



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Consejero Ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020)

Referencia: Medio de control de nulidad

Número único de radicación: 110010324000 2017 00110 00

Demandante: Manuel Barrero Montenegro

Demandada: Nación - Ministerio de Transporte

Asunto: Resuelve recurso de súplica contra auto que decretó una medida cautelar

AUTO INTERLOCUTORIO

La Sala procede a resolver el recurso de súplica interpuesto por la parte demandada contra el auto proferido el 23 de agosto de 2018¹, por medio del cual se decretó una medida cautelar.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes, ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollarán a continuación.

I. ANTECEDENTES

Demanda

1. Manuel Barrero Montenegro, actuando en nombre propio, presentó demanda contra la Nación – Ministerio de Transporte, en ejercicio del medio de control de nulidad², para que se declare la nulidad de la Resolución núm.

¹ El auto de 23 de agosto de 2018 fue proferido por el Consejero Sustanciador, doctor Oswaldo Giraldo López.

² Previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

0000160 de 2 de febrero de 2017, “[...] *Por la cual se reglamenta el registro y la circulación de los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimoto y cuadr ciciclo y se dictan otras disposiciones [...]*”, expedida por el Ministro de Transporte.

Solicitud de medida cautelar

2. La parte demandante presentó solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de la Resolución núm. 0000160 de 2 de febrero de 2017, al estimar que, la competencia para regular el registro y la circulación de los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimoto y cuadr ciciclo, está atribuida de forma exclusiva al legislador y, en ese sentido, el Ministro de Transporte no tenía la facultad para expedir el acto administrativo acusado.

Fundamentos del auto objeto de recurso de súplica

3. El Consejero Sustanciador, mediante auto de 23 de agosto de 2018³, resolvió la solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante, en los siguientes términos:

*“[...] **DECRETAR** la suspensión provisional de los artículos 4 a 7; numerales 6, 7 y 8, y el párrafo 2 del artículo 8; artículo 10; inciso primero y párrafos 1, 2 y 3 del artículo 11; y artículo 15 de la Resolución 0000160 del 2 de febrero de 2017, “Por la cual se reglamenta el registro y la circulación de los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimoto y cuadr ciciclo y se dictan otras disposiciones”, expedida por el Ministerio de Transporte, de acuerdo a lo enunciado en la parte motiva de esta providencia. En lo demás el acto administrativo demandando queda vigente [...]”.*

4. Los argumentos para decretar la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado fueron los siguientes:

³ Cfr. folios 31 a 45 cuaderno de medida cautelar.



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

4.1. El Ministerio de Transporte, de conformidad con el artículo 1 de la Ley 769 de 6 de julio de 2002⁴ (Código Nacional de Tránsito Terrestre), tiene la potestad reglamentaria en materia de tránsito.

4.2. El acto administrativo acusado regula, entre otros, los siguientes aspectos: i) el registro y control de los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimotor y cuadríciclo; y ii) el tránsito y circulación de los mencionados vehículos por las vías nacionales.

4.3. Las leyes 105 de 30 de diciembre de 1993⁵, 336 de 20 de diciembre de 1996⁶ y 769 no establecen la facultad de reglamentar el registro y control de los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimotor y cuadríciclo, por lo que, el acto administrativo acusado incluye una nueva categoría de vehículos que no fue prevista expresamente por el legislador.

4.4. El Ministerio de Transporte no podía reglamentar las condiciones de registro y control de los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimotor y cuadríciclo, teniendo en cuenta que *“[...] si el Congreso no previó las condiciones de registro, ni cargue de información de los mismos al RUNT, ni la obligatoriedad de asignar placas a este tipo de vehículos, tampoco la expedición de licencia de tránsito o seguro obligatorio que ampare eventuales accidentes, ni la revisión técnico-mecánica y de emisión de gases contaminantes o el régimen tarifario, no era procedente entonces que el Ejecutivo entrara a reglamentar tales eventos, como quiera que, según lo visto en el anotado desarrollo jurisprudencial de la potestad reglamentaria, es necesario que el Legislador prevea la norma marco a efectos de que posteriormente se regule lo pertinente de acuerdo con los mandatos que para cada asunto y sector tengan los órganos del Ejecutivo,*

⁴ “[...] Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones [...]”.

⁵ “[...] Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones [...]”.

⁶ “[...] Estatuto General de Transporte [...]”.



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

máxime si las mismas resultan ser limitantes para el ejercicio de situaciones no previstas por el Congreso para ser reguladas [...]

4.5. Las disposiciones relacionadas con la reglamentación del registro y control de los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimoto y cuadriciclo regulan, entre otros, el derecho a la libre circulación, por tal razón la expedición de normas sobre dicha materia goza de reserva de ley y no hace parte del ejercicio de la potestad reglamentaria del Ministerio de Transporte.

4.6. En cuanto a la regulación sobre la circulación y movilización de los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimoto y cuadriciclo por el territorio nacional señaló que “[...] *el acto acusado sí regula asuntos propios de las competencias que como suprema autoridad de tránsito y transporte posee el Ministerio, y que además, responden a una realidad social que exige su ejercicio para establecer reglas que controlen la circulación de los vehículos tipo ciclomotor, tricimoto y cuadriciclo en las vías nacionales, en el marco del principio de seguridad que rige el sector en cualquiera de sus modalidades [...]*” por lo que “[...] *las disposiciones que se refieren a aspectos de circulación y movilización sobre el territorio nacional, tales como el tipo de vías en la cuales pueden transitar, las condiciones mecánicas, ambientales y de seguridad (casco, señalizaciones y chaleco reflectivo), el uso de los carriles, entre otros, sí encuentran fundamento en la potestad reglamentaria, a partir de la existencia de esos vehículos que se integran al sistema de transporte nacional, y que responden a una necesidad de optimizar las condiciones de movilización de la población en ejercicio del derecho a la libertad del cual son titulares [...]*”.

Fundamentos del recurso de súplica



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

5. La parte demandada interpuso recurso de súplica⁷ contra el auto de 23 de agosto de 2018, por medio del cual se decretó la suspensión provisional del acto administrativo acusado, con la finalidad de que se revoque, argumentando lo siguiente:

5.1. El artículo 2 de la Ley 769, define los conceptos de “[...] *clase de vehículo* [...]” y “[...] *vehículo* [...]” en los siguientes términos:

“[...] Clase de vehículo: Denominación dada a un automotor de conformidad con su destinación, configuración y especificaciones técnicas.

Vehículo: Todo aparato montado sobre ruedas que permite el transporte de personas, animales o cosas de un punto a otro por vía terrestre pública o privada abierta al público [...].”

5.2. Del contenido de las definiciones se puede concluir que los ciclomotores, tricimotos y cuadríciclos son vehículos automotores que se desplazan por el territorio nacional y, por consiguiente, deben cumplir con las normas generales de tránsito.

5.3. El Ministro de Transporte no excedió las facultades reglamentarias otorgadas por la ley, comoquiera que, por un lado, la Ley 769 reguló de forma general los requisitos que debían cumplir los vehículos automotores; y, por el otro, el acto administrativo acusado estableció específicamente la reglamentación para los ciclomotores, tricimotos y cuadríciclos.

5.4. Conforme a lo expuesto *supra*, indicó que: i) un cuadríciclo corresponde a una clase de cuatrimoto; ii) un ciclomotor es una clase de motocicleta; y iii) un tricimoto es una clase de mototriciclo, por lo tanto, los mencionados vehículos automotores se deben someter a las normas de registro, matrícula, asignación de

⁷ Cfr. folios 50 a 59 *ibidem*.



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

placas y revisión técnico mecánica establecida en la Ley 769, de la manera que se dispuso en el acto administrativo acusado.

5.5. El Ministerio de Transporte, mediante el acto administrativo acusado, reglamentó los aspectos que deben cumplir los ciclomotores, tricimotos y cuadríciclos, con el fin de que su circulación en el territorio nacional estuviera acorde con las disposiciones establecidas en la Ley 769 y proporcionara claridad a los organismos de tránsito y a los usuarios de esta clase de vehículos automotores; en ese sentido, no se excede la potestad reglamentaria para la ejecución de las leyes.

5.6. La suspensión provisional del acto administrativo acusado vulnera el principio de seguridad vial ciudadana, comoquiera que los ciclomotores, tricimotos y cuadríciclos circulan en el territorio nacional sin ningún tipo de control por parte de las autoridades de tránsito y transporte, debido a que, a partir de que se decretó la mencionada medida cautelar, ya no son exigibles: i) el registro en el Registro Único Nacional de Tránsito; ii) la obligatoriedad en la asignación de placas; iii) el seguro obligatorio; y iv) el certificado de revisión técnico mecánica; generando que la circulación de los mencionados vehículos este en contravía del interés general.

Traslado del recurso de súplica

6. La Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación, mediante aviso que se fijó el 3 de septiembre de 2018⁸, corrió traslado del recurso de súplica.

7. La parte demandante se pronunció frente al recurso de súplica, solicitando que se confirme la decisión recurrida, atendiendo a que el acto administrativo acusado transgrede las normas constitucionales y legales que determinan los límites del ejercicio de la potestad reglamentaria.

⁸ Cfr. folio 61.



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

8. La Sala abordará el estudio de las consideraciones, en las siguientes partes: i) la competencia; ii) la procedencia del recurso de súplica; iii) el problema jurídico; iv) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos; v) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial del ejercicio de la potestad reglamentaria; vi) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre el derecho a la libre circulación; vii) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre las atribuciones del Ministro de Transporte en su calidad de organismo de tránsito para regular la circulación de vehículos en el territorio nacional; viii) el marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre la facultad para expedir normas relacionadas con el registro y control de vehículos automotores; y xi) el análisis del caso concreto.

Competencia

9. Vistos los artículos 125⁹ y 246¹⁰ de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011¹¹, sobre la expedición de providencias en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la competencia de las salas o secciones para resolver el recurso

⁹ “[...] **Artículo 125. De la expedición de providencias.** Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica [...]”.

¹⁰ “[...] **Artículo 246. Súplica.** El recurso de súplica procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el Magistrado Ponente en el curso de la segunda o única instancia o durante el trámite de la apelación de un auto. También procede contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o el recurso extraordinario.

Este recurso deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del auto, en escrito dirigido a la Sala de que forma parte el ponente, con expresión de las razones en que se funda. El escrito se agregará al expediente y se mantendrá en la Secretaría por dos (2) días a disposición de la parte contraria; vencido el traslado, el Secretario pasará el expediente al Despacho del Magistrado que sigue en turno al que dictó la providencia, quien será el ponente para resolverlo ante la Sala, sección o subsección. Contra lo decidido no procederá recurso alguno [...]”.

¹¹ “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

de súplica, se concluye que esta Sección es competente para resolver el recurso de súplica que interpuso la parte demandada, con exclusión del Consejero que hubiere proferido el auto objeto del recurso.

Procedencia del recurso de súplica

10. Vistos los artículos 243¹² y 246 de la Ley 1437, sobre la procedencia del recurso de súplica contra los autos proferidos por el Consejero Sustanciador.

11. Atendiendo a que el presente proceso es en única instancia, y que la parte demandada presentó recurso de súplica contra el auto que decretó una medida cautelar, se considera que: i) el recurso de súplica es procedente de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 243 y en el artículo 246 de la Ley 1437; y ii) el recurso de súplica tiene por objeto analizar únicamente los aspectos y los argumentos en los que se fundamenta el respectivo recurso.

Problema jurídico

12. .Corresponde a la Sala determinar, en el caso sub examine, si el Ministro de Transporte tiene la facultad de reglamentar el registro y control de los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimotor y cuadríciclo y los respectivos requisitos mecánicos, ambientales y de seguridad; y, en consecuencia, si se confirma o no el auto mediante el cual se decretó la suspensión provisional de los efectos de los artículos 4 a 7; los numerales 6, 7 y 8 y el párrafo 2 del artículo 8; el artículo 10; el inciso primero y párrafos 1, 2 y 3 del artículo 11; y el artículo 15 de la Resolución núm. 0000160 de 2 de febrero de 2017.

¹² “[...] **Artículo 243. Apelación.** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos: [...]”

2. El que decreta una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en este mismo trámite [...]”



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos

13. Visto el artículo 229 de la Ley 1437, sobre la procedencia de las medidas cautelares en los procesos declarativos adelantados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el juez o magistrado ponente pueden decretar, a petición de parte y mediante providencia motivada, las medidas cautelares que estén debidamente sustentadas y que considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sin que la decisión que resuelva la medida cautelar implique prejuzgamiento; en efecto, esta norma dispone:

“[...] Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento [...]”
(Destacado de la Sala).

14. Visto el artículo 231 *ibidem*, sobre los requisitos para decretar medidas cautelares, en especial, la de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, se requiere lo siguiente:

“[...] Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos [...]” (Destacado de la Sala).



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

15. Esta Sala considera que, al hacerse una interpretación sistemática de las normas citadas *supra*, la suspensión provisional de los efectos de actos administrativos es una decisión que procede siempre que se evidencie la vulneración de normas jurídicas superiores.

16. Esta Corporación ha señalado en varias oportunidades que la Ley 1437 introdujo una reforma sustancial al regular la institución de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y precisó que en vigencia del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 2 de enero de 1984) este tipo de medida cautelar solo procedía cuando fuera evidente una “[...] *manifiesta infracción* [...]” de normas superiores por parte de la disposición demandada, mientras que con la Ley 1437, la exigencia de verificar la existencia de una infracción a las normas, no requiere ser manifiesta.

17. En ese orden de ideas, por tratarse de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, conforme a las pretensiones de la demanda, en la medida que no se pretende en el presente asunto la indemnización de perjuicios, la Ley 1437 exige para su procedencia acreditar que, a partir del análisis del acto acusado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, existe una violación al ordenamiento jurídico.

18. Esta Corporación señaló¹³ que la Ley 1437 amplió el campo de análisis que debe adelantar el juez competente al resolver la solicitud de medida cautelar, lo cual implica el estudio de la presunta vulneración con la confrontación de las normas superiores invocadas junto con la interpretación y aplicación desarrollada jurisprudencialmente en sentencias proferidas por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

¹³ Ver entre otros: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, providencia de 28 de agosto de 2011, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, número único de radicación 110010327000-2014-0003-00 ii) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia de 30 de abril de 2014, C.P. Carlos Alberto Zambrano, número único de radicación 110010326000-2013-00090-00.



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria

19. Visto el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, que establece:

“[...] Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: [...]”

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes [...]”

20. Atendiendo a que esta Sección¹⁴ ha señalado que la norma citada *supra* faculta al Presidente de la República, en su condición de suprema autoridad administrativa, para expedir normas orientadas necesariamente a la correcta ejecución de la ley sin necesidad de disposición expresa que la conceda y que la potestad indicada es inversamente proporcional a la extensión de la ley; esto es, que ante menos cantidad de materia regulada en la ley, existe un mayor campo de acción para el ejercicio de la potestad reglamentaria y viceversa.

21. El alcance de la potestad reglamentaria depende del desarrollo que el legislador haga de la materia, toda vez que, puede regular íntegramente una materia sin dejar margen alguna a la reglamentación, o abstenerse de reglar algunos aspectos para que el Presidente de la República la reglamente para su debida aplicación.

22. La sentencia citada *supra* señaló que la potestad reglamentaria no es absoluta porque tiene como límite y radio de acción a la Constitución Política y a la ley, y no puede ejercerse para alterar o modificar el contenido y espíritu de la ley.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 11 de abril de 2019; C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; número único de radicación 110010324000200900571 00.



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

23. Asimismo, la Corte Constitucional¹⁵ se ha pronunciado sobre la facultad reglamentaria, considerando que el ejercicio de la potestad reglamentaria se amplía o restringe en la medida en que el Congreso de la República utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos. En este sentido, ha expresado:

“[...] La doctrina y la práctica han demostrado que la potestad reglamentaria del ejecutivo es inversamente proporcional a la extensión de la ley. De suerte que, ante menos cantidad de materia regulada en la ley, existe un mayor campo de acción para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y viceversa.

¿Qué factores determinan que ello ocurra?

En esencia, la mayoría de las veces, el ejercicio íntegro o precario de la potestad de configuración normativa depende de la voluntad del legislador, es decir, ante la valoración política de la materia a desarrollar, el Congreso de la República bien puede determinar que regula una materia en su integridad, sin dejar margen alguna a la reglamentación o, por el contrario, abstenerse de reglar explícitamente algunos aspectos, permitiendo el desenvolvimiento posterior de las atribuciones presidenciales de reglamentación para que la norma pueda ser debidamente aplicada.

No obstante, esta capacidad del Congreso para determinar la extensión de la regulación de una institución tiene distintos límites que vienen dados por las especificidades de las materias objeto de dicha regulación. Así, por ejemplo, el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, somete a estricta reserva legal, entre otras, la regulación de materias tales como impuestos o leyes estatutarias. Para esta Corporación, es claro que la regulación de los elementos esenciales de materias sometidas a reserva de ley, no son susceptibles de ser regulados a través del ejercicio de la potestad reglamentaria, salvo en cuestiones accesorias y de detalle, so pena de contrariar disposiciones imperativas de raigambre Superior (C.P. arts. 152 y 338) [...]”.

24. Aunado a lo anterior, la Corte Constitucional consideró que el desarrollo de la potestad reglamentaria exige que la ley haya configurado previamente una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual el Gobierno Nacional (conformado por el Presidente de la República y el Ministro del ramo), pueda ejercer la función de reglamentar la ley, con miras a su debida aplicación,

¹⁵ Corte Constitucional; sentencia C-372 de 27 de mayo de 2009; M. P.: Nilson Pinilla Pinilla.
Calle 12 No. 7-65 – Tel.: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

de tal suerte que si el legislador no define ese presupuesto normativo básico estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución Política ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley, pues el requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria es la existencia previa de un contenido legal por reglamentar.

25. En suma, el ejercicio de la potestad reglamentaria conlleva: i) el ejercicio de una función administrativa; ii) tiene como propósito precisar y detallar la ley para que de esta forma pueda ejecutarse adecuadamente; iii) finaliza con la expedición de actos de carácter general y abstractos; iv) el acto que resulta no es una nueva ley, sino un acto complementario de esta; v) promueve la organización y el funcionamiento de la administración; vi) representa un mecanismo de colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo; vii) no puede ejercerse en el caso de materias que deben necesariamente regularse a través de una ley y; viii) no es posible ejercer la potestad reglamentaria cuando se trate de una ley que incorpore disposiciones precisas y claras que no requieren de una regulación adicional para su ejecución.

La potestad reglamentaria ejercida por los Ministros

26. Visto el numeral 17 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, sobre las atribuciones y facultades del Presidente de la República, el cual establece que cuenta con la potestad de “[...] *Distribuir los negocios según su naturaleza, entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos [...]*”.

27. Visto el inciso primero del artículo 208 *ibidem*, dispone que “[...] *Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de*



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley [...]”.

28. Atendiendo a que esta Sección¹⁶, en relación con la potestad reglamentaria de los Ministerios, ha señalado que *“[...] la potestad reglamentaria que ostentan los Ministerios es derivada o de segundo grado. En efecto, esta facultad de expedir actos generales, en el caso de los Ministerios, se ejerce en todo caso, frente a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, con criterio residual y subordinado. Esta facultad reglamentaria encuentra sustento constitucional en el artículo 208 de la Constitución política [...]*”.

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

30. Esta Sección¹⁷, en providencia de 28 de mayo de 2012, al referirse sobre la facultad de los Ministros de expedir reglamentaciones, consideró:

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

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 20 de noviembre de 2014; C.P.: Guillermo Vargas Ayala; número único de radicación 110010324000201000119 00.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 29 de julio de 2010; C.P.: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta; número único de radicación 110010324000200200249 01.



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

racionalidad, celeridad, eficacia y economía previstos en el artículo 209 de la Carta y a los lineamientos de la Ley 489 de 1998. [...]

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

31. Respecto a los actos reglamentarios expedidos por las autoridades que ostentan la potestad reglamentaria, esta Corporación ha señalado lo siguiente:

*“[...] Los actos reglamentarios proferidos por el ejecutivo con arreglo al precepto constitucional anteriormente transcrito, en cuanto productos emanados de la voluntad administrativa, tienen el carácter de normas jurídicas que desde el punto de vista formal y material se encuentran subordinadas a la ley, o como lo expresa la doctrina francesa, se trata de actes de puissance subalterne, encaminados a explicitar y completar las disposiciones legales, con el propósito de garantizar su más cumplida y estricta ejecución y asegurar el cumplimiento de la voluntad general en ellas representada. **En ese orden de ideas, los actos reglamentarios no son más que unas normas jurídicas secundarias, inferiores y complementarias de la Ley.***

La sumisión del acto administrativo reglamentario a la ley es absoluta y por lo mismo, se trata de decisiones necesitadas de justificación, con posibilidades restringidas en el campo de la regulación, lo cual explica que su ámbito de acción sea restringido y que, por lo mismo, no tengan la fuerza suficiente para derogar, subrogar o modificar un precepto legal, ni mucho menos para ampliar o limitar su alcance o su sentido. Lo anterior explica su carácter justiciable, pues es claro que la administración no puede contradecir los mandatos del legislador, ni suplir la Ley allí donde ésta es necesaria para producir un determinado efecto o regular cierto contenido [...] (Destacado de la Sala).



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

32. La Sala considera que los ministros están facultados para expedir reglamentos o actos administrativos reglamentarios de contenido general en los asuntos de su competencia, los cuales deben respetar y estar conforme a las disposiciones constitucionales y legales.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre el derecho a la libre circulación

33. Visto el artículo 24 de la Constitución Política de Colombia, sobre el derecho a la libre circulación que dispone lo siguiente:

“[...] Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia [...]”

34. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁸, ratificado por el Estado Colombiano¹⁹, en el artículo 12 establece el derecho a la circulación en los siguientes términos:

“[...] Artículo 12

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas

¹⁸ Una vez consultado el sitio web de la serie de tratados de las Naciones Unidas, se observa que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos fue ratificado por el Estado Colombiano el 29 de octubre de 1969 y entró en vigor desde el 23 de marzo de 1976.

¹⁹ Aprobado mediante la Ley 74 de 26 de diciembre de 1968, “[...] Por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966” [...]”.



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país [...]” (Resalta la Sala)

35. La Corte Constitucional en relación con el derecho a la libre circulación ha considerado que no es absoluto y que puede ser restringido en determinados eventos, al respecto señaló lo siguiente²⁰:

“[...] la garantía de la que trata el artículo 24 Superior no es absoluta y por el contrario, puede ser sujeta a los límites que el legislador considere necesarios para garantizar el orden público y el respeto por derechos de carácter fundamental. De ahí que en algunas oportunidades el operador judicial deba hacer uso del test de proporcionalidad para determinar la constitucionalidad de las medidas adoptadas y que limitan la circulación [...]” (Resalta la Sala)

36. De conformidad con lo expuesto, la Sala considera que el derecho a la libre circulación goza de una especial protección a nivel nacional e internacional; sin embargo, el mencionado derecho no es absoluto y puede ser limitado, siempre que con las medidas restrictivas se busque la protección de otros derechos fundamentales, como la vida y la seguridad de las personas.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre las atribuciones del Ministro de Transporte en su calidad de organismo de tránsito para regular la circulación de vehículos en el territorio nacional

37 Visto el artículo 1 de la Ley 769, sobre el ámbito de aplicación y los principios en materia de tránsito, que establece lo siguiente:

*“[...] Artículo 1. **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.*

²⁰ Corte Constitucional; sentencia C-177 de 13 de abril de 2016; M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
Calle 12 No. 7-65 – Tel.: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

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, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización [...] (Resalta la Sala).

38. Visto el artículo 3 de la Ley 769, sobre autoridades de tránsito, que establece lo siguiente:

[...] Artículo 3. Autoridades de Tránsito. Para los efectos de la presente ley entiéndase que son autoridades de tránsito, en su orden, las siguientes:

El Ministro de Transporte.

Los Gobernadores y los Alcaldes.

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

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

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

La Superintendencia General de Puertos y Transporte.

Las Fuerzas Militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el parágrafo 5° de este artículo.

Los Agentes de Tránsito y Transporte [...] (Resalta la Sala).

39. Visto el artículo 7 de la Ley 769, sobre cumplimiento del régimen normativo, que establece lo siguiente:

[...] Artículo 7. Cumplimiento régimen normativo. Las autoridades de tránsito velarán por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público. Sus funciones serán de carácter regulatorio y



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

sancionatorio y sus acciones deben ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías.

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

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

Cualquier autoridad de tránsito está facultada para abocar el conocimiento de una infracción o de un accidente mientras la autoridad competente asume la investigación [...]” (Resalta la Sala).

40. Esta Corporación ha considerado que el derecho a la libre circulación en materia de tránsito y transporte debe garantizar el interés general, en los siguientes términos:

“[...] Ahora bien, el hecho de que se imponga el uso obligatorio del casco no puede traducirse en un desconocimiento al desarrollo de la libre personalidad, como tampoco al de la libre circulación, pues, respecto del primero, basta observar que dicho derecho no es absoluto, en la medida de que sobre el mismo prevalecen otros tales como el derecho a la vida y el derecho a la salud y, respecto del segundo, que la medida que se cuestiona en manera alguna impide que quienes manejen una motocicleta puedan circular libremente dentro del territorio nacional, cuando a bien lo tengan, que es a lo que se refiere el canon constitucional que protege dicho derecho.

De otra parte, esta Corporación observa que la resolución acusada fue expedida en ejercicio de las facultades legales que la Ley 153 de 1989, el Decreto 2171 de 1992 y el Código Nacional de Tránsito Terrestre le confieren al Ministerio de Transporte para expedir medidas tendientes a que las personas, animales y vehículos circulen libremente por el territorio nacional, sin que dicha libertad signifique, por ejemplo, que no se puedan adoptar medidas tales como la cuestionada, o como el uso del cinturón de seguridad, o la obtención de la licencia de conducción, etc., pues Colombia es un Estado social de derecho, fundada en la prevalencia del interés general, tal y como lo establece el artículo 1º de la Constitución Política, interés general



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

que se ve protegido al adoptar medidas como la controvertida [...]”²¹ (Resalta la Sala).

41. De conformidad con las normas citadas *supra*, la Sala considera que el Ministro de Transporte, en su calidad de autoridad de tránsito, tiene la facultad de expedir actos administrativos generales de carácter reglamentario respecto de la circulación de vehículos, con el fin de garantizar, entre otros, los derechos a la seguridad y a la vida, procurando la prevalencia del interés general.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial sobre la facultad para expedir normas relacionadas con el registro y control de vehículos automotores

42. Visto el artículo 1 de la Ley 769, sobre el ámbito de aplicación y principios del Código Nacional de Tránsito Terrestre, que dispone lo siguiente:

“[...] Artículo 1. 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

[...]

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 [...]”

43. Vistos los artículos 2, 8 y 37 de la Ley 769, sobre la definición del Registro Nacional Automotor, el Registro Único Nacional de Tránsito y el Registro Inicial, que establecen lo siguiente:

“[...] Artículo 1. Ámbito de aplicación y principios. Las normas del presente Código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones,

²¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera; sentencia de 10 de agosto del dos mil. C. P. Manuel Santiago Urueta Ayola. Radicación número 5458.



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

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 [...]

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 [...]

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

Registro nacional automotor: *Es el conjunto de datos necesarios para determinar la propiedad, características y situación jurídica de los vehículos automotores terrestres. En él se inscribirá todo acto, o contrato providencia judicial, administrativa o arbitral, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real, principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres para que surtan efectos ante las autoridades y ante terceros [...].*

[...] Artículo 8. Registro Único Nacional De Tránsito, RUNT. *El Ministerio de Transporte pondrá en funcionamiento directamente o a través de entidades públicas o particulares el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, en coordinación total, permanente y obligatoria con todos los organismos de tránsito del país.*

El RUNT incorporará por lo menos los siguientes registros de información:

1. Registro Nacional de Automotores [...].

[...] Artículo 37. Registro Inicial. *El registro inicial de un vehículo se podrá hacer en cualquier organismo de tránsito y sus características técnicas y de capacidad deben estar homologadas por el Ministerio de Transporte para su operación en las vías del territorio nacional [...]* (Resalta la Sala).

44. Visto el artículo 28 de la Ley 769, sobre las condiciones técnico-mecánica, de gases y de operación de los vehículos, que establece lo siguiente:

[...] Artículo 28. Condiciones técnico-mecánica, de gases y de operación. *Para que un vehículo pueda transitar por el Territorio Nacional, debe garantizar como mínimo un perfecto funcionamiento de frenos, del sistema de dirección, del sistema de suspensión, del sistema de señales visuales y audibles permitidas y del sistema de escape de gases; y demostrar un estado adecuado de llantas, del conjunto de vidrios de seguridad y de los espejos y cumplir con las*



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

normas de emisiones contaminantes que establezcan las autoridades ambientales. [...]” (Resalta la Sala).

45. Visto el artículo 34 de la Ley 769, sobre la obligación de portar la licencia de tránsito, que establece lo siguiente:

[...] Artículo 34. Licencia de tránsito. En ningún caso podrá circular un vehículo automotor sin portar la licencia de tránsito correspondiente [...]”
(Resalta la Sala).

46. Visto el artículo 42 de la Ley 769, sobre seguros obligatorios, que dispone lo siguiente:

[...] Artículo 42. Seguros Obligatorios. Para poder transitar en el territorio nacional todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, SOAT, se regirá por las normas actualmente vigentes o aquellas que la modifiquen o sustituyan [...]” (Resalta la Sala)

47. Visto el artículo 43 de la Ley 769, sobre diseño y elaboración de placas, que establece lo siguiente:

[...] Artículo 43. Diseño y elaboración. Corresponde al Ministerio de Transporte diseñar y establecer las características y ficha técnica de la placa única nacional para los vehículos automotores, asignar sus series, rangos y códigos, y a las autoridades de tránsito competentes o a quien el Ministerio de transporte autorice, su elaboración y entrega. Así mismo, el Ministerio de Transporte reglamentará lo referente a la placa que deberán tener los vehículos que ingresen en el país por programas especiales o por importación temporal [...]”
(Resalta la Sala).

48. Vistos los artículos 50 y 51 de la Ley 769, sobre la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes, que dispone lo siguiente:

[...] Artículo 50. Condiciones mecánicas, ambientales y de seguridad. Por razones de seguridad vial y de protección al ambiente, el propietario o tenedor del vehículo de placas nacionales o extranjeras, que transite por el territorio



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

nacional, tendrá la obligación de mantenerlo en óptimas condiciones mecánicas, ambientales y de seguridad.

Artículo 51. Revisión periódica de los vehículos. Salvo lo dispuesto en el artículo siguiente, todos los vehículos automotores, deben someterse anualmente a revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes.

La revisión estará destinada a verificar:

- f. El adecuado estado de la carrocería.*
- g. Niveles de emisión de gases y elementos contaminantes acordes con la legislación vigente sobre la materia.*
- h. El buen funcionamiento del sistema mecánico.*
- i. Funcionamiento adecuado del sistema eléctrico y del conjunto óptico.*
- j. Eficiencia del sistema de combustión interno.*
- k. Elementos de seguridad.*
- l. Buen estado del sistema de frenos constatando, especialmente, en el caso en que este opere con aire, que no emita señales acústicas por encima de los niveles permitidos.*
- m. Las llantas del vehículo.*
- n. Del funcionamiento de los sistemas y elementos de emergencia.*
- o. Del buen funcionamiento de los dispositivos utilizados para el cobro en la prestación del servicio público [...]” (Resalta la Sala).*

49. Visto el artículo 6 del Decreto núm. 087 de 17 de enero de 2011²², sobre las funciones del Despacho del Ministro de Transporte, que dispone lo siguiente:

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

[...]

6.2. Definir y establecer las políticas en materia de transporte, tránsito, e infraestructura de todos los modos [...]”.

50. Esta Sección ha considerado que el Ministro de Transporte tiene la facultad de expedir reglamentos o actos administrativos de contenido general con el fin de

²²*[...] Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias [...]”.*



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

garantizar la seguridad de las personas, la cual puede resultar comprometida con el tránsito de vehículos. Sobre el particular ha indicado lo siguiente²³:

***“[...] Según lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el tránsito automotor es una actividad trascendental en las sociedades contemporáneas al jugar un papel muy importante en el desarrollo social y económico y en la realización de los derechos fundamentales. A esta actividad se encuentran ligados asuntos tan importantes como la libertad de movimiento y circulación (art. 24 C.P.) y el desarrollo económico. No obstante lo anterior, es claro igualmente que se trata de una actividad que también implica riesgos importantes, por cuanto los adelantos técnicos permiten que los desplazamientos se realicen a velocidades importantes, con vehículos que son potentes y que pueden afectar gravemente la integridad de las personas y ocasionar daños en sus bienes y propiedades. En efecto, a medida que los avances tecnológicos han permitido la producción de vehículos más potentes, capaces de transitar a velocidades importantes, la posible afectación de la vida e integridad de las personas se ha potencializado también.*”**

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 la Corte Constitucional 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”.

En ese sentido, esa Corporación señaló: “El tránsito automotriz está rodeado de riesgos. No en vano se ha establecido que la conducción de vehículos constituye una actividad de peligro. Asimismo, los accidentes de tránsito representan una causa importante de mortalidad y de daños en las sociedades modernas. Por consiguiente, el Estado tiene la obligación de regular la circulación por las carreteras, de manera tal que se pueda garantizar, en la medida de lo posible, un tránsito libre de peligros, que no genere riesgos para la vida e integridad de las personas. Con este propósito, se han expedido normas e instituido autoridades encargadas de su ejecución.

La Resolución 004475 del 1º de octubre de 2009, norma parcialmente demandada en este proceso, por la cual se establece el manual de trámites para el registro o matrícula de vehículos automotores y no automotores en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones, fue expedida por el

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 20 de noviembre de 2014; C.P.: Guillermo Vargas Ayala; número único de radicación 11001032400020100011900.



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

Ministro de Transporte en ejercicio de sus facultades legales “en especial las conferidas por las Leyes 769 de 2002, 1005 de 2006”.

La Ley 769 de 2002, fundamento normativo legal del acto demandado, “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, confiere de manera expresa facultades al Ministerio de Transporte para dictar reglamentos o actos administrativos de contenido general con miras a garantizar la seguridad de las personas, la cual puede verse comprometida en actividades peligrosas como lo es el tránsito de vehículos automotores [...]” (Resalta la Sala).

51. De conformidad con las normas citadas *supra*, la Sala considera que: i) los vehículos que transiten por el territorio nacional deben: a) estar inscritos en el registro nacional automotor; b) mantenerse en óptimas condiciones mecánicas, ambientales y de seguridad; c) portar la licencia de tránsito; d) estar amparados por un seguro obligatorio vigente; e) someterse anualmente a revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes; f) contar con las respectivas placas que permitan su identificación; y ii) el Ministro de Transporte está facultado para definir y establecer las políticas en materia de transporte, tránsito, e infraestructura y expedir actos administrativos de carácter general relacionados con el tránsito de vehículos automotores, con el fin de garantizar, entre otros, los derechos a la vida y a la seguridad de las personas.

Análisis del caso concreto

52. La parte demandante solicitó que se decrete la suspensión provisional de los efectos de la Resolución núm. 0000160 de 2 de febrero de 2017, “[...] *Por la cual se reglamenta el registro y la circulación de los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimoto y cuadríciclo y se dictan otras disposiciones [...]*”, expedida por el Ministro de Transporte.



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

53. El Consejero Sustanciador, mediante auto de 23 de agosto de 2018, decretó la suspensión provisional solicitada, considerando que el Ministro de Transporte excedió su potestad reglamentaria, atendiendo a que, mediante el acto administrativo acusado, estableció una nueva categoría de vehículos y un régimen de obligaciones para los ciclomotores, tricimotos y cuatriciclos; asuntos que son de competencia exclusiva del legislador.

54. En ese sentido, decretó la suspensión provisional de los efectos de las siguientes disposiciones que están contenidas en la Resolución núm. 0000160 de 2 de febrero de 2017:

*“[...] **Artículo 4. Obligatoriedad del registro en el sistema RUNT.** De conformidad con lo establecido en el Artículo 37 de la Ley 769 de 2002, los fabricantes, importadores y/o ensambladores de los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimoto y cuatriciclos, de combustión interna, eléctricos y/o de cualquier otro tipo de generación de energía, que ingresen al país o sean fabricados con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente resolución, deberán ser registrados en el Registro Nacional Automotor (RNA) del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT).*

***Parágrafo 1:** Para los trámites de tránsito, de los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimoto y cuatriciclos, de combustión interna, eléctricos y/o de cualquier otro tipo de generación de energía, se deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos en la Resolución 12379 de 2012, o la norma que la modifique, adicione o la sustituya.*

***Parágrafo 2:** El registro de los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimoto y cuatriciclo de combustión interna, eléctricos y/o de cualquier otro tipo de generación de energía, que hayan ingresado al país o hayan sido fabricados con anterioridad a la entrada en vigencia del presente acto administrativo, será voluntario y en todo caso deberá realizarlo el propietario de dicho vehículo, aportando alguno de los documentos que a continuación se relacionan:*

- *Manifiesto de importación del vehículo, y/o*
- *Copia de la factura de venta del vehículo. [...]”.*

*“[...] **Artículo 5. Placas.** Los vehículos automotores tipo ciclomotor y tricimoto llevarán una sola placa reflectiva en el extremo trasero con base en las características y seriado de las placas que para el efecto se expidan. Para*



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

efectos de la expedición de la placa, el organismo de tránsito hará uso de los rangos otorgados para el registro de motocicletas. Los cuadriciclos, de combustión interna, eléctricos y/o de cualquier otro tipo de generación de energía, llevarán dos placas reflectivas una en el extremo delantero y la otra en el extremo trasero, con base en las características y seriado de las placas que para el efecto se expidan. Para este efecto, el organismo de tránsito hará uso de los rangos otorgados para el registro de automóviles. En todo caso, el organismo de tránsito al momento del registro deberá dejar claro a qué tipo de vehículo automotor pertenece.

[...] Artículo 6. Cargue de la información. Los fabricantes, ensambladores e importadores, deberán realizar previo al registro inicial de los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimoto y cuadriciclo de combustión interna, eléctricos y/o de cualquier otro tipo de generación de energía, el cargue de la información del detalle de la clasificación de las tipologías vehiculares descritas en la presente resolución, al sistema RUNT conforme a lo establecido en la Resolución 12379 de 2012 o la norma que la adicione, modifique o sustituya [...].”

[...] Artículo 7- Actualización tablas de parametrización RUNT. De conformidad con lo establecido en el Artículo 5 de la Resolución 5443 de 2009, la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte deberá informar y autorizar por escrito al Concesionario RUNT, para que realice las actualizaciones necesarias a las tablas de parametrización, el manual y los campos de registros de potencia, de manera que se puedan registrar de acuerdo a sus características técnicas y sin ningún inconveniente, todos los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimoto y cuadriciclo de combustión interna, eléctricos y/o de cualquier otro tipo de generación de energía [...].”

[...] Artículo 8. Tránsito.

[...]

6. Licencia de Tránsito del vehículo.

7. Seguro obligatorio – SOAT

8. Certificado de Revisión Técnico-Mecánica y de Emisiones Contaminantes

Parágrafo 2: Los numerales 6, 7 y 8 del presente artículo, aplicarán exclusivamente para los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimoto y cuadriciclo de combustión interna, eléctricos y/o de cualquier otro tipo de generación de energía, que ingresen al país o que hayan sido fabricados en el país con posterioridad a la publicación de la presente resolución [...].”

[...] Artículo 10. Licencia de tránsito. Para efectos de control en vía y sin perjuicio de lo establecido en artículo 4 de la presente resolución, al momento
Calle 12 No. 7-65 – Tel.: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

de la expedición de la licencia de tránsito de los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimoto y cuadríciclo, de combustión interna, eléctricos y/o de cualquier otro tipo de generación de energía, los organismos de tránsito deberán utilizar el formato de licencia de tránsito adoptado por el Ministerio de Transporte.

Parágrafo. En el evento en que el vehículo automotor tipo ciclomotor o tricimoto y/o cuadríciclo sea eléctrico y/o de cualquier otro tipo de generación de energía limpia, el organismo de tránsito diligenciará el formato de licencia de tránsito que para tal efecto adopte la Subdirección de Tránsito en un término no mayor a dos meses [...].

[...] Artículo 11. Revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes. *La revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes de los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimoto y cuadríciclo, de combustión interna, eléctricos y/o de cualquier otro tipo de generación de energía se llevará a cabo por los centros de diagnóstico automotor, una vez el ICONTEC emita la norma técnica o se adopten normas internacionales por parte del Ministerio de Transporte, que establezcan los parámetros, pruebas y requisitos para realizarla.*

Parágrafo 1: La revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes de que trata el presente artículo, solo podrá ser realizada por los Centros de Diagnóstico Automotor habilitados por el Ministerio de Transporte en la clase "B" y "D".

Parágrafo 2: Cuando el motor no emita gases contaminantes y hasta tanto no se actualicen las tablas correspondientes en el Sistema RUNT, el Centro de Diagnóstico Automotor deberá dejar constancia de dicha situación y la placa del vehículo en el Sistema RUNT.

Parágrafo 3: El RUNT deberá realizar los ajustes tecnológicos pertinentes, para que los propietarios de los vehículos automotores descritos en la presente resolución puedan realizar los trámites de tránsito a través de su sistema, sin la validación de la revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes, hasta tanto se adopte por parte del Ministerio de Transporte la norma Técnica emitida por el ICONTEC [...].

[...] Artículo 15. Tarifas. *Hasta tanto los Organismos de Tránsito no tengan determinada una tarifa específica para los derechos causados por los trámites asociados a los vehículos automotores descritos en la presente resolución, estos deberán aplicar las tarifas vigentes para los trámites de tránsito y las establecidas por el Ministerio de Transporte para los trámites ante el RUNT, así:*

Para vehículos automotores tipo ciclomotor o tricimoto sea de combustión interna, eléctrico y/o de cualquier otro tipo de generación de energía: será el establecido para las motocicletas del Registro Nacional Automotor.



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

Para vehículos automotores tipo cuatriciclo sea de combustión interna, eléctrico y/o de cualquier otro tipo de generación de energía: será el establecido para los automóviles del Registro Nacional Automotor [...]”.

55. De conformidad con las normas citadas *supra*, la Sala procederá a determinar si en el caso *sub examine*, la parte demandada excedió su potestad reglamentaria, al reglamentar el registro y control de los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimoto y cuatriciclo.

El ejercicio de la potestad reglamentaria atribuida al Ministro de Transporte

56. Vistos: i) el capítulo 3 del título 1 de la Ley 769, sobre registros de información; y ii) los capítulos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del título 2 de la 769, sobre vehículos, licencias de tránsito, seguros y responsabilidad, placas, registro nacional automotor, revisión técnico – mecánica y de emisiones contaminantes, respectivamente; se observa que el legislador dispuso que los vehículos automotores que transiten por las vías del territorio nacional deben cumplir con una serie de requisitos y obligaciones.

57. Visto el artículo 1 de la Ley 769, sobre el ámbito de aplicación y principios del Código Nacional de Tránsito Terrestre, la Sala observa que: i) el Ministerio de Transporte como autoridad suprema de tránsito es el encargado de definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito y ii) la seguridad de los usuarios se constituye como uno de los principios rectores que fundamenta la normatividad de tránsito y transporte.

58. Del análisis del acto acusado, la Sala encuentra que: i) la Resolución núm. 0000160 de 2 de febrero de 2017 fue expedida en el marco de la competencia atribuida al Ministerio de Transporte para definir y ejecutar la política nacional en materia de tránsito; en ese orden la mencionada reglamentación busca que el registro y la circulación de los ciclomotores, tricimotos y cuatriciclos, se ajuste a



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

los mandatos establecidos en el Código Nacional de Tránsito Terrestre; y ii) las disposiciones contenidas en la mencionada Resolución tienen como finalidad garantizar que la circulación de los mencionados vehículos se realice de forma segura; por consiguiente, la regulación expedida materializa el principio de seguridad establecido en el artículo 1 citado *supra*.

59. Asimismo, la Sala evidencia que, en materia de tránsito y transporte, el legislador expidió la Ley 769 (Código Nacional de Tránsito Terrestre), con el objeto de regular la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito y vehículos por las vías públicas y estableció los requisitos que permiten garantizar la seguridad de las personas, la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.

60. Conforme a las normas citadas *supra*, los vehículos automotores deben cumplir con los siguientes requisitos: i) estar inscritos en el registro nacional automotor; ii) mantenerse en óptimas condiciones mecánicas, ambientales y de seguridad; iii) portar la licencia de tránsito; d) estar amparados por un seguro obligatorio vigente; iv) someterse anualmente a revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes; y v) contar con las respectivas placas que permitan su identificación; lo anterior con la finalidad de garantizar que el ejercicio de la actividad de conducción de vehículos de automotores se efectúe en un marco de seguridad para todos los habitantes del territorio nacional.

61. La Sala considera que el objetivo de la Ley 769 no es establecer una clasificación de las distintas categorías de vehículos, sino que su finalidad es establecer un marco jurídico para que la circulación y tránsito de vehículos automotores se desarrolle en condiciones mecánicas óptimas y de seguridad, garantizando la protección del derecho a la vida de las personas y la prevalencia del interés general.



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

62. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, la Sala observa que el acto administrativo acusado no tiene como objetivo crear una clasificación de vehículos, en tanto los ciclomotores, tricimotos y cuadriciclos, son vehículos automotores que **que** deben cumplir con los requisitos establecidos en la ley; en ese sentido, el propósito del Ministro de Transporte es reglamentar el tránsito de los mencionados vehículos automotores, de conformidad con las exigencias establecidas en la Ley 769, esto es: i) ordenar su inscripción en el registro nacional automotor; ii) mantenerse en óptimas condiciones mecánicas, ambientales y de seguridad; iii) portar la licencia de tránsito; iv) estar amparados por un seguro obligatorio vigente; v) someterse anualmente a revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes; y vi) contar con las respectivas placas que permitan su identificación; permitiendo con ello la adecuada ejecución de la ley.

63. Al respecto, es preciso indicar que la Resolución núm. 0000160 de 2017 desarrolla las reglas y principios establecidos en la Ley 769, es decir, no modifica, amplía o restringe los requisitos previstos en el Código Nacional de Tránsito Terrestre, por el contrario, lo que hace es exigir que la circulación de los ciclomotores, tricimotos y cuadriciclos esté acorde con los postulados legales, en ese orden, se evidencia que la potestad reglamentaria del Ministro no se extralimita por cuanto el acto administrativo no está creando aspectos que tienen reserva legal ni está infringiendo el ordenamiento jurídico, atendiendo a que está regulando en pro del bien común y bajo la potestad reglamentaria.

64. En ese sentido, la Sala observa que el Ministro de Transporte, en su calidad de organismo de tránsito y con el propósito de ejecutar la ley en temas de tránsito y transporte y cumplir con el ejercicio de las funciones asignadas en el artículo 1 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, relacionadas con la garantía de la seguridad de las personas, la protección de un ambiente sano y la protección del



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

uso común del espacio público, expidió el acto administrativo acusado, exigiendo que los vehículos automotores tipo ciclomotores, tricimotos y cuadriciclos circulen en las vías del territorio nacional, con el cumplimiento de los requisitos mecánicos, ambientales y de seguridad; de manera que es posible concluir que con la expedición de la Resolución núm. 0000160 de 2017 no se está infringiendo la Ley 769.

65. Asimismo, resulta necesario indicar que el Ministro de Transporte tiene la potestad de expedir actos administrativos generales de carácter reglamentario, con el fin de garantizar la seguridad de las personas, la cual puede verse comprometida en actividades peligrosas como lo es el tránsito de vehículos automotores; en ese sentido, al exigirse que la circulación de los ciclomotores, tricimotos y cuadriciclos, se desarrolle de conformidad con los requisitos establecidos en la Ley 769, se permite que dichos automotores transiten plenamente identificados, en condiciones mecánicas y ambientales óptimas, amparados con un seguro, lo que redundará en beneficio de todos los actores viales.

66. En relación con lo anterior, la Sala considera pertinente señalar que, así como el Ministro de Transporte ostenta la potestad reglamentaria para regular la circulación y movilización de los ciclomotores, tricimotos y cuadriciclos conforme se consideró en la providencia recurrida; de la misma forma, tiene la facultad para expedir disposiciones mediante las cuales se exija el cumplimiento de las condiciones mecánicas, ambientales y de seguridad, comoquiera que con dicha reglamentación, el Ministro ejecuta la ley de forma adecuada y ejerce las funciones que le han sido asignadas.

67. En este orden de ideas, es preciso indicar que, de mantenerse la suspensión provisional de los efectos de las normas acusadas, se permitiría que los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimoto y cuadriciclo circulen en las vías



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

del territorio nacional sin que estuvieran sometidas al cumplimiento de las condiciones de seguridad y los requisitos indicados *supra*; lo que va en contravía de los principios de seguridad de los usuarios, la preservación de un ambiente sano y la prevalencia del interés general.

68. En suma, la Sala considera que en este momento procesal el acto administrativo acusado en manera alguna ejerce funciones del legislador en la medida que fue expedido en desarrollo de la Ley 769 que establece los principios rectores del tránsito y transporte entre los cuales se encuentran los de seguridad de los usuarios, la plena identificación, la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público, la cual además señala que corresponde al Ministro de Transporte como autoridad suprema de tránsito definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito.

69. En este sentido, el acto acusado es el desarrollo de las facultades que le permiten al Ministro de Transporte, tratándose de una actividad que se encuentra sometida al control y vigilancia del Estado, la reglamentación del registro y de la circulación de los vehículos automotores tipo ciclomotor, tricimotor y cuadríciclo, garantizando los derechos a la vida, a la seguridad vial y la prevalencia del interés general.

70. Razón por la cual, en este estado del proceso y sin entrar a prejuzgar, la Sala concluye que a partir del análisis del acto acusado y su confrontación con las normas superiores invocadas como transgredidas, no se observa una violación al ordenamiento jurídico y, por esta razón, revocará el auto de 23 de agosto de 2018 por medio del cual se decretó la suspensión provisional los artículos 4 a 7; numerales 6, 7 y 8 y el párrafo 2 del artículo 8; artículo 10; inciso primero y párrafos 1, 2 y 3 del artículo 11; y artículo 15 la Resolución núm. 0000160 de 2 de febrero de 2017.



Núm. único de radicación: 11001032400020170011000

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

III. RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto de 23 de agosto de 2018, por medio del cual se decretó una medida cautelar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, se ordena por Secretaría, **DEVOLVER** esta actuación al Despacho de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado
Presidenta

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado