas (con fecha de corte 30 de julio de 2018).

¹⁰ Por el cual se crea la Comisión Intersectorial de Seguridad en las Carreteras.

¹¹ Decreto 029 de 2002, artículo 1: Creación de la Comisión Intersectorial. Créase la Comisión Intersectorial de Seguridad en las Carreteras, como organismo dirigido a la coordinación y orientación superior de materias relacionadas con la seguridad en las carreteras del país.

4. Aprobar el Plan Nacional de Seguridad Vial».

Mediante la Ley 769 de 2002¹², modificada por la Ley 1383 de 2010¹³, se expidió el Código Nacional de Tránsito Terrestre. En su artículo 1º, modificado por el artículo 1º de la Ley 1383, se determinó su ámbito de aplicación y los principios, en los siguientes términos:

Artículo 1º. El artículo 1º de la Ley 769 de 2002, quedará así:

Artículo 1º. Ámbito de aplicación y principios. Las normas del presente Código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de **tránsito, y vehículos** por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.

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.

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. [Resaltado nuestro].

Por su parte, el artículo 4º párrafo primero del Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002, le impuso al Ministerio de Transporte la obligación de elaborar un Plan Nacional de Seguridad Vial, con el fin de disminuir la accidentalidad en el país así:

Artículo 4º párrafo 1. El Ministerio de Transporte **deberá elaborar un plan nacional de seguridad vial** para disminuir la accidentalidad en el país que sirva

¹² Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones

¹³ Mediante la cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

además como base para los planes departamentales, metropolitanos, distritales y municipales, de control de piratería e ilegalidad [resaltado fuera de texto original]

El Decreto reglamentario 087 de 2011¹⁴ modificó la estructura del Ministerio de Transporte, y en su artículo 1º estableció como objetivo primordial de este la **formulación y adopción** de las políticas, **planes**, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.

En materia de seguridad en los diferentes modos de transporte, en el marco de sus funciones, el artículo 2º del precitado decreto confirió al Ministerio del Transporte la facultad de fijar y aprobar los planes en la materia:

Artículo 2º. FUNCIONES. Corresponde al Ministerio de Transporte cumplir, 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 transporte, tránsito y la infraestructura de los modos de su competencia.

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. [Resaltado fuera de texto original].

Posteriormente, mediante la Resolución 1282 del 30 de marzo de 2012¹⁵, el Ministerio de Transporte adoptó¹⁶, en su artículo 1º, el «Plan Nacional de Seguridad Vial 2011 – 2016», cuyos considerandos invocan las precisas facultades que le fueron otorgadas, tanto en el párrafo 1 del artículo 4º de la Ley 769 de 2002, como las contenidas en el artículo 1º del Decreto 087 de 2011.

Posteriormente, este Plan Nacional de Seguridad Vial 2011 – 2016 fue ajustado por el Ministerio de Transporte mediante la Resolución 2273 del 6 de agosto de 2014¹⁷, que amplió, adicionalmente, su período al año 2021¹⁸.

¹⁴ Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias.

¹⁵ Por la cual se adopta el Plan Nacional de Seguridad Vial 2011-2016.

¹⁶ Artículo 1º. Adoptar el Plan Nacional de Seguridad Vial 2011-2016, contenido en el texto anexo, como un documento de política pública, que forma parte integral de la presente resolución.

¹⁷ Por la cual se ajusta el Plan Nacional de Seguridad Vial 2011-2021 y se dictan otras disposiciones.

¹⁸ Si bien la expedición de este nuevo Plan Nacional de Seguridad Vial fue posterior a la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (Ley 1702 de 2013), y por lo tanto cronológicamente no podría entenderse como un antecedente que sustentó la creación de dicha Entidad, no puede desconocerse que este documento técnico es un ajuste del PNSV que venía rigiendo previo a la creación de esta máxima autoridad en seguridad vial nacional.

El Código Nacional de Transporte y las diferentes normas a que se ha hecho referencia sirvieron como fundamento para la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, de lo cual puede resaltarse cómo el contenido y alcance de los mismos están enfocados al desarrollo de políticas dirigidas a implementar la seguridad vial en vías terrestres.

En conclusión, tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 como el Plan Nacional de Seguridad Vial, PNSV, son instrumentos que sirvieron de fundamento para la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial y tuvieron como objetivo reducir la mortalidad y el número de lesionados de peatones, motociclistas, ciclistas, entre otros, como consecuencia de accidentes de tránsito.

2. Antecedentes del proyecto de ley de creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial-ANSV.

En la Gaceta del Congreso núm. 821 del 21 de noviembre de 2012, se encuentra publicado el Proyecto de Ley núm. 166 de 2012 Senado, «Por la cual se crea la Agencia Nacional de Seguridad Vial y se dictan otras disposiciones», radicado por el Ministerio de Transporte y un grupo de congresistas.

El artículo 2º del mencionado proyecto definió el objeto de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, así como lo que debe entenderse por Seguridad Vial, para efectos de dicha ley, en los siguientes términos:

Artículo 2º. Objeto. La Agencia Nacional de Seguridad Vial –ANSV–, tendrá como objeto ser el **soporte interinstitucional** y de coordinación para la ejecución, seguimiento y control de las políticas, estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de seguridad vial, definidas por el Gobierno Nacional, así como para el fortalecimiento en la planeación y gestión de la seguridad vial en el país.

Parágrafo. Para efecto de la presente ley, entiéndase por seguridad vial el conjunto de medidas y disposiciones dirigidas a disminuir el riesgo de muerte o de lesión a la integridad física de las personas en el tránsito y transporte terrestre. Medidas que intervienen los factores que contribuyen a los accidentes de tráfico, desde el diseño de la vía y equipamiento vial, el mantenimiento de las infraestructuras viales, la regulación del tráfico, el diseño de vehículos y los elementos de protección activa y pasiva, la inspección vehicular, la formación de conductores y los reglamentos de conductores, la educación e información de los usuarios de las vías, la supervisión policial y las sanciones, la gestión institucional hasta la atención a las víctimas¹⁹. [Resaltado nuestro].

¹⁹ Gaceta del Congreso No. 821 del 21 de noviembre de 2012, p 13.

El artículo 5º del texto publicado en la Gaceta 821 de 21 de noviembre de 2012 incorporó las siguientes funciones a cargo de la Agencia Nacional de Seguridad Vial:

Artículo 5º. Funciones. La Agencia Nacional de Seguridad Vial, ANSV, ejercerá las siguientes funciones:

- a) Ser el soporte interinstitucional y de coordinación para la ejecución, seguimiento y control de las políticas, estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de seguridad vial definidas por el Gobierno Nacional, así como para el fortalecimiento en la planeación y gestión de la seguridad vial en el país;
- b) Proponer al Gobierno Nacional, planes, programas y proyectos en materia de seguridad vial y garantizar su ejecución;

[...]

- e) Servir de órgano consultor del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Locales para la adecuada aplicación de las políticas contenidas en el Plan Nacional de Seguridad Vial y de los planes locales para el desarrollo de un tránsito seguro en todo el territorio nacional;

[...]

- i) Proponer al Gobierno Nacional tareas legislativas y normativas relativas al Código Nacional de Tránsito, los textos reglamentarios y los decretos relativos a la seguridad vial.

La exposición de motivos del proyecto de ley sustenta la necesidad de creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, tal como se evidencia de su lectura así:

[...]Por primera vez, se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo la Seguridad Vial como tema prioritario de la Política Pública que debe trascender de una Política de Gobierno a una Política de Estado. En las bases del PND se plantea evaluar la creación de una Agencia Líder para la Seguridad Vial.

[...]

La creación de la ANSV, ente articulador, propiciará la sensibilización de las autoridades de los entes territoriales en cuanto a sus responsabilidades frente a la elaboración y puesta en marcha de los planes de seguridad vial, **bajo los criterios establecidos por el Gobierno Nacional.**

[...]

De esta situación surge la necesidad para el Estado colombiano de crear una agencia líder para la seguridad vial en el territorio colombiano, la cual tenga como objetivo **el diseño de estrategias**, planes y acciones dirigidos a garantizar el desarrollo y cumplimiento de la política nacional de seguridad vial definida por el Gobierno Nacional en la Ley 1450 de 2011 Plan Nacional de Desarrollo [...]

[...]

Además, para hacer efectiva la institucionalidad requerida, la Comisión Accidental de Seguimiento a la Seguridad Vial constata la necesidad de la creación de una entidad que establezca los roles y la planificación debida de la Seguridad Vial, como **órgano coordinador y consultor técnico**, que haga uso y manejo de la información y desarrolle la gestión de datos por medio de un Observatorio de Seguridad Vial.

[...]

Este esquema servirá de **soporte interinstitucional para la coordinación, ejecución, seguimiento y control de las políticas establecidas por el Gobierno Nacional**, así como el fortalecimiento en la planeación y gestión de la seguridad vial en el país.

[...]

Finalmente, todo lo anterior corresponde a un llamado claro con el propósito de dar cuenta a la necesidad de una voluntad política traducida en la necesidad de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, que involucre una interinstitucionalidad al tiempo que aborde las realidades locales de las diferentes entidades territoriales y que estas a su vez se enmarquen dentro de los objetivos del Plan Nacional de Seguridad Vial, para brindarle y garantizarle a los diferentes actores en la vía el derecho fundamental a movilizarse con seguridad²⁰. [Resaltado nuestro].

Como puede observarse, la finalidad del proyecto de ley radicado en el Congreso de la República fue la creación de una entidad a nivel nacional que se denominó Agencia Nacional de Seguridad Vial, que sirviera como ente articulador de la política pública de seguridad vial entendida como «el conjunto de medidas y disposiciones dirigidas a disminuir el riesgo de muerte o de lesión a la integridad física de las personas en el tránsito y transporte terrestre».

²⁰ Gaceta del Congreso núm. 821 del 21 de noviembre de 2012, pp 15- 20. Las siguientes citas son del original del texto: ²FORENSIS 2000 – 2010. Instituto Nacional de Medicina Legal y ciencias Forenses (INMLCF). ³ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. “Forensis 2011 Datos para la Vida”. Página 281. ⁴ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. “Forensis 2011 Datos para la Vida”. Página 281. ⁶ Doctora Luz Janeth Forero, Directora INMLCF, IV Seminario Internacional de Seguridad Vial - Bogotá 2009.

3. Objeto de la Agencia Nacional de Seguridad Vial-ANSV y definición de seguridad vial en la ponencia para primer debate del proyecto de Ley 166 de 2012 Senado.

En la ponencia para primer debate al PL 166 de 2012 Senado, el senador coordinador ponente ajustó, entre otros, el texto del artículo contentivo del objeto de la ANSV, y modificó su numeración, pues pasó de ser el artículo 2º al 3º.

De acuerdo a lo anterior, en el pliego de modificaciones propuesto para el primer debate al proyecto de ley 166 Senado se propuso la inclusión de un artículo nuevo así:

Artículo (nuevo) 1º. Autoridad. La Agencia Nacional de Seguridad (ANSV) será la máxima autoridad para la aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacional, tendrá la autoridad necesaria para articular los organismos y entidades públicas y privadas, implicados en la seguridad vial, y dirigirá el plan de acción de seguridad vial del Gobierno. Por tanto su misión es reducir la accidentalidad vial en Colombia.

En el mismo sentido, el artículo 3º de la ponencia incorpora como objeto de la agencia el siguiente:

Artículo 3º. Objeto. La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) tendrá como objeto la planificación, articulación y gestión de la seguridad vial del país. Será el soporte institucional y de coordinación para la ejecución, el seguimiento y el control de las estrategias, los planes y las acciones dirigidos a dar cumplimiento a los objetivos de las políticas de seguridad vial del Gobierno Nacional en todo el territorio nacional.

A su vez, el artículo 4º del proyecto define el Plan Nacional de Seguridad Vial y, respecto de la agencia, dispuso:

Artículo 4º. Definiciones

[...]

[L]a Agencia Nacional de Seguridad Vial será el órgano responsable del proceso de elaboración, planificación, coordinación y seguimiento del Plan Nacional de Seguridad Vial.

La ponencia hace referencia a: (i) la política de Estado contenida en el Plan Nacional de Desarrollo – Ley 1450 de 2011; (ii) el Plan Nacional de Seguridad Vial, como marco legal para la priorización de acciones coordinadas y dirigidas a establecer compromisos de todos los actores viales; (iii) el Observatorio de

Seguridad Vial; (iv) la creación de la Comisión Accidental de Seguimiento a la Seguridad Vial en el Congreso de la República; (v) los datos estadísticos, tanto internacionales como nacionales, sobre siniestros en accidentes de tránsito; (vi) las principales causas de muerte y lesiones generados en accidentes de tránsito, como desobedecer normas de tránsito, exceso de velocidad, fallas mecánicas, embriaguez aparente, estado de las vías, etc.; (vii) los actores en la vía y los grupos vulnerables, como motociclistas, peatones, conductores, ciclistas, y (viii) las zonas de ocurrencia de siniestros, siendo el de mayores eventos las zonas urbanas, etc.

En la Gaceta núm. 329 del 28 de mayo de 2013, donde aparece publicada la ponencia aludida, se lee, en su exposición de motivos, entre muchos otros aspectos, lo siguiente:

Antecedentes y contextualización del proyecto de ley

La coordinación y articulación buscadas, ya se evidencian desde el origen de este proyecto, los diversos actores que han participado y aportado para la estructuración de esta iniciativa de creación de la agencia, como ente articulador, para propiciar la sensibilización de las autoridades de los entes territoriales en cuanto a sus responsabilidades frente a la elaboración y puesta en marcha de los planes locales de seguridad vial, **bajo los criterios establecidos por el Gobierno Nacional**, se han encontrado en un punto único de referencia y es que la seguridad vial debe ser abordada desde una perspectiva intersectorial.

[...]

El Ministerio de Transporte a través de la participación en la Comisión de Seguridad Vial y en la Comisión Sexta del Senado, ha mostrado su permanente compromiso para encontrar soluciones reales a la problemática de la Inseguridad Vial, liderando la implementación del Plan Nacional de Seguridad Vial y la realización de los ajustes pertinentes al mismo, a través de la Mesa Técnica de Ajustes, coordinando las acciones de los distintos niveles de Gobierno, y apoyando la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) y del Observatorio Nacional de Seguridad Vial. **Este esquema servirá de soporte interinstitucional para la coordinación, ejecución, seguimiento y control de las políticas establecidas por el Gobierno Nacional**, así como el fortalecimiento en la planeación y gestión de la seguridad vial en el país.²¹

²¹ Gaceta del Congreso núm. 329 del 28 de mayo de 2013, Senado, pp 4 - 5. Las siguientes citas son del original del texto: ⁴FORENSIS 2000 – 2010. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF). ⁵Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. “Forensis 2011 Datos para la Vida”. Página 281. ⁶Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. “Forensis 2011 Datos para la Vida”. Página 281. ⁸Población según DANE 45.659.709, Parque automóvil de 2 ruedas motorizadas 3.030.317 Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT).

4. Creación de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), Ley 1702 de 2013

Cumplidos todos los trámites constitucionales, se promulga la Ley 1702 de 2013, mediante la cual se crea la unidad administrativa especial denominada Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), entidad descentralizada, del orden nacional, que forma parte de la Rama Ejecutiva, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Transporte.

La ANSV es la máxima autoridad para la aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacional, coordina todas las entidades públicas y privadas comprometidas con la seguridad vial, y tiene la función de implementar²² el plan de acción de la seguridad vial del Gobierno.

Para el efecto establece el artículo 2º de la Ley 1702 de 2013 lo siguiente:

Artículo 2º. Autoridad. La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) es la máxima autoridad para la aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacional. Coordina los organismos y entidades públicas y privadas comprometidas con la seguridad vial e implementa el plan de acción de la seguridad vial del Gobierno; su misión es prevenir y reducir los accidentes de tránsito.

Asimismo, el artículo 3º señaló el alcance de su objetivo misional así:

Artículo 3º .Objeto. La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), tendrá como objeto la **planificación, articulación y gestión de la seguridad vial del país**. Será el soporte institucional y de coordinación para la ejecución, el seguimiento y el control de las estrategias, los planes y las acciones dirigidos a dar cumplimiento a los objetivos de las políticas de seguridad vial del Gobierno Nacional en todo el territorio nacional. [Resaltado fuera del texto original].

Igualmente, el artículo 5º de la ley precisa el alcance de algunas de sus definiciones, y de manera puntual, respecto de la Seguridad Vial y del Plan Nacional de Seguridad Vial, indicó:

Artículo 5º. Definiciones. Para la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Seguridad Vial. Entiéndase por seguridad vial el conjunto de acciones y políticas dirigidas a prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en sus desplazamientos ya sea en medios motorizados o no motorizados. Se trata de un enfoque multidisciplinario sobre medidas que intervienen en todos los factores que contribuyen a los accidentes de tráfico en la vía, desde el diseño de la

²² Según el Diccionario de la Real Academia Española, RAE, «*implementar*» es el acto de poner en funcionamiento, o aplicar métodos para llevar algo a cabo.

vía y equipamiento vial, el mantenimiento de las infraestructuras viales, la regulación del tráfico, el diseño de vehículos y los elementos de protección activa y pasiva, la inspección vehicular, la formación de conductores y los reglamentos de conductores, la educación e información de los usuarios de las vías, la supervisión policial y las sanciones, la gestión institucional hasta la atención a las víctimas.

Plan Nacional de Seguridad Vial. Se tratará de un plan, basado en el diagnóstico de la accidentalidad y del funcionamiento de los sistemas de seguridad vial del país. Determinará objetivos, acciones y calendarios, de forma que concluyan en una acción multisectorial encaminada a reducir de víctimas por siniestros de tránsito. **La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) será el órgano responsable del proceso de elaboración, planificación, coordinación y seguimiento del Plan Nacional de Seguridad Vial, que seguirá vigente hasta que se apruebe la ley y se promulgue un nuevo Plan Nacional de Seguridad Vial.** [Resaltado fuera de texto original].

El artículo 9º se ocupa de las funciones de la ANSV, entre las que se resaltan las siguientes, respecto del Plan Nacional de Seguridad Vial:

ARTÍCULO 9º. Funciones. La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) ejercerá las siguientes funciones:

1. De planificación

1.1 Ser el soporte interinstitucional y el organismo responsable dentro del Gobierno Nacional de la planeación, gestión, ejecución, seguimiento y control de las estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de seguridad vial en todo el país.

1.2 Diseñar y promulgar en nombre del Gobierno Nacional el Plan Nacional de Seguridad Vial Plurianual, con revisión cada dos (2) años

1.3 Desarrollar la estrategia de seguridad vial respaldada por esquemas de cooperación horizontal intergubernamental y de coordinación vertical de la actividad nacional, regional y local, generando las alianzas necesarias con los sectores profesionales, empresariales y sociales

1.4 Coordinar y administrar el Observatorio Nacional de Seguridad Vial, que tendrá como función el diseño e implementación de la metodología para la recopilación, procesamiento, análisis e interpretación de los datos relacionados con la seguridad vial en Colombia

1.5 Servir de órgano consultor del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Locales y Regionales para la adecuada aplicación de las políticas, instrumentos y herramientas de seguridad vial dentro del marco del Plan Nacional y de los Planes Locales y Regionales de Seguridad Vial.

1.6 Recopilar, procesar, analizar e interpretar toda la información necesaria que sobre el tema de la seguridad vial, permita desarrollar investigación sobre causas y circunstancias de la accidentalidad vial para planear, ejecutar y evaluar la política de seguridad vial. [Resaltado fuera de texto original].

Los artículos 11, 13 y 14 establecieron los órganos de dirección y administración de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, con un Consejo Directivo y un director general, quien será su representante legal. A este respecto, determinaron:

ARTÍCULO 11. Órganos de dirección y administración. La Dirección y Administración de la ANSV estará a cargo del Consejo Directivo y del Director General, quien será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y quien actuará como representante legal.

[...]

ARTÍCULO 13. Director de la Agencia. La Dirección de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) estará a cargo de su Director General, quien será nombrado por el Presidente de la República.

El Director de la Agencia Nacional de Seguridad Vial es la cabeza visible del discurso y objetivos de la política de seguridad vial, es el principal interlocutor con la sociedad civil, las administraciones y los órganos del Estado implicados, para promover la cooperación y la coordinación en todo lo relacionado con la seguridad vial.

ARTÍCULO 14. Funciones para el Consejo Directivo y del Director de la Agencia Nacional de Seguridad Vial. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 489 de 1998, y las demás leyes concordantes, **el Gobierno Nacional reglamentará en un plazo no mayor a ciento veinte (120) días contados a partir de la aprobación de la presente ley, las funciones del Consejo Directivo y del Director de la Agencia, así como los demás aspectos relacionados con el funcionamiento y operación de la misma.** [Resaltado fuera del texto original].

En suma, teniendo en cuenta los antecedentes del proyecto de Ley 166 y el texto final contenido en la Ley 1702 de 2013, la definición del concepto de seguridad vial, como elemento esencial de dicha entidad, así como el objeto misional y funciones, se puede concluir que la concepción de la ANSV fue y es la de ser un ente público articulador de la política de seguridad vial en el país, con el fin de disminuir las muertes y lesiones ocasionadas en accidentes de tránsito generados en vías terrestres.

5. Facultades de la Agencia Nacional de Seguridad Vial con relación al Plan Nacional de Seguridad Vial. El Decreto reglamentario 787 de 2015

En materia de funciones del Consejo Directivo y del Director General de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, el artículo 14 de la Ley 1702 de 2013, con fundamento

en el artículo 76 de la Ley 489 de 1998²³ y demás leyes concordantes, dispuso un plazo no mayor a ciento veinte (120) días contados a partir de la aprobación de la ley, para reglamentar las funciones del Consejo Directivo y del Director de la Agencia, así como los demás aspectos relacionados con el funcionamiento y operación de la misma.

De este modo, mediante el Decreto número 787 de 21 de abril de 2015²⁴, se reglamentaron las funciones de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV). Así, en relación con su estructura, dispuso el artículo 2º lo siguiente:

ARTÍCULO 2º. ESTRUCTURA. La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), tendrá la siguiente estructura para el cumplimiento de su objeto y funciones:

1. Consejo Directivo
2. Dirección General
 - 2.1. Oficina Asesora Jurídica
 - 2.2. Oficina Asesora de Planeación
 - 2.3. Oficina Asesora de Comunicaciones
3. Dirección de Comportamiento
4. Dirección de Infraestructura y Vehículos
5. Dirección de Coordinación Interinstitucional
6. Dirección del Observatorio Nacional de Seguridad Vial
7. Secretaría General
8. Órganos de Asesoría y Coordinación
 - 8.1. Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno
 - 8.2. Comisión de Personal.

Como funciones del Consejo Directivo el artículo 3º incorporó las siguientes:

ARTÍCULO 3º. FUNCIONES DEL CONSEJO DIRECTIVO. Son funciones del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), las siguientes:

1. Formular, a iniciativa del Director General de la Agencia, la política general de la Entidad, los planes y programas que conforme a la Ley Orgánica de Planeación y a la Ley Orgánica del Presupuesto deben proponerse para su incorporación a los planes sectoriales y a través de estos, al Plan Nacional de Desarrollo.
2. Formular, a propuesta del Director General de la Agencia, la política de mejoramiento continuo de la entidad, así como los programas orientados a garantizar el desarrollo administrativo.

²³ 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

²⁴ Por el cual se establecen las funciones de la estructura interna de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) y se dictan otras disposiciones.

3. Aprobar el plan estratégico de la Agencia y velar por su cumplimiento.
4. Impartir las directrices para el cumplimiento de la política de seguridad vial en todo el país.
5. **Someter a aprobación del Gobierno nacional el Plan Nacional de Seguridad Vial, sus actualizaciones o modificaciones, aprobar las estrategias necesarias para su ejecución y velar por su cumplimiento.**
6. Formular, para su adopción por los Ministerios de Educación y de Transporte, la política de educación en materia de seguridad vial y aprobar los contenidos, metodologías, mecanismos y metas para su ejecución, a lo largo de todos los niveles de formación.
7. Conocer de las evaluaciones semestrales de ejecución presentadas por la administración de la entidad.
8. Aprobar el reglamento de operación del Fondo Nacional de Seguridad Vial.
9. Fijar la política de inversión de los recursos del Fondo Nacional de Seguridad Vial.
10. Crear Comisiones Interministeriales que requiera para resolver temas específicos que se definan y para planificar los proyectos de acción intersectorial que contemple el Plan Nacional de Seguridad Vial y fijar el periodo de tiempo en el que trabajarán.
11. Aprobar el proyecto de presupuesto anual de la Agencia y sus modificaciones.
12. Proponer al Gobierno nacional las modificaciones a la estructura orgánica de la Agencia que considere pertinentes, y adoptar los estatutos internos de la entidad y cualquier reforma que a ellos se introduzca de conformidad con la ley.
13. Las demás que les señalen la ley y los estatutos internos. (Resaltado fuera de texto original).

En cuanto a las funciones del director general de la ANSV contenidas en el artículo 4º, se transcriben las más importantes en relación con la seguridad vial:

ARTÍCULO 4o. FUNCIONES DEL DESPACHO DEL DIRECTOR GENERAL. Son funciones del Despacho del Director General de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), las siguientes:

1. Dirigir, coordinar, controlar y evaluar la ejecución y el cumplimiento de los objetivos, funciones, políticas, planes y programas asignados e inherentes a la Agencia.
2. Presentar a consideración del Consejo Directivo, la política general de la Agencia y una vez adoptada, expedir los actos administrativos necesarios para su ejecución y velar por su cumplimiento.

3. Definir y presentar a consideración del Consejo Directivo el Plan Estratégico de la entidad y los planes, programas y proyectos necesarios para dar cumplimiento a los objetivos de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV).

4. Proponer y presentar a consideración del Consejo Directivo y de otras instancias superiores determinadas por la ley, los planes de mejoramiento continuo de la entidad, así como los demás planes, programas, proyectos, presupuestos e informes financieros, técnicos y administrativos pertinentes de la Agencia.

5. Presentar recomendaciones al Consejo Directivo de la Agencia y al Ministro de Transporte para la definición de políticas y estrategias sobre seguridad vial.

6. Dirigir la planeación, diseño, gestión, ejecución, seguimiento, evaluación y control de las estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de seguridad vial en todo el país.

7. Dirigir el diseño y revisión periódica del Plan Nacional de Seguridad Vial, someterlo a consideración del Consejo Directivo y promulgarlo en nombre del Gobierno nacional.

8. Impartir lineamientos para desarrollar estrategias de cooperación que permitan generar alianzas a nivel nacional, regional y local para el cumplimiento de los planes y acciones que se adopten en materia de seguridad vial.

9. Emitir conceptos sobre los proyectos normativos que tengan implicaciones en materia de seguridad vial.

10. Impartir las directrices para el desarrollo de investigación en materia de accidentalidad vial, que permitan planear, ejecutar y evaluar la política de seguridad vial.

11. Presentar al Gobierno nacional iniciativas regulatorias relativas al tránsito, a los reglamentos técnicos para equipos y vehículos automotores y a las estrategias comportamentales, para todos los actores con incidencia en la seguridad vial.

[...]

12. Expedir los actos administrativos que contengan las obligaciones que en materia de seguridad vial deban cumplir los Organismos de Tránsito y las entidades o firmas responsables de la construcción y mantenimiento de infraestructura vial para la reducción de los accidentes de tránsito en el territorio nacional.

[...]

13. Definir los lineamientos para el desarrollo, fomento y promoción del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), para la obtención, utilización, evaluación y procesamiento de la información que produzcan y

administren las entidades públicas y particulares que ejerzan funciones públicas, en materia de seguridad vial.

[...]

15. Impartir los lineamientos para la coordinación que deba realizar la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) con los demás actores con incidencia en la seguridad vial, en lo relacionado con la información oficial que debe ser publicada por la Agencia en materia de seguridad vial.

[...]

17. Definir con las autoridades competentes las estrategias, prioridades y planes de acción de vigilancia y control para el cumplimiento de las normas de tránsito y seguridad vial y coordinar las acciones intersectoriales en este ámbito.

[...]

22. Dirigir la realización de campañas de prevención vial, información, formación y sensibilización en seguridad vial para el país.

23. Proponer al Consejo Directivo la política de educación en materia de seguridad vial y establecer los contenidos, metodologías, mecanismos y metas para su ejecución, a lo largo de todos los niveles de formación en los términos establecidos en la normativa vigente.

24. Definir, de acuerdo con lo establecido en el Código Nacional de Tránsito, los contenidos que en materia de seguridad vial, dispositivos y comportamiento, deba contener la información al público para los vehículos nuevos que se vendan en el país y los que deban llevar los manuales de propietario.

25. Promover el diseño e implementación de sistemas de evaluación de los niveles de seguridad vial de la infraestructura, por medio de auditorías o inspecciones de seguridad vial.

26. Impartir lineamientos para articular las acciones que en materia de seguridad vial desarrollan las entidades nacionales y territoriales, para garantizar su coherencia y alineamiento al Plan Nacional de Seguridad Vial.

27. Impartir las directrices para promover las acciones que permitan la colaboración de los agentes económicos, sociales y académicos implicados en la política de seguridad vial para la ejecución del Plan Nacional de Seguridad Vial.

28. Presentar al Congreso de la República, un informe anual de cumplimiento de los indicadores de desempeño de la seguridad vial en el país.

[...]

33. Ejercer la representación legal de la Agencia.

[...].

Finalmente, el artículo 19 transitorio del Decreto 787 de 2015 reguló el tránsito normativo para el ejercicio, por parte de la ANSV, de las funciones que ejercía el Ministerio de Transporte, en materia de Seguridad Vial:

ARTÍCULO 19. TRANSITORIO. De la competencia en materia de Seguridad Vial. El Ministerio de Transporte continuará adelantando las funciones en materia de seguridad vial hasta cuando entre en pleno funcionamiento la Agencia Nacional de Seguridad Vial, (ANSV). Una vez la Agencia entre en pleno funcionamiento, el Ministerio de Transporte cesará en el ejercicio de estas competencias y deberá adelantar la modificación de estructura que se considere necesaria.

6. Caso concreto.

El ministerio de Transporte pregunta a la Sala: *i)* si el Plan Nacional de Seguridad Vial, en adelante PNSV, debe ser aprobado; *ii)* en dicho caso, la entidad pública que, según las normas vigentes, debe aprobarlo, y *iii)* de qué forma debe aprobarlo, si a través de decreto del Gobierno nacional, mediante oficio suscrito por el presidente de la República y la ministra del ramo, o mediante su aprobación en el seno del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

En tal medida, formula a la Sala la pregunta de si el PNSV debe ser adoptado y promulgado; la diferencia que existe entre el concepto de «adoptar» y «promulgar», así como las entidades a quienes les corresponde la función de adoptar y promulgar el Plan.

Para responder a estos interrogantes, de conformidad con el recuento normativo expuesto en precedencia, las competencias funcionales para expedir en PNSV pueden resumirse de la siguiente manera:

La Ley 1702 de 2013 modificó las competencias para la implementación del Plan Nacional de Seguridad Vial (PNSV). Por consiguiente, la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) es el nuevo organismo público que tiene a su cargo la planificación, articulación y gestión de la seguridad vial del país, y actúa como máxima autoridad para la aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacional, mediante el ejercicio de funciones que, bajo la normativa anterior, estaban a cargo del ministerio de Transporte.

De esta forma, el artículo 5º de la Ley 1702 de 2013 estableció que la ANSV será el órgano responsable del proceso de elaboración, planificación, coordinación y

seguimiento del Plan Nacional de Seguridad Vial, que seguirá vigente hasta que se apruebe dicha ley y se promulgue un nuevo PNSV.

Las normas legales y reglamentarias que regularon el objeto y las funciones de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, pueden observarse de mejor forma en el siguiente cuadro:

<p>Ley 1702 de 2013, «[p]or la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones».</p>	<p>Decreto reglamentario 787 de 2015, «[p]or el cual se establecen las funciones de la estructura interna de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) y se dictan otras disposiciones».</p>
<p>Artículo 1°. Creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial. Créase la Unidad Administrativa Especial denominada Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), entidad descentralizada, del orden nacional, que forma parte de la Rama Ejecutiva, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Transporte.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto y funciones de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV). Corresponde a la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), <u>desarrollar y cumplir el objeto y las funciones señaladas en la Ley 1702 de 2013</u> y las previstas en el presente decreto.</p>
<p>Artículo 2°. Autoridad. La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) es la máxima autoridad para la aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacional. Coordina los organismos y entidades públicas y privadas comprometidas con la seguridad vial e implementa el plan de acción de la seguridad vial del Gobierno; su misión es prevenir y reducir los accidentes de tránsito.</p>	<p>Artículo 3°. Funciones del Consejo Directivo. Son funciones del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), las siguientes:</p> <p>[...]</p> <p>5. Someter a aprobación del Gobierno nacional el Plan Nacional de Seguridad Vial, sus actualizaciones o modificaciones, aprobar las estrategias necesarias para su ejecución y velar por su cumplimiento.</p> <p>[...]</p>
<p>Artículo 3°. Objeto. La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), tendrá como objeto la planificación, articulación y gestión de la seguridad vial del país. Será el soporte institucional y de coordinación para la ejecución, el seguimiento y el control de las estrategias, los planes y las acciones dirigidos a dar cumplimiento a los</p>	<p>Artículo 4°. Funciones del Despacho del Director General. Son funciones del Despacho del Director General de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), las siguientes:</p> <p>[...]</p>

<p><u>objetivos de las políticas de seguridad vial del Gobierno Nacional en todo el territorio nacional.</u></p>	<p>2. Presentar a consideración del Consejo Directivo, la política general de la Agencia y una vez adoptada, expedir los actos administrativos necesarios para su ejecución y velar por su cumplimiento.</p> <p>[...]</p> <p>3. Definir y presentar a consideración del Consejo Directivo el Plan Estratégico de la entidad y los planes, programas y proyectos necesarios para dar cumplimiento a los objetivos de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV).</p> <p>[...]</p> <p>5. Presentar recomendaciones al Consejo Directivo de la Agencia y al Ministro de Transporte para la definición de políticas y estrategias sobre seguridad vial.</p> <p>6. Dirigir la planeación, diseño, gestión, ejecución, seguimiento, evaluación y control de las estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de seguridad vial en todo el país.</p> <p>7. Dirigir el diseño y revisión periódica del Plan Nacional de Seguridad Vial, someterlo a consideración del Consejo Directivo y promulgarlo en nombre del Gobierno nacional.</p> <p>[...]</p> <p>9. Emitir conceptos sobre los proyectos normativos que tengan implicaciones en materia de seguridad vial.</p> <p>[...]</p> <p>33. Ejercer la representación legal de la Agencia.</p>
---	--

<p>Artículo 5°. Definiciones. Para la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>[...]</p> <p>Plan Nacional de Seguridad Vial. Se tratará de un plan, basado en el diagnóstico de la accidentalidad y del funcionamiento de los sistemas de seguridad vial del país. Determinará objetivos, acciones y calendarios, de forma que concluyan en una la acción multisectorial encaminada a reducir de víctimas por siniestros de tránsito. La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) será el órgano responsable del proceso de elaboración, planificación, coordinación y seguimiento del Plan Nacional de Seguridad Vial, que seguirá vigente hasta que se apruebe la ley y se promulgue un nuevo Plan Nacional de Seguridad Vial.</p>	<p>Artículo 6°. Funciones de la Oficina Asesora de Planeación. Son funciones de la Oficina Asesora de Planeación, las siguientes:</p> <p>[...]</p> <p>4. Asesorar y coordinar con las demás dependencias misionales la consolidación y elaboración del Plan Nacional de Seguridad Vial para su adopción por el Gobierno nacional y coordinar la revisión periódica del mismo a efectos de mantenerlo actualizado.</p>
<p>Artículo 9°. Funciones. La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) ejercerá las siguientes funciones:</p> <p>1. De planificación</p> <p>1.1. Ser el soporte interinstitucional y el organismo responsable dentro del Gobierno Nacional de la planeación, gestión, ejecución, seguimiento y control de las estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de seguridad vial en todo el país.</p> <p>1.2. Diseñar y promulgar en nombre del Gobierno Nacional el Plan Nacional de Seguridad Vial Plurianual, con revisión cada dos (2) años.</p> <p>[...]</p> <p>1.5. Servir de órgano consultor del Gobierno Nacional y de los Gobiernos</p>	

<p>Locales y Regionales para la adecuada aplicación de las políticas, instrumentos y herramientas de seguridad vial dentro del marco del Plan Nacional y de los Planes Locales y Regionales de Seguridad Vial.</p> <p>[...]</p> <p>2. De regulación</p> <p>2.1. Presentar al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte iniciativas normativas (legislativas y reglamentarias) relativas al Tránsito con incidencia en la seguridad vial, con base en la evaluación de la normatividad existente.</p> <p><u>2.2. Evaluar la efectividad de las normas reglamentarias asociadas con la seguridad vial y promover su modificación, actualización, o derogación, cuando corresponda; si son de orden legal las propondrá al Ministerio de Transporte para que se presenten a consideración del Congreso de la República.</u></p>	
<p>Artículo 14. Funciones para el Consejo Directivo y del Director de la Agencia Nacional de Seguridad Vial. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 489 de 1998, y las demás leyes concordantes, el Gobierno Nacional reglamentará en un plazo no mayor a ciento veinte (120) días contados a partir de la aprobación de la presente ley, las funciones del Consejo Directivo y del Director de la Agencia, así como los demás aspectos relacionados con el funcionamiento y operación de la misma.</p>	

La Ley 1702 fijó el objeto y las funciones a cargo de la Agencia Nacional de Seguridad Vial respecto del establecimiento del Plan Nacional de Seguridad Vial. Así, el artículo 2º le atribuye la función de coordinar los organismos y entidades

públicas comprometidos con la seguridad vial, y le asigna como función la de implementar el plan de acción de seguridad vial del Gobierno.

Aunado a lo anterior, el artículo 3º establece la naturaleza jurídica de la ANSV como una entidad que sirve de soporte institucional y de coordinación para la ejecución, seguimiento y el control de las estrategias, los planes y las acciones dirigidos a dar cumplimiento a los objetivos de las políticas de seguridad vial del Gobierno Nacional en todo el territorio nacional.

Dentro de este nuevo marco funcional, se destaca cómo la ANSV actúa como **órgano consultor** del Gobierno nacional y de los Gobiernos Locales y Regionales para la adecuada aplicación de las políticas, instrumentos y herramientas de seguridad vial dentro del marco del Plan Nacional y de los Planes Locales y Regionales de Seguridad Vial.

Por su parte, el artículo 9.1 precisa el carácter de la agencia como organismo de soporte interinstitucional responsable dentro del Gobierno nacional de la planeación, gestión, ejecución, seguimiento y control de las estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de seguridad vial en todo el territorio nacional.

Con arreglo a la naturaleza jurídica definida en la ley para este organismo de carácter técnico y consultor, dichas funciones son de planificación, a voces del mismo artículo 9º, acorde con el hecho de ser la agencia, como se concluye de los antecedentes y la génesis de su creación, un organismo especializado que sirve de ente articulador, soporte interinstitucional y responsable de la planeación, gestión, ejecución, seguimiento y control de las estrategias, planes y acciones en materia de seguridad vial.

A su vez, se resalta, el artículo 3º *eiusdem* define a la agencia como una entidad que tiene por objeto **«dar cumplimiento» a los objetivos de las políticas de seguridad vial del Gobierno Nacional en todo el territorio nacional**

Para Sala resulta claro que, la formulación y adopción de la política pública en materia de seguridad vial, conforme a los artículos 2º y 3º *ibídem* no es una función comprendida dentro del objeto de la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

En este sentido, en el recuento normativo de las disposiciones que regulan el Sector, se encuentra que los artículos 5º de la Ley 105 de 1993²⁵, 8º y 29º de la

²⁵ Artículo 5º Definición de competencias, desarrollo de políticas, regulaciones sobre transporte y tránsito. Es atribución del Ministerio de Transporte en coordinación con las diferentes entidades sectoriales, la definición de las políticas generales sobre el transporte y el tránsito.

Ley 336 de 1996²⁶ y 1º de la Ley 769 de 2002²⁷ confieren al Gobierno nacional a través del ministerio de Transporte no solo la suprema dirección y tutela administrativa sobre la actividad en el ramo, sino también la calidad de rector y orientador del Sector Transporte, con facultades para la desarrollo de políticas generales y regulaciones sobre transporte y tránsito, en coordinación con las demás entidades sectoriales.

Asimismo, el artículo 58 de la Ley 489 de 1998²⁸ asigna a los ministerios como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen, así como la función de participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución. Igualmente, a voces del artículo 59 *ibídem*, les corresponde orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas, las superintendencias, **las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que a cada uno de ellos estén adscritas o vinculadas.**

De manera particular, el artículo 1º del Decreto 87 de 2011²⁹ establece como objetivo primordial del ministerio de Transporte 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.

²⁶ Ley 336 de 1996 por la cual se expide el Estatuto General del Transporte.

Artículo 8º Bajo la suprema Dirección y Tutela Administrativa del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, las autoridades que conforman el Sector y el Sistema de transporte serán las encargadas de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción y ejercerán sus funciones con base en los criterios de colaboración y armonía propios de su pertenencia al orden estatal. Así mismo el Ministerio de Transporte reglamentará todo lo pertinente al transporte turístico contemplado en la Ley 300 de 1996.

Artículo 29. En su condición rectora y orientadora del Sector y del Sistema Nacional de Transporte, le corresponde al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los Modos de transporte.

²⁷ Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito.

Artículo 1º. Ámbito de aplicación y principios

[...]

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.

[...]

²⁸ 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.

²⁹ Por el cual se modifica la estructura del ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias

De forma complementaria a lo previsto en el artículo 59 de la Ley 489, el artículo 2º del Decreto 87 precitado establece las siguientes funciones a cargo del ministerio de Transporte:

ARTÍCULO 2º Funciones. Corresponde al Ministerio de Transporte cumplir, 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 transporte, tránsito 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.

[...]

2.7. 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.

[...]

2.12. Coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura de los modos de su competencia.

[...]

2.15. Orientar y coordinar conforme a lo establecido en el presente decreto y en las disposiciones vigentes, a las entidades adscritas y ejercer el control de tutela sobre las mismas.

[...]

De otra parte, el artículo 68 de la Ley 489 de 1998 dispone respecto de las unidades administrativas especiales con personería jurídica, como entidades descentralizadas, entre las que se encuentra la Agencia Nacional de Seguridad Vial-ANSV lo siguiente:

Artículo 68. Entidades descentralizadas. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las **unidades administrativas especiales con personería jurídica**, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. **Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la**

suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas (negritas fuera del texto original).

En atención a lo anteriormente expuesto, las precitadas disposiciones confirieron al ministerio de Transporte la facultad de fijar y adoptar la política, planes y programas en materia de seguridad en los diferentes modos de transporte, como formulador de la política pública, y asimismo, las entidades descentralizadas, entre ellas las unidades administrativas especiales, como es el caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, se encuentran sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano al cual se encuentran adscritas, para el caso, el ministerio de Transporte.

No obstante, con posterioridad a la precitada normativa, el Congreso de la República expide la Ley 1702 de 2013, ley especial que regula la seguridad vial y que, al establecer, en sus artículos 2º y 3º, el objeto y la definición de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, le asigna, como misión, la de «implementar» el plan de acción de la seguridad vial del Gobierno, así como «dar cumplimiento» a los objetivos de las políticas de seguridad vial del Gobierno Nacional.

Acorde con este objeto misional, el artículo 9.1.2 de la Ley 1702 asigna como función de la agencia la de *diseñar y promulgar*, en nombre del Gobierno nacional, el Plan Nacional de Seguridad Vial.

Por su parte, con fundamento en este nuevo marco legal, se expidió el Decreto reglamentario 787 de 2015, cuyo artículo 1º indicó:

Artículo 1º. Corresponde a la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), desarrollar y **cumplir el objeto y las funciones señaladas en la Ley 1702 de 2013** y las previstas en el presente decreto. (Se resalta)

En relación con el Plan Nacional de Seguridad Vial, esta norma especial señaló:

- a) La Oficina Asesora de Planeación ejecuta la función de *elaborar*³⁰ el Plan Nacional de Seguridad Vial para su adopción por el Gobierno nacional y coordina la revisión periódica del mismo a efectos de mantenerlo actualizado (artículo 6º);
- b) El director de la ANSV dirige el diseño y revisión periódica del Plan Nacional de Seguridad Vial; lo somete a consideración del Consejo Directivo y lo promulga en nombre del Gobierno nacional (numeral 7 artículo 4);
- c) El Consejo Directivo somete a aprobación del Gobierno nacional el Plan Nacional de Seguridad Vial, sus actualizaciones o modificaciones, y aprueba

³⁰ Según el Diccionario de la Real Academia de la lengua española-RAE, *elaborar* es transformar u obtener un producto por medio de un trabajo adecuado

las estrategias necesarias para su ejecución y cumplimiento (numeral 5 artículo 3º);

- d) En consecuencia, corresponde al Gobierno nacional, con base en las funciones legales y reglamentarias de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, *aprobar* el Plan Nacional de Seguridad Vial;

Por lo tanto, una interpretación sistemática³¹ de los artículos, 2 , 3 , 5 y 9.1.2 de la Ley 1702 de 2013 y los artículos 1, 3.5, 4.7 y 6.4 del Decreto 787 de 2015 permite concluir a la Sala que se otorgaron a la Agencia Nacional de Seguridad Vial-ANSV las funciones de «diseñar» o «elaborar» y «promulgar»-con el entendimiento que expondrá la Sala frente a esta última-, el Plan Nacional de Seguridad Vial, sin que tenga a su cargo la función de «aprobar» el mismo, de conformidad con el objeto que le fue asignado por el artículo 3º de la Ley 1702 de 2013.

Establece el artículo 3º *ejusdem*, objeto de la ANSV, como organismo de carácter técnico, darle cumplimiento a las políticas de seguridad vial del **Gobierno nacional**, las que deben ser el fundamento para la expedición del Plan del Seguridad Vial.

El artículo 115 de la Constitución Política establece:

Artículo 115. El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.

El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna **mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o**

³¹ Frente a la interpretación sistemática de las normas, la Corte Constitucional señaló en la Sentencia C-560 de 2000: El asunto que en esta oportunidad se presenta a consideración de la Corte es un buen ejemplo de aquellos casos en los que el proceso mediante el cual se pretende aplicar una norma de derecho, ha de hacerse mediante la integración sistemática de diversos preceptos que regulan un mismo evento. De nada sirve el ejercicio de interpretación que se reduce a los límites de una sola disposición –v.gr. el artículo acusado-, cuando la adecuada comprensión [sic] de dicho precepto depende de la integración de artículos contenidos en otras regulaciones. El ordenamiento jurídico presenta con frecuencia normas incompletas, cuyo contenido y finalidad deben articularse junto a otras reglas; sólo de este modo es posible superar supuestas incongruencias al interior de un orden normativo

por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables.

Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias <sic>, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la Rama Ejecutiva. [Resaltado fuera de texto original].

Los artículos 115 y 189 de la Constitución preceptúan que en el presidente de la República se reúnen las calidades de jefe de Estado, jefe de Gobierno y suprema autoridad administrativa, no obstante estos no precisan en cuál calidad actúa para el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

La Sentencia C-498 anotó que, a manera general, las funciones de jefe de Estado son aquéllas que denotan de manera clara la voluntad de la Nación de conformar una unidad política propia, tales como las referidas a las relaciones internacionales. A su vez, las funciones que desempeña en su calidad de jefe de Gobierno serían aquellas relacionadas con la **fijación de políticas**, de derroteros para la conducción del país, mientras que las cumplidas como Suprema Autoridad Administrativa son las dirigidas a mantener el funcionamiento normal de la administración pública³².

Para la Sala, visto lo anterior, el Gobierno nacional, mediante decreto ejecutivo suscrito³³ por el presidente de la República, como jefe de Gobierno, y la ministra de Transporte, debe impartir su aprobación al Plan Nacional de Seguridad Vial, como instrumento que contiene los lineamientos de políticas públicas y acciones en materia de seguridad vial.

En relación con los decretos ejecutivos, la Sala mediante Concepto 2464 de 20 de mayo de 2021³⁴ precisó que estos no caben en las categorías de decretos del orden nacional como son los decretos leyes, legislativos, reglamentarios, del Plan Nacional de Desarrollo, estatutarios bajo facultades concedidas por el constituyente

³² Corte Constitucional, sentencia C-498 de 15 de septiembre de 1998, exp-1979

³³ Corte Constitucional, sentencia C-370 de 14 de agosto de 1996, exp-1498 : “La Corte Constitucional considera que el artículo 115 de la Carta Política no deja lugar a dudas: “Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de ministros y directores de departamentos administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables” (subraya la Corte).

³⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil concepto 2464 de 20 de mayo de 2021, radicación interna 11001-03-06-000-2021-00046-00: “La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha señalado que el Presidente de la República puede, por medio de un decreto ejecutivo, desarrollar la facultad propia de velar por el estricto cumplimiento de las leyes, prevista en el artículo 189 numeral 10 de la Carta. Esta atribución se compagina con lo previsto en el Artículo 66 de la Ley 4 de 1913, según la cual «[t]odo lo relativo a la administración general de la República, que no esté especialmente atribuido a otros poderes públicos, conforme la constitución y las leyes, corresponde el Presidente»

primario, los expedidos como resultado de regulación supletiva autorizada por el constituyente secundario, que desarrollen leyes marco o cuadro, de corrección de yerros y compiladores.

En atención a lo anterior, la función del Gobierno nacional, en asuntos de política, planes y programas en materia de seguridad vial, en relación con el Plan Nacional de Seguridad Vial debe aprobarse mediante decreto ejecutivo, en atención a la naturaleza del plan de fijar políticas y lineamientos estratégicos para la seguridad vial.

Con todo, la Sala encuentra que, si bien es cierto que los artículos 2º y 3º de la Ley 1702 de 2013 asignaron a la Agencia Nacional de Seguridad Vial-ANSV la función de «implementar» y «dar cumplimiento» a los objetivos de las políticas de seguridad vial del Gobierno nacional, el artículo 19 transitorio del Decreto reglamentario 787 de 2015³⁵ estableció una temporalidad para el ejercicio de estas funciones por parte del ministerio de Transporte, una vez la ANSV entrara en pleno funcionamiento.

Como sostuvo la Sala en el Concepto 2332 de 2017³⁶, en el caso concreto debe acudirse al criterio de jerarquía de las normas, frente a los cuales el principio *lex superior* indica que debe prevalecer la de nivel superior.

Si, en gracia de discusión, se admitiera que, en los términos del artículo 19 transitorio del Decreto 787 de 2015, el Ministerio de Transporte cesó en las funciones que le permiten aprobar, con el presidente de la República, el Plan Nacional de Seguridad Vial, la Sala arriba a la conclusión de que, a la luz del criterio jerárquico, tiene prevalencia lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley 1702 de 2012.

En síntesis, le corresponde a la Agencia Nacional de Seguridad Vial, como entidad de carácter técnico, el diseño y elaboración del Plan Nacional de Seguridad Vial, y al Gobierno nacional, en cabeza del presidente de la República y la ministra de Transporte, su aprobación.

En relación con la función de *promulgar* el Plan Nacional de Seguridad Vial, por parte de la Agencia, a juicio de la Sala, esta debe interpretarse sistemáticamente para concluir que consiste en los actos necesarios para publicar el Plan Nacional de Seguridad Vial en el Diario Oficial, en la forma prevista para los actos administrativos

³⁵ Artículo 19. Transitorio. De la competencia en materia de Seguridad Vial. El Ministerio de Transporte continuará adelantando las funciones en materia de seguridad vial hasta cuando entre en pleno funcionamiento la Agencia Nacional de Seguridad Vial, (ANSV). Una vez la Agencia entre en pleno funcionamiento, el Ministerio de Transporte cesará en el ejercicio de estas competencias y deberá adelantar la modificación de estructura que se considere necesaria.

³⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2332 de 6 de septiembre de 2017, número de radicación 1101-03-06-000-2017-00051-00

contenida en el artículo 65³⁷ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, en concordancia con el artículo 119 de la Ley 489 de 1998³⁸

Conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, los actos administrativos ostentan los atributos de eficacia y firmeza con el fin de producir los actos jurídicos que persiguen, y de publicidad, a efectos de que sean oponibles ante terceros.

Al respecto, mediante la Sentencia 2014-00675³⁹, el Consejo de Estado consideró:

Uno de los atributos de los actos administrativos es la eficacia. En virtud de este, el acto administrativo tiene la aptitud para producir los efectos jurídicos que persigue, como una expresión de la autotutela de la administración. La regla general es que los actos administrativos tengan eficacia inmediata a partir de su firmeza y que ella sea constante en el tiempo, esto es, que la obligación de su cumplimiento se mantenga durante toda la vida del acto.

Es importante señalar que el hecho de que el carácter ejecutorio de los actos administrativos opere desde el momento en que estos adquieren firmeza tiene su explicación en la presunción de legalidad que los cobija, en virtud de la cual, a partir de entonces y mientras que no sean declarados nulos judicialmente, debe entenderse que se profirieron de conformidad con el ordenamiento jurídico. Así las cosas, presumir la legalidad de la decisión administrativa permite que esta se haga definitivamente obligatoria tanto para la administración como para los administrados desde que ha quedado ejecutoriada.

[...]

Es por ello que el CPACA diferenció los mecanismos de publicidad aplicables a los actos administrativos de contenido general y abstracto de aquellos a los que se encuentran sometidas las decisiones de contenido particular y concreto. Mientras que en los primeros, la publicidad y, por ende, la ejecutoria está dada por su publicación, en los segundos, este requisito se satisface a través de la notificación y el respectivo

³⁷ ARTÍCULO 65. DEBER DE PUBLICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER GENERAL. <Artículo modificado por el artículo 15 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

³⁸ **ARTÍCULO 119. PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL.** A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial:

[...]

c) Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado.

PARÁGRAFO. Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.

³⁹ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 30 de abril de 2020, rad 2014-00675

ejercicio del derecho de contradicción que garantizan los recursos del procedimiento administrativo

[...]

De lo anterior se desprende que ningún acto administrativo es obligatorio para sus destinatarios ni para las autoridades mientras no haya sido objeto de publicidad a través de las formas especialmente dispuestas para tal fin, las que tratándose de aquellos de carácter general aluden a la publicación.

En el mismo pronunciamiento, respecto a la vigencia de los actos administrativos afirmó:

De otra parte, en relación con la vigencia de los actos administrativos, el Consejo de Estado considera que la decisión administrativa contenida en el acto de carácter general o particular es válida desde el momento en que se expide (desde que ha sido firmado, aún sin haber sido publicado o notificado, según el caso); sin embargo, su fuerza vinculante comienza desde que se ha producido la publicación o notificación del acto; por lo tanto, la publicación no constituye un requisito de validez del acto administrativo; se trata simplemente de una condición para que pueda ser oponible a los particulares, es decir, de obligatoriedad. En este evento, se está ante un problema de eficacia de la norma, no de validez; es un aspecto extrínseco del acto y posterior al mismo [...] [Subraya fuera del texto original].

A ese respecto, el CPACA en los artículos 87⁴⁰ y 88⁴¹ regula lo concerniente a la firmeza y el carácter ejecutorio de los actos administrativos.

En cuanto a la firmeza de los actos administrativos, la disposición indica que, en los casos en que en contra de aquellos no proceda ningún recurso, estos quedan en firme desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación, según se trate. Asimismo, respecto de su carácter ejecutorio, los actos administrativos en

⁴⁰ ARTÍCULO 87. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.
2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.
3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.
4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.
5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.

⁴¹ ARTÍCULO 89. CARÁCTER EJECUTORIO DE LOS ACTOS EXPEDIDOS POR LAS AUTORIDADES. Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional.

firmes serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato.

En el caso concreto, confluyen en distintas autoridades administrativas diversas funciones para la implementación del PNSV, las que deben coordinarse bajo principios constitucionales, con el fin de dar cumplimiento a la acción común encomendada por el legislador.

En efecto, el artículo 209 superior dispone que «las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado», principio que la Ley 489 desarrolla así:

Artículo 6. Principio de coordinación. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares [...]

Por su parte, el artículo 3º, numeral 10º, de la Ley 1437 de 2011 prevé:

10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

Ha entendido la Sala⁴² que la coordinación es la concertación de medios y esfuerzos para llevar a cabo de manera coherente una acción común, y se presenta cuando por disposición constitucional o legal hay **competencias comunes** entre dos o más autoridades públicas. A través de la coordinación se expresan los principios de unidad y de participación, y sirve de fundamento para ponderar otros principios como la eficacia, la celeridad y la economía.

En el caso objeto de estudio, la Sala concluye que, una vez se haya elaborado o construido, desde un componente técnico, el Plan Nacional de Seguridad Vial, por parte de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, y el mismo sea aprobado por Gobierno nacional, conforme a lo expuesto en apartado anterior deben realizarse los actos tendientes a garantizar la debida publicación del Plan Nacional de Seguridad Vial en el Diario Oficial.

Para la Sala, como lo ha indicado la jurisprudencia de esta Corporación, de esta manera se satisface plenamente el requisito de publicidad del acto administrativo

⁴² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2266 de 8 de junio de 2016

de carácter general que contenga el Plan Nacional de Seguridad Vial, el cual adquirirá firmeza y carácter ejecutivo una vez publicado.

Finalmente, se formula consulta a la Sala respecto a la posibilidad de que el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, apruebe al Plan Nacional de Seguridad Vial.

A juicio de la Sala, de acuerdo a las consideraciones expuestas, y a las competencias que, en materia de elaboración y aprobación del Plan Nacional de Seguridad Vial tienen tanto la agencia como el Gobierno nacional, no es el Conpes, como organismo asesor del Gobierno, el llamado a aprobarlo, en tanto la función derivada de los artículos 2º y 3º de la Ley 1702 de 2013, así como del numeral 7 del artículo 4 del Decreto 787 de 2015 le corresponde ejercerla al Gobierno nacional, en los términos del artículo 115 de la Carta Política.

Sobre la naturaleza y alcance del Conpes, como organismo asesor del Gobierno nacional, la Corte Constitucional⁴³ ha afirmado que:

En esta oportunidad la demandante cuestiona la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley 9a. de 1991, que autorizan una específica modalidad de ejercicio de las funciones jurídicas en materia de cambios internacionales que, según el literal b) del artículo 150 num. 19 de la Carta, corresponde ejercer al Gobierno Nacional.

Esta modalidad legal de ejercicio de una función constitucional del Gobierno es cuestionada, en este caso, por el alcance que se desprende del sentido natural y obvio del término empleado por el legislador al señalar que ella se puede ejercer por **conducto** del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, o de los organismos que se establecen en la ley parcialmente acusada. Se afirma por la demandante que si la función se cumple por conducto del CONPES, aquella resulta ejercida por otra entidad distinta, y no por el Gobierno, en contra de lo dispuesto por la Carta Política.

La Corte encuentra, además, que es contrario a la Constitución que un organismo asesor y de coordinación, como lo es el CONPES, pueda ser autorizado o llamado a participar en el ejercicio de esta función gubernamental de origen constitucional y de regulación legal, pues desvirtúa la responsabilidad que le corresponde al Gobierno Nacional en su definición jurídica; **en este sentido se encuentra que la noción constitucional de Gobierno está prevista en los incisos segundo y tercero del artículo 115 de la Constitución Nacional, y que en ella se señala que el Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los Ministros del despacho y los directores de departamento administrativo**, y que, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno, el Presidente de la República y el ministro o director de departamento correspondiente.

⁴³ Corte Constitucional, Sentencia C-455 de 13 de octubre de 1993, expediente D-266.

En el asunto que se examina, se encuentra que el CONPES, como organismo asesor del Gobierno, no puede ser vinculado al ejercicio de la citada función en la modalidad que se expresa, al ser empleado por el legislador el término «por conducto» ya que como se advirtió, ni el Presidente de la República ni los ministros correspondientes pueden quedar excluidos de la responsabilidad debida en este tipo de función, es decir, la señalada por los artículos 1o., 3o. y 15 de la Ley 9a. de 1991 y por una parte del artículo 59 de la Ley 31 de 1992 [resalta la Sala].

De lo explicado, surge entonces que el Legislador tiene la competencia constitucional para atribuir a la Agencia determinadas y precisas funciones en materia del Plan Nacional de Seguridad Vial, las que, como se ha expuesto, mediante una interpretación sistemática de las normas, se traducen en preparar y diseñar el mismo, y someterlo, por conducto de su Consejo Directivo, a la aprobación del Gobierno nacional.

Conclusiones:

De lo expresado en el presente concepto, la Sala extrae las siguientes conclusiones:

- (i) La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) fue creada con el fin de planificar, articular y gestionar la seguridad vial del país, entendida como el conjunto de acciones y políticas dirigidas a prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en sus desplazamientos ya sea en medios motorizados o no motorizados, por las diferentes vías;
- (ii) En el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, se incorporó la política de seguridad vial y la necesidad de crear una agencia especializada en seguridad vial;
- (iii) Para la Sala, en consideración a los antecedentes de la Ley 1702 de 2013 y al texto finalmente aprobado por el Congreso de la República, es posible afirmar que la Agencia Nacional de Seguridad Vial es un organismo técnico de coordinación interinstitucional, consultor del Gobierno nacional, instituido como un **organismo especializado y de carácter técnico** para *planificar, articular y gestionar* la seguridad vial del país y, de acuerdo con su naturaleza jurídica, le corresponde diseñar el Plan Nacional de Seguridad Vial, el que debe someter a la aprobación del Gobierno nacional, en razón a las funciones legales y reglamentarias atribuidas al mismo;
- (iv) El artículo 2º de la Ley 1702 de 2013 le atribuye a la agencia la función de coordinar los organismos y entidades públicas comprometidos con la seguridad vial, y le asigna como función la de implementar el plan de acción de seguridad vial del Gobierno;

- (v) El artículo 3º de la Ley 1702 de 2013 establece el objeto y la naturaleza jurídica de la ANSV como una entidad que ejecuta acciones dirigidas a dar cumplimiento a los objetivos de las políticas de seguridad vial del Gobierno Nacional en todo el territorio nacional;
- (vi) El numeral 1.2 del artículo 9 *ejusdem* confiere a la ANSV las funciones de «diseñar» y «promulgar» en nombre del Gobierno nacional el Plan Nacional de Seguridad Vial Plurianual, con revisión cada dos (2) años;
- (vii) Una interpretación sistemática⁴⁴ de los artículos, 2º, 3º, 5º y 9.1.2 de la Ley 1702 de 2013 y los artículos 1, 3.5, 4.7 y 6.4 del Decreto 787 de 2015 permite concluir que la ley otorgó a la Agencia Nacional de Seguridad Vial solamente las funciones de diseñar y promulgar el Plan Nacional de Seguridad Vial, con el entendimiento expresado por la Sala en relación con la función de promulgarlo;
- (viii) El Plan Nacional de Seguridad Vial debe ser sometido a la aprobación del Gobierno nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 115 de la Constitución Política;
- (ix) El Plan Nacional de Seguridad Vial debe ser aprobado, mediante decreto ejecutivo suscrito por el presidente de la República y la ministra del Transporte, y publicarse en la forma prevista para los actos administrativos, conforme al artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, y al artículo 119 de la Ley 489 de 1998, con los efectos jurídicos previstos en los artículos 87 y 89 del citado código;
- (x) No es competencia de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, como tampoco del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, la facultad de aprobar el Plan Nacional de Seguridad Vial.

⁴⁴ Frente a la interpretación sistemática de las normas, la Corte Constitucional señaló en la Sentencia C-560 de 2000: El asunto que en esta oportunidad se presenta a consideración de la Corte es un buen ejemplo de aquellos casos en los que el proceso mediante el cual se pretende aplicar una norma de derecho, ha de hacerse mediante la integración sistemática de diversos preceptos que regulan un mismo evento. De nada sirve el ejercicio de interpretación que se reduce a los límites de una sola disposición –v.gr. el artículo acusado–, cuando la adecuada comprensión [sic] de dicho precepto depende de la integración de artículos contenidos en otras regulaciones. El ordenamiento jurídico presenta con frecuencia normas incompletas, cuyo contenido y finalidad deben articularse junto a otras reglas; sólo de este modo es posible superar supuestas incongruencias al interior de un orden normativo

La Sala RESPONDE:

1. Conforme a la normatividad aplicable, ¿El Plan Nacional de Seguridad Vial debe ser aprobado?

2. En caso que la respuesta a la pregunta numero 1 sea afirmativa, y conforme a la normatividad aplicable, ¿A quién le corresponde aprobar el Plan Nacional de Seguridad Vial? Y Cómo debe esa entidad aprobar el mencionado Plan?

Si le corresponde al Gobierno Nacional, ¿Debe aprobarlo a través de decreto? ¿Con un oficio suscrito por el señor Presidente de la República y la ministra del ramo? o ¿Podría llevarse a aprobación en el Consejo Nacional de Política Económica y Social y entenderse que así cumple con la aprobación por parte del Gobierno Nacional?

Se responderán conjuntamente las preguntas 1 y 2 por unidad de materia

El Plan Nacional de Seguridad Vial sí debe ser aprobado. El Gobierno nacional, conforme a la Ley 1702 de 2013 y el Decreto 787 de 2015, en la forma prevista en el artículo 115 de la Constitución Política, debe aprobarlo, mediante decreto ejecutivo, con fundamento en las consideraciones expuestas.

Al Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, como organismo asesor, no le corresponde aprobar el Plan Nacional de Seguridad Vial, en cuanto se trata de una función asignada al Gobierno nacional.

3. Conforme a la normatividad aplicable, especialmente lo establecido en el numeral 2.7 del artículo 2 del Decreto 087 de 2011 y el numeral 1.2 del artículo 9 de la Ley 1702 de 2013 ¿En qué consiste la adopción y la promulgación del Plan Nacional de Seguridad Vial y como se diferencia una figura de la otra?

4. Conforme a la normatividad aplicable, especialmente lo establecido en el numeral 2.7 del artículo 2 del Decreto 087 de 2011 y el numeral 1.2 del artículo 9 de la Ley 1702 de 2013 ¿El Plan Nacional de Seguridad Vial debe ser adoptado y promulgado?

5. Conforme a la normatividad aplicable, especialmente lo establecido en el numeral 2.7 del artículo 2 del Decreto 087 de 2011 y el numeral 1.2 del artículo 9 de la Ley 1702 de 2013 ¿A quién le corresponde adoptar y promulgar el Plan Nacional de Seguridad Vial? Y ¿Cómo debe esa entidad adoptar y promulgar el Plan Nacional de Seguridad Vial?

Se responderán conjuntamente las preguntas 3, 4 y 5 por unidad de materia. La función contenida en el artículo 2.7 del Decreto 087 de 2011, consistente en «adoptar» la política, los planes y los programas en materia de seguridad, en los

diferentes modos de transporte, se modificó con la expedición de la Ley 1702 de 2013 y su Decreto reglamentario 787 de 2015, marco normativo que no incorporó, en esta materia, la locución «adoptar».

Conforme a una interpretación sistemática de las normas, con la expedición de la Ley 1702 de 2013 y el Decreto 787 de 2015, la función de «aprobar» el Plan Nacional de Seguridad Vial le corresponde Gobierno nacional, en los términos del artículo 115 de la Constitución Política.

La Agencia Nacional de Seguridad Vial, como organismo especializado y de carácter técnico, tiene como función «diseñar» y «elaborar» el Plan Nacional de Seguridad Vial, mediante la formulación y construcción de su componente técnico.

La función de «promulgar», conferida legalmente a la Agencia, debe entenderse como los actos necesarios para obtener la publicación del Plan Nacional de Seguridad Vial en el Diario Oficial, en la forma prevista en el artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, en concordancia con el artículo 119 de la Ley 489 de 1998.

Remítase a la señora ministra de Transporte y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Presidente de la Sala

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Consejera de Estado

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO
Secretaria de la Sala