



MEMORANDO

20091340179143 ✓



Fecha: 30-09-2009

PARA DR. JORGE ENRIQUE PEDRAZA BUITRAGO
Director de Transporte y Tránsito

DE JEFE OFICINA ASESORA JURÍDICA (E)

ASUNTO: Tránsito – Proyecto de Resolución –Centros Integrales de Atención.
Su Memorando 200940000169513.

Con todo comedimiento y para los fines pertinentes, me permito devolver el proyecto de Resolución **“Por la cual se establecen los requisitos para la Constitución y Funcionamiento de los Centros Integrales de Atención”**, sin el Visto Bueno de esta Oficina Asesora, por las siguientes razones jurídicas:

En primer lugar es preciso manifestar que la facultad reglamentaria desde el punto de vista constitucional se desarrolla en virtud de lo establecido en el artículo 189 numeral 11 de la Carta Política, competencia que radica en cabeza del Presidente de la República y es de carácter permanente (mientras la ley este vigente), razón por la cual no necesita autorización alguna del legislativo para ejercer dicha función.

No obstante lo anterior y como quiera que la precitada facultad se ejerce sin autorización alguna del legislativo, es preciso mencionar que dicha autorización radica en cabeza del ejecutivo, cuando quiera que la ley verse sobre asuntos de su competencia, situación que no se presenta en el caso objeto de análisis toda vez que si bien la Ley 769 de 2002, define los Centros Integrales de Atención, los entes en comento no son competencia de esta Cartera Ministerial, por cuanto versa sobre asuntos de carácter Educativo y Penal, los cuales recaen en cabeza del Ministerio de Educación Nacional por una parte y por Otra en el Ministerio del Interior y de Justicia, por cuanto se reitera es una materia ajena al giro de los asuntos que a éste Ministerio competen.

Aunado a lo anterior es preciso traer a colación apartes del pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-512 del 9 de octubre de 1997 (M. P. Doctor Jorge Arango Mejía), en donde expresamente y en cuanto a la potestad reglamentaria se dijo lo siguiente:

“POTESTAD REGLAMENTARIA- Naturaleza Constitucional /POTESTAD REGLAMENTARIA –Límites.

Esta competencia la ejerce el Presidente de la República por derecho propio y con carácter permanente. Es decir, no requiere, para su ejercicio, autorización de ninguna clase por parte del legislador. No obstante, si el legislador hace referencia a esta facultad, tal mención no hace inconstitucional la norma, pues se



MEMORANDO

20091340179143



debe entender sólo como el reconocimiento de la competencia constitucional del Ejecutivo. Sin embargo, dicha facultad reglamentaria no es absoluta pues ella se ejerce en la medida en que exista la ley. Ley que se convierte en su límite. Es por ello que cuando el Ejecutivo reglamenta la ley no puede ir más allá de lo que ella prevé, ni de las pautas generales que señala. Es bajo este entendimiento, que la facultad reglamentaria del Ejecutivo puede ser en algunos casos constitucional o inconstitucional. Pues si el legislador, al expedir la ley, se limita a enunciar el asunto a tratar, pero delega en el Presidente todos los temas inherentes a la propia labor legislativa, resulta innegable que estaría trasladando el legislativo su propia facultad constitucional. Al contrario, si la ley establece los parámetros generales, la reglamentación que el Ejecutivo expida es simplemente el resultado de las atribuciones constitucionales propias para desarrollarla". Negrillas fuera del texto

Tercera.- Facultades extraordinarias y facultad reglamentaria.

El artículo 150, numeral 10, de la Constitución establece las razones y el procedimiento para que el legislador otorgue facultades extraordinarias al Presidente.

No es necesario adentrarse en largas explicaciones para determinar que el artículo demandado no otorga facultades extraordinarias al Presidente, simplemente dice que "Corresponderá al Ministerio de Minas y Energía el otorgamiento de licencias de las distribuidoras del petróleo y sus derivados, de acuerdo con la clasificación y normas que dicte el Gobierno Nacional, . . ." Por consiguiente, la posible vulneración del artículo 150, numeral 10, no se da.

En consecuencia, se analizará la facultad reglamentaria de que trata el artículo 189, numeral 11, de la Constitución. Dice el artículo :

"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."

Esta competencia la ejerce el Presidente de la República por derecho propio y con carácter permanente. Es decir, no requiere, para su ejercicio, autorización de ninguna clase por parte del legislador. No obstante, si el legislador hace referencia a esta facultad, tal mención no hace inconstitucional la norma, pues se debe entender sólo como el reconocimiento de la competencia constitucional del Ejecutivo.

Sin embargo, dicha facultad reglamentaria no es absoluta pues ella se ejerce en la medida en que exista la ley. Ley que se convierte en su límite. Es por ello que cuando el Ejecutivo reglamenta la ley no puede ir más allá de lo que ella



MEMORANDO
20091340179143



prevé, ni de las pautas generales que señala. Negritas fuera del texto

*Es bajo este entendimiento, que **la facultad reglamentaria del Ejecutivo puede ser en algunos casos constitucional o inconstitucional.** Pues si el legislador, al expedir la ley, se limita a enunciar el asunto a tratar, pero delega en el Presidente todos los temas inherentes a la propia labor legislativa, resulta innegable que estaría trasladando el legislativo su propia facultad constitucional. Al contrario, si la ley establece los parámetros generales, la reglamentación que el Ejecutivo expida es simplemente el resultado de las atribuciones constitucionales propias para desarrollarla.*

En este sentido, se pronunció esta Corporación en la sentencia C-028 de 1997. En lo pertinente dijo la Corte :

"En este orden de ideas, el inciso segundo del artículo segundo del proyecto de ley, no faculta, no delega, no ordena, ni otorga poderes especiales al Gobierno para reglamentar el tema de la liquidación, retención, recaudo, distribución y transferencia de las rentas originadas en la explotación de metales preciosos, pues se trata de una facultad propia del ejecutivo que debe ejercer para la ejecución de la ley. Por consiguiente, la disposición objetada no hace más que reiterar y recordar el ejercicio de una función constitucionalmente asignada al Presidente de la República en el inciso 11 del artículo 189 de la Carta, lo cual por ese sólo hecho no genera vicio de inconstitucionalidad, por ende, la objeción presidencial que se estudia carece de fundamento.

"6. Ahora bien, la potestad reglamentaria se caracteriza por ser una atribución constitucional inalienable, intransferible, inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo y, es irrenunciable, por cuanto es un atributo indispensable para que la Administración cumpla con su función de ejecución de la ley. Sin embargo, esta facultad no es absoluta pues encuentra su límite y radio de acción en la Constitución y en la Ley, es por ello que no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la Administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo contenido está reservado al legislador. Por lo tanto, si un Reglamento rebasa su campo de aplicación y desconoce sus presupuestos de existencia, deberá ser declarado nulo por inconstitucional por la autoridad judicial competente." (sentencia C-028, del 30 de enero de 1997, M.P., doctor Alejandro Martínez Caballero.

(...)

*La transcripción de estas normas lleva a concluir que la facultad del Presidente, que mencionan los artículos 3o. y 4o. de la ley 37 de 1987, **no es absoluta**, por cuanto el Presidente, al hacer la clasificación respectiva y la expedición de normas correspondiente, tiene que hacerlo bajo los parámetros señalados por la propia ley, y ellos están allí.*

Si el Presidente se excede en su facultad, corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo el control de legalidad de los decretos reglamentarios respectivos.



MEMORANDO
20091340179143



Finalmente, no puede eludirse la circunstancia de que reglamentación de esta materia, implica disponer de un conocimiento especializado y técnico, dados los altos riesgos que lleva consigo el manejo de la distribución de los combustibles derivados del petróleo. Por lo que resulta ajustado a la Constitución que sea la ley la que establezca los lineamientos generales sobre este asunto, pero que corresponda al Presidente, a través de la dependencia competente y concedora del asunto, clasificar y reglamentar en detalle lo pertinente a tal distribución”.

Las anteriores razones nos llevan a concluir, sin lugar a equívocos que al reglamentarse el tema objeto de análisis, nos encontraríamos frente a una materia ajena a nuestra competencia, razón por la cual, se considera inconstitucional por lo antes manifestado.

En segundo lugar es necesario señalar que la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito Terrestre), determina clara y expresamente cuáles son las materias y temas objeto de reglamentación por parte de este Ministerio, no encontrándose dentro de los mismos lo relativo a los Centros Integrales de Atención (CIAS), ya que tan solo se limita a definirlos y nuevamente los menciona en el artículo 136 al mencionar la reducción de la sanción para el inculpado, al 50% del valor de la multa, el cual deberá ser cancelado al Organismo de Tránsito respectivo y el 25% al Centro Integral de Atención, al cual estará obligado asistir al curso allí mencionado. Además, observado el proyecto de resolución objeto de estudio, éste se inspira en el Código Penitenciario y Carcelario, tema que se reitera, es del resorte del Ministerio de Justicia y del Derecho, amén de la competencia que en materia de educación radica en cabeza del Ministerio de ese ramo.

En tercer lugar es preciso referirnos a lo consagrado en el artículo 1º de la Ley 962 del 8 de julio de 2005 que consagra las disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y los particulares que ejercen funciones pública o prestan servicios públicos, el cual a la letra dice:

“Objeto y principios rectores. La presente ley tiene por objeto facilitar las relaciones de los particulares con la Administración Pública... En tal virtud, serán de obligatoria observancia los siguientes principios como rectores de la política de racionalización, estandarización y automatización de trámites, a fin de evitar exigencias injustificadas a los administrados:

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

Las autoridades públicas no podrán establecer trámites, requisitos o permisos para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, salvo que se encuentren expresamente autorizados por la ley;



MEMORANDO

20091340179143



ni tampoco podrán solicitar la presentación de documentos de competencia de otras autoridades. (Negrillas fuera del texto).

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

Para el cumplimiento de ésta función el Departamento Administrativo de la Función Pública contará con el apoyo de los Comités sectoriales e intersectoriales que se creen para el efecto. Así mismo, podrá establecer mecanismos de participación ciudadana a fin de que los interesados manifiesten sus observaciones.

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

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

Así las cosas y con fundamento en lo antes transcrito, no se estima procedente proferir el acto administrativo aquí referido.

En cuarto lugar se tiene que el Ministerio de Transporte, operativamente hablando no debe ocuparse de la reglamentación del asunto, por cuanto se manifestó en el 2º punto, el mismo es totalmente ajeno a la competencia de esta cartera Ministerial y de pretenderse su reglamentación serán esas entidades las llamadas a pronunciarse al respecto.

En quinto lugar, se tiene que de la definición contenida en el artículo 2º del Código Nacional de Tránsito, es preciso deducir que los **Centros integrales de atención o Escuela de Educación Vial**, son entes de naturaleza pública o privada, los cuales **se crean para ser operados por los Organismos de Tránsito del país, siendo estos últimos los que tienen la opción de autorizar o negar su operación por ser a ellos a quienes les corresponden los ingresos por multas generadas por infracciones al tránsito**, toda vez que al ser entes territoriales gozan de autonomía e independencia para hacerlo, porque así lo determina la ley.

Así mismo es necesario señalar que la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-530 de 2003, declaró inexecutable la expresión **“La inasistencia al curso será sancionada con**



MEMORANDO

20091340179143



arresto de uno (1) a seis (6) días", del artículo 133 del Código Nacional de Tránsito, de tal forma que el servicio de Casa Cárcel para la rehabilitación de las infracciones a las normas del Código de Tránsito.

Por último es imperioso reiterar que crear un trámite al interior del Ministerio de Transporte como lo es el de los CIAS, es inapropiado toda vez que de los treinta y tres (33) temas que la Ley 769 de 2002 ordenó reglamentar por parte de éste Ministerio, aún se encuentra pendiente de dicha labor un número significativo de los mismos y requieren de nuestra dedicación prioritaria, razón de más para no considerar conveniente la reglamentación del tema objeto de análisis.

Todas las anteriores razones constituyen un sustento fundamental para que esta Oficina se abstenga de colocarle el respectivo Vo. Bo. al pluricitado proyecto de resolución.

Sin otro particular,

Cordialmente,

ANTONIO JOSÉ SERRANO MARTÍNEZ

Anexo: Lo anunciado en cinco (5) folios.

Copia: Dr. ANDRÉS URIEL GALLEGO HENAO
Ministro de Transporte.
Dra. MARÍA VICTORIA ÁLVAREZ BUILES
Asesora Despacho Ministro.