



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., siete (7) de abril de dos mil veintidós (2022)

CONSEJERA PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00

Referencia: Acción de nulidad

Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

TESIS: DECLARA PROBADA LA EXCEPCIÓN DE INEPTITUD DE LA DEMANDA POR INDEBIDA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES, FORMULADA POR LA PARTE DEMANDADA, RESPECTO DEL DECRETO 1378 DE 22 DE ABRIL DE 2009, POR SER UN ACTO SUSCEPTIBLE DE CONTROL A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE NULIDAD ELECTORAL.

SE DECLARA PROBADA DE OFICIO LA EXCEPCIÓN DE COSA JUZGADA FRENTE AL ARTÍCULO 1º DEL DECRETO 1500 DE 2009 Y EN FORMA PARCIAL EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 8º *IBIDEM*.

SE DENIEGAN LAS DEMÁS PRETENSIONES DE LA DEMANDA QUE GUARDAN RELACIÓN CON EL RESTO DEL ARTICULADO.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide la demanda de nulidad presentada por los señores **ELSA MARÍA NIETO DE VELASCO, LUZ MARINA VILLALOBOS, YAMILE ARCINIEGAS DE QUIÑONES y FERNANDO RODRÍGUEZ REYES** contra la **NACIÓN- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y LOS MINISTERIOS DEL INTERIOR, DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, DE**



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

TRANSPORTE y DE EDUCACIÓN NACIONAL.

I.- ANTECEDENTES

I.1.- La parte actora, actuando por intermedio de apoderado, en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código de lo Contencioso Administrativo -CCA, presentó demanda ante esta Corporación, con la finalidad de desvirtuar la presunción de legalidad de los siguientes actos administrativos:

- Decreto núm. 1378 de 22 de abril de 2009, expedido por el Presidente de la República, **"Por el cual se delegan unas funciones constitucionales"**.

- Decreto núm. 1500 de 29 de abril de 2009, expedido por los Ministros del Interior y de Justicia (como delegatario de funciones presidenciales), de Trabajo y de Educación Nacional, **"Por el cual se establecen los requisitos para la constitución, funcionamiento y habilitación de los Centros de Enseñanza Automovilística, se determina su clasificación y se dictan otras disposiciones"**.

Y como pretensiones subsidiarias fueron elevadas las siguientes:

[...] En el evento en que no se declare la nulidad de todo el



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

Decreto 1500 de 2009, subsidiariamente que se declare la nulidad de los artículos 1, 3, 4, 5, 8, 12, 26 el párrafo del artículo 6 y los numerales 3, 6 y 9 del artículo 24 del mismo decreto [...].”.

I.2.- Como **hechos** relevantes, la parte actora señaló los siguientes:

Expuso que, mediante el Decreto núm. 1378 de 2009, el entonces Presidente de la República delegó en el Ministro del Interior y de Justicia de la época sus funciones constitucionales y legales, con fundamento en el artículo 196¹ de la Constitución Política, mientras atendía algunos asuntos fuera del país.

Adujo que quien en su momento ejercía como Ministro del Interior y de Justicia estaba vinculado al Partido Conservador Colombiano, mientras que el Presidente de la República había inscrito su candidatura con el aval del grupo significativo de ciudadanos denominado "*Primero Colombia*".

Explicó que con fundamento en las funciones presidenciales, el Ministro del Interior y de Justicia expidió el Decreto núm. 1500 de 2009, a través del cual se establecieron los requisitos para la

¹ “[...] ARTICULO 196.
[...]

Cuando el Presidente de la República se traslade a territorio extranjero en ejercicio de su cargo, el Ministro a quien corresponda, según el orden de precedencia legal, ejercerá bajo su propia responsabilidad las funciones constitucionales que el Presidente le delegue, tanto aquellas que le son propias como las que ejerce en su calidad de Jefe del Gobierno. El Ministro Delegatario pertenecerá al mismo partido o movimiento político del Presidente [...].”.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

constitución, funcionamiento y habilitación de los centros de enseñanza automovilística.

I.3.- NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Como disposiciones transgredidas la parte actora invocó los artículos 1º, 86 y 196 de la Constitución Política; 12, 13, 14, 15 y 16 de la Ley 769 de 6 de julio de 2002²; 42, 151 y 152 de la Ley 115 de 8 de febrero de 1994³; 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º y 16 del Decreto 2888 de 31 de junio 2007⁴; y 41, 46 y 47 del Decreto Ley 2150 de 5 de diciembre 1995⁵.

Como cargos de nulidad, la parte actora propuso los que denominó y desarrolló así:

I.3.1.- “[...] La Constitución ordena que el Ministro Delegatario que asume funciones presidenciales debe ser de la misma filiación política del Presidente de la República [...]”

Explicó que, conforme con el artículo 196 de la Constitución Política,

² “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

³ “Por la cual se expide la ley general de educación”.

⁴ “Por el cual se reglamenta la creación, organización y funcionamiento de las instituciones que ofrezcan el servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano, antes denominado educación no formal, se establecen los requisitos básicos para el funcionamiento de los programas y se dictan otras disposiciones”.

⁵ “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

el ministro delegatario de las funciones presidenciales debe pertenecer al mismo partido o movimiento político del presidente.

Argumentó que dicha exigencia obedece al respeto que es debido a quienes eligieron al delegante como Presidente de la República, por lo que resultaría absurdo que quien no era de su misma filiación política pudiera reemplazarlo.

Expuso que en la medida en que la delegación contenida en el Decreto núm. 1378 de 2009 no cumple con los presupuestos de la norma aludida debe ser anulado, así como el Decreto núm. 1500 de ese año, en razón a que este último fue expedido como consecuencia del primero.

1.3.2.- "Extralimitación de la facultad reglamentaria"

En relación con las pretensiones subsidiarias, sostuvo que si bien a través del Decreto núm. 1500 de 2009 fueron desarrollados algunos de los lineamientos previstos en las leyes 115 de 1994, 769 de 2002 y 1064 de 2006, los artículos relativos a la regulación de la "habilitación" y licencias de funcionamiento de los centros de enseñanza automovilística son nulos por extralimitación de la facultad reglamentaria.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

Adujo que, en primer lugar, el artículo 15 de la Ley 769 de 2002 prevé que el Ministerio de Transporte debe fijar los requisitos de "constitución" y "funcionamiento" de los centros de enseñanza automovilística.

Explicó que, no obstante, a través del Decreto núm. 1500 de 2009 fueron regulados, además, los requisitos para la "habilitación" de los centros de enseñanza automovilística, aspecto sobre el cual, a su juicio, el Gobierno Nacional no tenía competencia.

Aseguró que, en consecuencia, los artículos 1º, 6º (parágrafo), 8º, 12, 24 (numerales 3, 6 y 9) y 26 del Decreto núm. 1500 de 2009 son nulos en la medida en que a través de éstos se regula lo relacionado con los requisitos para la habilitación de los centros de enseñanza automovilística, sin que el legislador haya facultado al Gobierno Nacional para tal efecto.

Comentó que, en segundo lugar, el Gobierno Nacional también extralimitó su facultad reglamentaria, en relación con los requisitos para la obtención de la licencia de funcionamiento de los centros de enseñanza automovilística.

Alegó que, conforme con el artículo 84 de la Constitución Política, la



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

administración no puede reglamentar ni exigir requisitos adicionales a los establecidos en la normatividad general, para el ejercicio de un derecho o una actividad.

Sostuvo que en razón a que mediante los artículos 41, 46 y 47 del Decreto Ley 2150 de 1995 está regulado lo relacionado con las licencias de funcionamiento de toda clase de establecimientos, cualquier disposición adicional que verse sobre el mismo asunto está viciada de nulidad.

Adujo que, en ese orden de ideas, los artículos 3º, 4º y 5º del Decreto núm. 1500 de 2009 desconocen el artículo 84 de la Constitución Política, porque a través de éstos se reglamenta lo concerniente a las licencias de funcionamiento de los establecimientos de enseñanza automovilística, asunto ya regulado en los artículos 41, 46 y 47 del Decreto Ley 2150 de 1995.

Agregó que, además, ninguna de las normas en que está fundamentado el Decreto núm. 1500 2009 regula de forma general el tema de las licencias de funcionamiento, por lo que el Gobierno no estaba facultado para reglamentar el asunto.

Manifestó que, en tercer lugar, en el artículo 8º del Decreto núm.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

1500 de 2009, relativo a los requisitos de habilitación, el Gobierno atribuyó al Ministerio del Trabajo la competencia para revisar que los centros de enseñanza automovilística cuenten con infraestructura, dotación, procedimientos, personal, equipos e instalaciones mínimas necesarias para el desarrollo de su actividad, a pesar de que dicha función ya está asignada a las secretarías de educación distritales y municipales, conforme con los artículos 151 y 152 de la Ley 115 de 1994 y 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º y 16 del Decreto 2888 de 2007.

I.4.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

I.4.1.- El **MINISTERIO DEL INTERIOR**, a través de apoderado, contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de sus pretensiones.

Propuso la **excepción de inepta demanda** sosteniendo que la parte actora propone controversia sobre dos asuntos que deben ser resueltos a través de trámites diferentes, en razón a que, por una parte, propone cargos propios de la acción de nulidad electoral y, por otra, argumentos de nulidad simple.

Agregó que la demanda adolece de elementos que permitan adelantar un estudio de fondo, en razón a que carece de una argumentación adecuada, suficiente y razonable.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

Frente al fondo del asunto, argumentó que quien fungía como Ministro del Interior y de Justicia al momento de la expedición de los actos administrativos, como delegatario de funciones presidenciales, desempeñó sus funciones conforme con el orden superior vigente.

Indicó que resulta desproporcionado desdibujar en lo político un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, cuando es notorio que el Presidente de la República de la época fue elegido por diversas fuerzas políticas.

Manifestó que, en su momento, el ministro delegatario de las funciones presidenciales aseguró el compromiso político del Presidente de la República en la realización de su programa de gobierno, frente a los principios y filosofía de su movimiento político.

Destacó que la delegación cuestionada cumplió con los requisitos para su configuración en legal forma, además que el Ejecutivo tenía la competencia para establecer las disposiciones aplicables a los centros de enseñanza automovilística.

I.4.2.- El MINISTERIO DE EDUCACIÓN, a través de apoderado, solicitó denegar las pretensiones de la demanda.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

Explicó que no expidió los decretos cuestionados, no obstante, de haber realizado un apoyo técnico y jurídico al Ministerio de Transporte en la reglamentación de la constitución de los centros de enseñanza automovilística.

Expuso que el propósito de dar a los centros de enseñanza automovilística el carácter de instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano es que las secretarías de educación tengan la facultad de verificar en qué condiciones se va a prestar el servicio.

I.4.3.- El MINISTERIO DE TRABAJO, a través de apoderado, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones.

Comentó que la elección del Presidente de la República para el año 2006 estuvo apoyada por una coalición conformada por los partidos de la U, Conservador, Cambio Radical, Colombia Democrática, Alas Equipo Colombia y el movimiento Colombia Viva.

Explicó que la exigencia de que el ministro delegatario de las funciones presidenciales deba pertenecer al mismo partido o movimiento político del Presidente de la República no puede ser



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

interpretada como una limitación a la participación ciudadana, ni desligarse de la voluntad, interés y compromiso de quienes se conviertan en verdaderos seguidores, leales a los principios del partido que avaló la candidatura de aquel.

Argumentó que el artículo 196 de la Constitución Política debe entenderse desde una perspectiva acorde con su finalidad, a partir de la existencia de afinidad y acogida del ministro en quien va a recaer la designación respecto del proyecto político del Presidente de la República.

Destacó que el grupo significativo de ciudadanos que avaló la candidatura del Presidente de la República, no podía tener un ministro delegatario porque no fue conformado como partido o movimiento político.

Aseguró que, conforme con los decretos 2171 de 30 de diciembre de 1992⁶, 101 de 2 de febrero 2000⁷, 087 de 17 de enero 2011⁸ y las leyes 105 de 30 de diciembre 1993⁹, 336 de 20 de diciembre de

⁶ "Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional".

⁷ "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones"

⁸ "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias."

⁹ "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."



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

1996¹⁰, 769 de 2002 y 1397 de 14 de julio de 2010¹¹, tiene competencia para reglamentar los centros de enseñanza automovilística en coordinación con el Ministerio de Educación.

Resaltó que si bien, a través del Decreto Ley 2150 de 1995, se regulan los requisitos básicos para la apertura de los establecimientos de comercio, dicha norma no contiene los requerimientos para el ejercicio de cada actividad específica.

Añadió que, en ese orden de ideas, no pueden ser equiparadas las licencias de funcionamiento de establecimientos de comercio, con las de los centros de enseñanza automovilística en razón a que respecto de estos últimos existe una regulación propia y específica, conforme con la Ley 769 de 2002.

Precisó que es competente para autorizar la "habilitación" de los centros de enseñanza automovilística, en razón a que dicho término significa "*dar capacidad legal a una persona para hacer una cosa*", sinónimo de facultar, autorizar o permitir.

Anotó que es el competente para regular y vigilar el cumplimiento de

¹⁰ "ESTATUTO GENERAL DE TRANSPORTE".

¹¹ "Por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002".



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

los requisitos especiales establecidos para los organismos de apoyo del sistema de tránsito, como es el caso de los centros de enseñanza automovilística.

Agregó que, incluso la Ley 1397 de 2010 introdujo algunas modificaciones a la Ley 769 de 2002, respecto de causales para la cancelación de la “habilitación” de centros de enseñanza, situación que evidencia que a través del Decreto núm. 1500 de 2009 era procedente establecer los requisitos habilitantes reprochados por la parte actora.

Propuso las **excepciones previas de indebida acumulación de pretensiones y falta de competencia**, argumentando que el estudio de legalidad de los actos administrativos cuestionados, en lo concerniente a la designación del ministro que suplió las funciones presidenciales corresponde a la Sección Quinta de esta corporación, mientras que en lo demás el estudio está atribuido a la Sección Primera.

I.4.4.- El MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, a través de apoderado, solicitó que en relación con la nulidad del acto de delegación de las funciones se declare la falta de competencia de esta Sección, en razón a que el asunto corresponde a la Sección Quinta;



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

y que frente al Decreto núm. 1500 de 2009 se denieguen las pretensiones de la demanda.

Expresó que los argumentos relativos a la presunta irregularidad del acto de delegación son similares a los resueltos, mediante sentencia de 11 de julio de 2011, por la Sección Quinta de esta corporación dentro del proceso identificado con número único de radicación 110010328000 **2010 00118** 00, por lo que, a su juicio, debe acogerse la misma tesis, según la cual fue declarada la nulidad de los actos cuestionados y se determinó que los efectos de esa decisión no afectaban la validez de las actuaciones consolidadas en el ejercicio de dichas designaciones.

En relación con las pretensiones subsidiarias, afirmó que el Ministerio del Interior actúo en ejercicio de las facultades delegadas, contenidas en los artículos 129, 150 (numeral 10), 163, 165, 166, 189, 200, 201, 213, 214 y 215 de la Constitución Política, en particular las relativas a la facultad reglamentaria.

Agregó que, conforme con el inciso tercero del artículo 1º de la Ley 769 de 2002, la aplicación de esta norma, en lo relacionado con los centros de enseñanza automovilística, estaba sujeta a la reglamentación de los aspectos requeridos, por lo cual, a su juicio,



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

los reproches de la parte actora no tienen fundamento.

I.4.5.- El **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**, a través de apoderado, se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda.

Propuso la **excepción previa de ineptitud de la demanda** frente al acto de delegación de las funciones presidenciales, en razón a que, a su juicio, dicho asunto es competencia de la Sección Quinta, a través de la acción de nulidad electoral.

Además, propuso las **excepciones previas de indebida acumulación de pretensiones** por la misma razón y la de **caducidad de la acción**, en atención a que el término para promover los cargos de nulidad electoral había precluido al momento de presentación de la demanda.

Advirtió que no resultaría aplicable la teoría de los móviles y las finalidades, en razón a que el propósito del actor al pretender la nulidad del Decreto núm. 1378 de 2009 es la anulación del Decreto núm. 1500 de la misma anualidad.

Puso de presente la existencia del proceso identificado con el número



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

único de radicación 110010324000 **2009 00573** 00, en el que fue discutida la legalidad de algunas disposiciones del Decreto núm. 1500 de 29 de abril de 2009, con la finalidad de que se estudiara la posibilidad de acumulación procesal.

II.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

II.1.- La parte actora manifestó que reiteraba "[...] *los argumentos expresados en la demanda [...]*".

II.2.- El **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, además de reiterar los argumentos expuestos en su contestación de demanda, citó *in extenso* un artículo académico sobre el tema de la filiación política del ministro delegatario de funciones presidenciales, además de algunos extractos jurisprudenciales relativos a las coaliciones en campañas electorales, para concluir que debe darse una interpretación amplia al artículo 196 Superior, conforme con la dinámica política del país.

Aclaró que la regulación sobre la "habilitación" de los centros de enseñanza automovilística no constituye un requisito adicional, sino que es un aspecto de mero control que deviene de sus funciones legales.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

Añadió que el Decreto núm. 1500 de 2009 fue reglamentado por la Resolución 3245 de 21 de julio de ese año, en la que se otorgó un término para que los centros de enseñanza automovilística se ajustaran a los nuevos requisitos.

Comentó que la regulación cuestionada tiene como finalidad proteger la vida de las personas que circulan por las vías y garantizar que quien conduzca un vehículo automotor haya recibido la capacitación reglamentada, situación que reduce la accidentalidad por impericia o desconocimiento del régimen normativo.

Finalmente, resaltó que la expedición del Decreto núm. 1500 de 2009 atendió a la labor armónica de los ministerios que concurrieron a su suscripción, sin que se hayan usurpado funciones de otras entidades.

II.3.- El MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO iteró que, en relación con el acto administrativo de delegación, debe acogerse el antecedente jurisprudencial contenido en la sentencia de 11 de junio de 2011, proferida por la Sección Quinta de esta corporación, dentro del expediente 2010-00118.

Insistió en que la Sección Primera carece de competencia para estudiar la legalidad del acto de designación del ministro delegatario



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

de funciones presidenciales.

Reiteró que la expedición del Decreto núm. 1500 de 2009 se encuentra respaldada en el artículo 189 (numeral 11) de la Constitución Política y en las leyes 115 de 1994, 769 de 2002 y 1064 de 2006.

II.4.- EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, además de reiterar los argumentos que expuso en la contestación, indicó que había "[...] *ineptitud de la demanda por indebida representación de la Nación* [...]".

Argumentó que la Presidencia de la República no es la autoridad llamada a representar los intereses de la Nación en este caso, porque los decretos demandados carecen de la firma del Director del Departamento Administrativo respectivo.

II.5.- El agente del **MINISTERIO PÚBLICO**¹² rindió concepto en el que concluyó que la parte actora había logrado desvirtuar la presunción de legalidad "[...] *del aparte "habilitación" del artículo 1º,*

¹²A través de escrito de 1o. de junio de 2016¹², el doctor **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS** manifestó impedimento para conocer del presente asunto, por haber actuado como Ministerio Público en el proceso de la referencia, el cual le fue declarado fundado por la Sala mediante auto de 24 de febrero de 2017, por lo que, en consecuencia, se ordenó separarlo del conocimiento del mismo.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

los artículo 8º y 12º , relativos a los requisitos para la habilitación de los centros de enseñanza automovilística; del aparte "que dieron origen a su habilitación" del numeral 3º, "para la habilitación de funcionamiento" del numeral 6º y "al momento de la habilitación" del artículo 24; y del aparte "la habilitación de funcionamiento" del artículo 26 del Decreto 1500 de 2009 [...]", por transgredir el artículo 15 de la Ley 769 de 2002.

En relación con los demás cargos arguyó que no había mérito para declarar su prosperidad, además que estaba demostrada la excepción de indebida acumulación de pretensiones, en razón a que, a su juicio, la Sección Primera no tiene competencia para conocer de la pretensión de nulidad del Decreto núm. 1378 de 2009, por tratarse de un asunto electoral.

Agregó que, en consecuencia, únicamente debe efectuarse el estudio de legalidad del Decreto núm. 1500 de 2009.

Explicó que de la lectura de la Ley 769 de 2002 puede colegirse que el legislador no se refirió en momento alguno al concepto de "habilitación" de los centros de enseñanza automovilística.

Expuso que conforme con el artículo 15 de la Ley 769 de 2009, el



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

Ministerio de Transporte debe reglamentar la constitución y funcionamiento de los centros de enseñanza automovilística, de acuerdo con lo establecido por la Ley 115 de 1994 y sus decretos reglamentarios, sin que se mencione en ninguna de las normas el concepto de habilitación.

Indicó que el concepto de habilitación empleado en el Decreto núm. 1500 de 2009, es diferente a los de constitución y funcionamiento de la ley, habida cuenta que cada uno de dichos términos aparece enunciado dentro del objeto del referido acto administrativo.

Argumentó que el concepto de habilitación aparece en la legislación en virtud de la Ley 1397 de 2010, expedida con posterioridad al decreto acusado, en artículos referidos a faltas que conllevan la suspensión o cancelación de la "habilitación" del centro de enseñanza.

Adujo que, en ese orden de ideas, los apartes de los artículos del Decreto núm. 1500 de 2009, referidos al concepto de habilitación, están viciados de nulidad por extralimitación de la facultad reglamentaria.

En cuanto a la facultad del Gobierno Nacional para regular los



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

requisitos para la obtención de las licencias de funcionamiento de los centros de enseñanza automovilística, manifestó que, de conformidad con lo previsto en los artículos 84 superior y 41, 46 y 47 del Decreto 2150 de 1995, en principio le asistiría razón a la parte actora como quiera que ningún establecimiento industrial, comercial o de otra naturaleza, abierto o no al público, requiere licencia, permiso o autorización de funcionamiento o cualquier otro documento similar.

Precisó que, no obstante, en la medida en que los centros de enseñanza automovilística son establecimientos de educación no formal, conforme con el artículo 138 de la Ley 155 de 1994 deben contar con una licencia de funcionamiento de carácter oficial, aspecto desarrollado por el Decreto núm. 1500 de 2009, por lo que no existe vulneración alguna al artículo 84 de la Constitución Política.

Finalmente, destacó que el Ejecutivo no contaba con la facultad para verificar las condiciones de infraestructura de los centros de enseñanza automovilística, en razón a que tal situación estaba establecida para efectos de la "habilitación", aspecto sobre el cual no tenía competencia de regulación.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

III.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

III.1.- Actos demandados

En el presente asunto son acusados de manera general los decretos núms. 1378 y 1500 de 2009.

De forma subsidiaria son cuestionados los artículos 1º, 3º, 4º, 5º, 6º (parágrafo), 8º, 12, 24 (numerales 3, 6, 9) y 26 del Decreto núm. 1500 de 2009.

El tenor literal de los actos administrativos cuestionados es el siguiente:

- Decreto núm. 1378 de 2009

"[...] DECRETO 1378 DE 2009

(abril 22)

por el cual se delegan unas funciones constitucionales.

CONSIDERANDO:

Que el Presidente de la República se trasladará los días 27 de abril al 1º de mayo de 2009, a las ciudades de Madrid (España) y Roma (Italia), con el fin de asistir a reuniones con el Gobierno Español, Audiencia con sus Majestades los Reyes de España, audiencia con su Santidad Benedicto XVI y Reunión con el Primer Ministro de Italia.

Que de conformidad con las disposiciones constitucionales y con la precedencia establecida en la ley, El Ministro del Interior y de



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

Justicia, está habilitado para ejercer las funciones constitucionales y legales como Ministro Delegatario,

DECRETA:

Artículo 1º. Por el tiempo que dure la ausencia del Presidente de la República, en razón del viaje a que se refieren los considerandos del presente decreto, delégnese en el Ministro del Interior y de Justicia, doctor Fabio Valencia Cossio, las funciones legales y las correspondientes a las siguientes atribuciones constitucionales:

1. Artículos 129, 189, con excepción de lo previsto en los numerales 1 y 2, 303, 304 y 314.
2. Artículo 150, numeral 10, en cuanto se refiere al ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República.
3. Artículos 163, 165 y 166
4. Artículos 200 y 201
5. Artículos 213, 214 y 215

Artículo 2º. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 22 de abril de 2009.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ [...]"

Decreto núm. 1500 de 2009

**"[...] DECRETO 1500 DE 2009
(abril 29)**

por el cual se establecen los requisitos para la constitución, funcionamiento y habilitación de los Centros de Enseñanza Automovilística, se determina su clasificación y se dictan otras disposiciones.

CONSIDERANDO:

Que el artículo 12 de la Ley 769 de 2002 definió la naturaleza jurídica de los Centros de Enseñanza Automovilística como establecimientos docentes de naturaleza pública, privada o mixta.

Que en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 769 de 2002, corresponde al Ministerio de Transporte fijar los requisitos de constitución y funcionamiento de los Centros de Enseñanza



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

Automovilística, de conformidad con lo establecido en la Ley 115 de 1994 y sus decretos reglamentarios, en lo pertinente a educación no formal.

Que es competencia del Ministerio de Educación Nacional con fundamento en las Leyes 115 de 1994 y 1064 de 2006 determinar los requisitos de constitución de los Centros de Enseñanza Automovilística para que sean instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano tal como lo previó el legislador y establecer los requisitos básicos para el funcionamiento de los programas.

Que con fundamento en el artículo 15 de la Ley 769 de 2002, es competencia del Ministerio de Transporte verificar y establecer el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios de los Centros de Enseñanza Automovilística para proceder a autorizar su habilitación.

Que en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 769 de 2002, corresponde al Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el Ministerio de Transporte establecer los requisitos complementarios exigidos a los Centros de Enseñanza Automovilística para la formación de instructores en conducción.

DECRETA:

CAPITULO I

Objeto

ARTÍCULO 1°. OBJETO. El presente decreto tiene por objeto establecer los requisitos para la constitución, funcionamiento, habilitación y clasificación de los Centros de Enseñanza Automovilística, determinar los requisitos para el funcionamiento de los programas de capacitación en conducción o de instructores en conducción y demás requisitos necesarios para su habilitación.

CAPITULO II

Requisitos para la constitución y registro de los Programas de los Centros de Enseñanza Automovilística

ARTÍCULO 2°. CONSTITUCIÓN. Los Centros de Enseñanza Automovilística que ofrezcan capacitación en conducción o capacitación para instructores en conducción, para su constitución deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) Tener licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial.
- b) Obtener el registro de los programas de que trata el presente decreto.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

ARTÍCULO 3°. LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO O RECONOCIMIENTO OFICIAL. Se entiende por licencia de funcionamiento el acto administrativo mediante el cual, en el ámbito de su jurisdicción, la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada en educación, autoriza la creación, organización y funcionamiento de un Centro de Enseñanza Automovilística de naturaleza privada. Esta se otorgará por tiempo indefinido, sujeta a las condiciones en ella establecidas.

Para los Centros de Enseñanza Automovilística de carácter estatal, el acto administrativo de creación constituye el reconocimiento de carácter oficial, el cual deberá contener los requisitos señalados en el artículo 4° del presente decreto.

ARTÍCULO 4°. SOLICITUD DE LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO. El interesado en crear un Centro de Enseñanza Automovilística de carácter privado debe solicitar licencia de funcionamiento a la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada de la jurisdicción que corresponda al lugar de prestación del servicio, con la siguiente información:

1. Nombre propuesto para la institución, número de sedes, municipio y dirección de cada una.
2. Nombre del propietario o propietarios. Cuando se trate de personas jurídicas se deberá adjuntar el certificado de existencia y representación legal. Si es persona natural la cédula de ciudadanía.
3. El programa o programas que proyecta ofrecer.
4. El número de estudiantes que proyecta atender.
5. Identificación de la planta física. El peticionario deberá adjuntar copia de la licencia de construcción.

La Secretaría de Educación verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en este decreto y decidirá mediante acto administrativo motivado.

Artículo 5°. Modificaciones a la licencia. Las novedades relativas a cambio de sede, apertura de nuevas sedes en la misma jurisdicción, cambio de propietario, cambio de nombre, fusión con otra institución educativa, implican la necesidad de solicitar y obtener previamente la modificación de la licencia inicial.

La apertura de una o más sedes en jurisdicción diferente requiere el trámite de la licencia ante la Secretaría de Educación de la entidad territorial competente.

ARTÍCULO 6°. REQUISITOS BÁSICOS PARA EL REGISTRO DE LOS PROGRAMAS. Para obtener el registro de los programas de capacitación en conducción o de instructores en conducción de que



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

trata el artículo 15 del Decreto 2888 de 2007, el titular de la licencia de funcionamiento o del reconocimiento oficial del Centro de Enseñanza Automovilística deberá presentar a la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada en educación un proyecto educativo institucional que debe contener los siguientes requisitos básicos:

1. Denominación del programa. La denominación del programa deberá corresponder al contenido básico para los cursos de formación de conductores y/o para instructores en conducción, de conformidad con los contenidos básicos determinados por el Ministerio de Transporte.

2. Descripción de las competencias que el educando debe haber adquirido una vez culminado satisfactoriamente el programa respectivo.

3. Justificación del programa. Comprende la pertinencia del programa en el marco de un contexto globalizado, en función de las necesidades reales de formación en el país y en la región donde se va a desarrollar el programa; número estimado de estudiantes que proyecta atender durante la vigencia del registro.

4. Plan de estudios. Esquema estructurado de los contenidos del programa, de conformidad con lo establecido por el Ministerio de Transporte y que comprende:

4.1. Duración

4.2. Identificación de los contenidos básicos de formación

4.4, Organización de las actividades de formación

4.5. Distribución del tiempo

4.6. Estrategia metodológica

5. Autoevaluación institucional. Existencia de instrumentos mediante los cuales se realizará este proceso de manera permanente, así como la revisión periódica de los contenidos básicos de formación y de los demás aspectos necesarios para su mejoramiento y actualización.

6. Organización administrativa. Estructura organizativa, mecanismos de gestión que permiten ejecutar procesos de planeación, administración, evaluación y seguimiento de los contenidos básicos de formación y los diferentes servicios y recursos que garanticen el logro de los objetivos institucionales definidos en el proyecto educativo institucional.

7. Recursos específicos:



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

7.1. Características y ubicación de las aulas y talleres donde se desarrollará el programa

7.2. Materiales de apoyo didácticos, ayudas educativas y audiovisuales

7.3. Recursos bibliográficos, técnicos y tecnológicos

7.4. Laboratorio y equipos

7.5. Lugares de práctica.

8. Personal de formadores requeridos para el desarrollo del programa: Número, dedicación, nivel de formación o certificación de la competencia laboral por el organismo competente.

9. Financiación. Presupuesto de ingresos y egresos de recursos financieros que permita el adecuado funcionamiento del programa durante la vigencia del registro.

Parágrafo. Expedido el registro del programa por parte de la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada en educación, el Centro de Enseñanza Automovilística deberá presentarlo ante el Ministerio de Transporte con los demás requisitos señalados en este decreto para proceder a la habilitación de funcionamiento del Centro.

El sólo registro del programa no autoriza al Centro de Enseñanza Automovilística para ofrecer y desarrollar el programa.

ARTÍCULO 7º. DESARROLLO DE LOS PROGRAMAS. Para garantizar la efectividad en el proceso de capacitación y teniendo en cuenta que se trata de un aprendizaje de acciones secuenciales, es necesario que los cursos de instrucción a conductores sean continuos en el tiempo, por tanto, las clases prácticas deberán programarse bajo este esquema. En ningún caso el mínimo de horas previstas podrá abarcarse en un lapso mayor a tres (3) meses.

La realización de las prácticas de inducción en conducción hasta obtener el dominio idóneo del vehículo, que se deberá realizar en el área que para este fin dispone el Centro de Enseñanza Automovilística, deberá realizarse en un tiempo equivalente al veinticinco por ciento (25%) del total de horas prácticas fijadas en la intensidad horaria según la categoría. La medición de la destreza y habilidad en el manejo de los mecanismos de control y en la conducción del vehículo se realizará en las vías de uso público, en un tiempo equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de las horas prácticas fijadas según la intensidad horaria de cada categoría.

Parágrafo. Cuando se esté impartiendo enseñanza práctica sólo

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

podrán ir en el vehículo el instructor debidamente acreditado y el aprendiz, excepto en los vehículos tipo B2, C2, B3 y C3, de acuerdo a lo establecido por el Ministerio de Transporte.

CAPITULO III

Requisitos para la habilitación de los Centros de Enseñanza Automovilística

ARTÍCULO 8º. REQUISITOS PARA LA HABILITACIÓN DE LOS CENTROS DE ENSEÑANZA AUTOMOVILÍSTICA. Para que un Centro de Enseñanza Automovilística que cuenta con licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial y el registro de programas debidamente otorgado por la Secretaría de Educación de la respectiva entidad territorial certificada en educación, pueda capacitar y expedir certificaciones de la capacitación a conductores e instructores, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 769 de 2002 deberá previamente obtener por parte del Ministerio de Transporte la respectiva habilitación con el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Anexar copia de la licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial y del registro otorgado por la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada en educación para los programas de formación de conductores e instructores en conducción.
2. Póliza de responsabilidad Civil Extracontractual - RCE, en cuantía no inferior a sesenta (60) salarios mínimos legales mensuales vigentes, a nombre del Centro de Enseñanza Automovilística, con el fin de amparar la muerte y/o lesiones a personas y el daño de bienes a terceros que se produzcan por causa o con ocasión de enseñanza automovilística con los vehículos automotores. Su renovación deberá efectuarse anualmente.
3. Relación de los instructores por categoría, indicando nombre, dirección, número de cédula, número de la licencia de instructor, las cuales deben figurar en el Registro Unico Nacional de Tránsito.
4. Contar con la infraestructura, dotación, procedimientos, personal, equipos e instalaciones mínimas necesarias establecidas por el Ministerio de Transporte.
5. Contar como mínimo por cada tipología vehicular aprobada para dar instrucción con tres (3) vehículos automotores para las categorías A1, A2, y B1, C1; dos (2) vehículos para las categorías B2 y C2; un (1) vehículo para las categorías B3 y C3. Para el efecto debe presentar la licencia de tránsito. Los vehículos enunciados deben acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos por el Ministerio de Transporte.
6. Certificado de conformidad del servicio con el cumplimiento de lo



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

dispuesto en el presente decreto y la resolución que para el efecto expida el Ministerio de Transporte, a través de una certificación de servicios otorgada por un Organismo de Certificación de productos acreditado con la ISO -IEC Guía 65 o su equivalente la GTC 38- en el Subsistema Nacional de Calidad -SNCA-, o la norma que la modifique o sustituya, que incluya en su alcance de acreditación la certificación de los servicios de capacitación o enseñanza.

ARTÍCULO 9º. ÁREA PARA LA REALIZACIÓN DE PRÁCTICAS.

Cuando un Centro de Enseñanza Automovilística no cuente con el espacio para la realización práctica, este deberá garantizar la formación mediante la celebración de contratos con otros Centros de enseñanza Automovilística que cuenten con los escenarios de práctica.

ARTÍCULO 10. APERTURA DE PROGRAMAS EN CONVENIO.

Cuando dos o más Centros de Enseñanza Automovilística decidan ofrecer los programas de formación a instructores y conductores en convenio, deberán solicitar el respectivo registro de manera conjunta tal como lo ordena el artículo 23 del Decreto 2888 de 2007, evento en el cual el certificado que expidan deberá ser otorgado conjuntamente.

ARTÍCULO 11. DE LOS VEHÍCULOS. Los vehículos deben ser de propiedad del Centro de Enseñanza Automovilística o en arrendamiento financiero o Leasing a favor del Centro de Enseñanza Automovilística, para lo cual deberá adjuntarse copia del respectivo contrato. Dichos vehículos deben estar destinados exclusivamente a la enseñanza automovilística, y deberán cumplir con las condiciones técnico-mecánicas, los distintivos y adaptaciones señalados en la resolución que para el efecto expida el Ministerio de Transporte.

Los vehículos destinados a esta actividad deberán estar registrados en el servicio particular.

Parágrafo. Los vehículos de servicio público que a la fecha de expedición del presente decreto, se encuentren autorizados para prestar el servicio de enseñanza automovilística continuarán en esta actividad solamente hasta el vencimiento de la tarjeta de servicio.

ARTÍCULO 12. HABILITACIÓN DE FUNCIONAMIENTO.

Verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente decreto, el Ministerio de Transporte expedirá el Acto Administrativo a través del cual habilita el funcionamiento del Centro de Enseñanza Automovilística en forma indefinida, siempre y cuando se mantenga vigente el cumplimiento de los requisitos que dieron origen a la misma. Copia de la mencionada resolución, deberá permanecer fijada en lugar visible al público dentro de las instalaciones del centro.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

Habilitado el Centro de Enseñanza Automovilística, el Ministerio de transporte ingresará al Registro Único UnNacional de Tránsito los datos del Acto Administrativo, para que el representante legal proceda a realizar la inscripción al sistema de acuerdo con lo contemplado en la Ley 1005 de 2006.

CAPITULO IV

Clasificación de los Centros de Enseñanza Automovilística

ARTÍCULO 13. CLASIFICACIÓN. Según los programas de capacitación que sean registrados por la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada en educación, los Centros de Enseñanza Automovilística, se clasificarán de la siguiente manera:

Nivel I: Reconocidos y aprobados para la formación de conductores en cualquiera de las siguientes categorías o en todas, A1, A2, B1, y C1.

Nivel II: Reconocidos y aprobados para la formación de conductores en cualquiera de las categorías B2 y/o C2 y en cualquiera o todas las categorías del nivel I.

Nivel III: Reconocidos y aprobados para la formación de conductores e instructores en las categorías B3 y C3 y en las categorías de los niveles I y II.

CAPITULO V

Inscripción de los organismos de certificación

ARTÍCULO 14. PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN. Los organismos de certificación de servicios interesados en obtener la inscripción ante el Ministerio de Transporte, en el sistema del Registro Único Nacional de Tránsito –RUNT– para otorgar el certificado de conformidad de que trata el artículo 8º, numeral 6 del presente decreto, deberán presentar una solicitud de inscripción, dirigida a la subdirección de tránsito, suscrita por el representante legal del organismo acreditando el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Identificación del Organismo. Nombre o razón social, dirección, NIT, teléfono, correo electrónico.
2. Certificado de existencia y representación legal del organismo, expedido con una antelación máxima de treinta (30) días, en el que conste que dentro de su objeto social se encuentra el de ser organismo de certificación.

3. Copia del certificado de acreditación emitido por el Organismo Nacional de Acreditación que lo distingue como organismo de certificación de servicios acreditado dentro del Subsistema Nacional de la Calidad, en el que se señale su acreditación con la norma



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

ISO/IEC Guide 65 o su equivalente la GTC 38, o la norma que la reemplace.

4. Nombres y cargos del grupo de dirección del organismo.
5. Nombre y cargo del responsable de la gestión de calidad en el organismo.
6. Anexar lista del personal evaluador y de expertos técnicos, con su calificación, experiencia, títulos y funciones. El Organismo debe garantizar el sostenimiento del nivel mínimo de competencia del equipo humano para la evaluación.
7. Anexar modelo del certificado que expedirá el organismo.

Cumplidos los requisitos el Ministerio de Transporte expedirá el acto administrativo de inscripción del organismo de certificación y lo ingresará al sistema RUNT para que el representante legal del Organismo de Certificación proceda a realizar la inscripción ante el registro de acuerdo a lo establecido en la Ley 1005 de 2006.

CAPITULO VI

Certificación para conductores e instructores en conducción

ARTÍCULO 15. REQUISITOS PARA LA CAPACITACIÓN COMO CONDUCTOR. Para acceder al proceso de capacitación y de formación como conductor, el aspirante deberá acreditar los siguientes requisitos:

1. Saber leer y escribir.
2. Tener 16 años cumplidos para el servicio diferente al público.
3. Tener 18 años para vehículos de servicio público.

ARTÍCULO 16. REQUISITOS PARA LA CAPACITACIÓN COMO INSTRUCTOR. Para acceder al proceso de capacitación y de formación como instructor de conducción, los aspirantes deberán acreditar los siguientes requisitos:

1. Tener licencia de conducción de la categoría para la cual se aspira a ser instructor.
2. Tener título de bachiller.
4. Acreditar experiencia de dos (2) años como conductor en la categoría para la cual aspira a formarse como instructor.

ARTÍCULO 17. SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN EN LA FORMACIÓN DE CONDUCTORES E INSTRUCTORES. Previamente a acceder al curso de formación como conductor o como instructor el aspirante deberá adelantar el siguiente proceso



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

de identificación en el Centro de Enseñanza donde adelantará el curso de formación y capacitación:

1. Presentación del documento de identidad y registro de los datos personales.

2. Identificación biométrica de la huella dactilar, para lo cual se deben tomar, por medio electrónico utilizando un escáner digital, la huella dactilar del índice derecho. Esta información se utilizará para producir el registro de identificación de las huellas dactilares de acuerdo con los parámetros que se definan para el Registro Único Nacional de Tránsito - RUNT. Esta información quedará guardada mediante las herramientas tecnológicas que para tal fin estén dispuestas en el mencionado registro.

3. Fotografía del aspirante.

Parágrafo. El Centro de Enseñanza Automovilística deberá una vez inscrito el alumno registrar el horario en que recibirá tanto las clases teóricas como las clases prácticas.

ARTÍCULO 18. CERTIFICACIONES PARA CONDUCTORES.

Cumplido y aprobado el proceso de instrucción, el Centro de Enseñanza Automovilística deberá proceder a realizar el examen teórico en los términos establecidos por el Ministerio de Transporte, y una vez aprobado por el sistema, el Centro de Enseñanza Automovilística reportará al Registro Único Nacional de Tránsito – RUNT–, los datos del alumno capacitado para que el sistema le genere el número de identificación nacional del certificado en la categoría que corresponda, con base en las exigencias que se establezcan para el funcionamiento de este registro.

El certificado de aprobación del curso en conducción será tramitado de acuerdo con los parámetros que para el efecto determine el Ministerio de Transporte.

ARTÍCULO 19. CERTIFICACIÓN DE INSTRUCTORES EN CONDUCCIÓN.

Concluido y aprobado el proceso de formación de instructores en conducción, el Centro de Enseñanza Automovilística deberá proceder a realizar el examen teórico en los términos y condiciones establecidas por el Ministerio de Transporte. Una vez aprobado este examen, el alumno deberá adjuntar el certificado en las normas de competencia laboral expedido por el Sena, que conforman la titulación de instructor de conducción en la categoría en la que se va a desempeñar.

Aprobado el examen y obtenido el certificado en las normas de competencia laboral que conforman la titulación de instructor, el Centro de Enseñanza Automovilística deberá reportar al Registro Único Nacional de Tránsito, los datos del alumno capacitado para que el sistema –RUNT– le genere el número de identificación nacional de la certificación de instructor en la categoría que



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

corresponda, el cual deberá ser impreso en el documento que se le expide al instructor.

Parágrafo. El formato para la expedición del certificado de instructor en conducción, deberá atender los parámetros establecidos por el Ministerio de Transporte.

ARTÍCULO 20. VIGENCIA Y RENOVACIÓN DE LA CERTIFICACIÓN DE INSTRUCTOR. La Certificación de Instructor en conducción, tendrá una vigencia de cinco (5) años. Para su renovación, el interesado deberá presentar el certificado vigente en las normas de competencia laboral que conforman la titulación de instructor de conducción en la categoría que se desempeña.

Los instructores que a la entrada en vigencia del presente decreto, cuenten con una licencia de instructor vigente, expedida bajo el régimen legal anterior deberán obtener para la renovación de la certificación de instructor, la certificación en las normas de competencia laboral de la titulación correspondiente a la categoría, expedida por el Sena.

Parágrafo. Transcurridos dos (2) años del vencimiento de la certificación sin que el instructor en conducción solicite su renovación, el Ministerio de Transporte la considerará inactiva y para su reactivación deberá cumplir los procesos y procedimientos establecidos para obtener la certificación por primera vez.

ARTÍCULO 21. RECATEGORIZACIÓN DE LA CERTIFICACIÓN DE INSTRUCTOR. Para recategorizar la certificación el instructor en conducción deberá adelantar la capacitación con una intensidad horaria equivalente a la diferencia en horas que falten para completar la intensidad exigida para la categoría que aspira obtener y cumplir con los requerimientos establecidos para la certificación en las normas de competencia laboral en la nueva categoría.

No procede la recategorización de las certificaciones de instructor A1 y A2 a cualquiera de las demás categorías de certificación.

CAPITULO VII

Personal de formadores

ARTÍCULO 22. PERFIL DEL INSTRUCTOR PARA LA FORMACIÓN DE INSTRUCTORES EN CONDUCCIÓN. El instructor requerido para formar instructores en conducción debe acreditar los siguientes requisitos:

1. Poseer certificación de instructor de la categoría para la cual dará instrucción.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

2. Acreditar el desempeño laboral a través de la certificación en las normas de competencia laboral de la titulación como formador de instructores de conducción en la categoría que se va a desempeñar.

3. Ser tecnólogo o profesional en áreas afines al desempeño ocupacional, como mecánica y pedagogía.

4. Dos años de experiencia como instructor de conducción en la categoría correspondiente.

5. No haber sido sujeto de imposición de sanción alguna por ser contraventor de las normas de tránsito, durante el último año.

ARTÍCULO 23. CERTIFICACIONES EXPEDIDAS POR LOS CENTROS DE ENSEÑANZA AUTOMOVILÍSTICA. El número mensual de certificaciones expedidas por los Centros de Enseñanza Automovilística por vehículo/instructor, en el proceso de formación de conductores es el determinado en la siguiente tabla:

CATEGORÍA	TIPO DE VEHICULO	CERTIFICACIÓN /MES
A1	Motocicletas hasta de 125 c.c. de cilindrada.	30
A2	Motocicletas, motociclos y mototriciclos de más de 125 c.c. de cilindrada.	24
81	Automóviles, camperos, camionetas y microbuses de servicio particular	16
C1	Automóviles, camperos, camionetas y microbuses para el servicio público.	12
82	Camiones rígidos, busetas y buses para el servicio particular	10
C2	Camiones rígidos, busetas y buses para	10



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

	el servicio público.	
83	Vehículos articulados de servicio particular	8
C3	Vehículos articulados para el servicio público	8

Parágrafo. Ningún instructor podrá certificar más de doscientas cuarenta horas (240) mes de instrucción en conducción; dicho control se llevará a cabo a través del Registro Único Nacional de Tránsito -RUNT-.

CAPITULO VIII

Deberes y obligaciones de los Centros de Enseñanza Automovilística y de los instructores

ARTÍCULO 24. DEBERES Y OBLIGACIONES DE LOS CENTROS DE ENSEÑANZA AUTOMOVILÍSTICA. Son deberes y obligaciones de los Centros de Enseñanza Automovilística los siguientes:

1. Cumplir en su totalidad con los programas de instrucción, requisitos e intensidad horaria establecidos en la normatividad vigente.
2. Crear y facilitar la operación de mecanismos de recepción y emisión permanente de información a los usuarios sobre los servicios ofrecidos, tarifas, horarios de atención, entre otras.
3. Mantener las condiciones técnicas y administrativas, que dieron origen a su habilitación.
4. Aplicar y velar por el cumplimiento de los programas y procedimiento establecidos para el proceso de capacitación e instrucción de los alumnos.
5. Mantener las condiciones exigidas por la Secretaría de Educación que le otorgó el registro de los programas.
6. Comunicar al Ministerio de Transporte sobre las modificaciones que se presenten respecto a la información suministrada para la habilitación de funcionamiento del Centro de Enseñanza Automovilística.
7. Llevar los archivos de los alumnos debidamente matriculados, capacitados y certificados.
8. Mantener los vehículos autorizados al Centro de Enseñanza



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

Automovilística con las condiciones de seguridad requeridas y tarjeta de servicio vigente.

9. Mantener los vehículos que le fueron aprobados al momento de la habilitación, con las adaptaciones respectivas.

10. Impartir la enseñanza teórica con el cumplimiento de los requisitos que para tal fin han sido determinados respecto a las instalaciones, materiales didácticos e idoneidad de los instructores.

11. Certificar la idoneidad de un conductor o instructor una vez se verifique el cumplimiento de los requisitos determinados para tal fin.

12. Proporcionar información y/o facilitar la labor de auditoría o de control.

13. Reportar por medios electrónicos en línea y tiempo real los cursos de capacitación efectuados a todos los alumnos en las condiciones y oportunidad exigidas en las normas respectivas.

14. Realizar las evaluaciones teórica y práctica al alumno una vez surtido el proceso de capacitación, en los términos señalados en la reglamentación.

15. Hacer adecuado uso del código de acceso a la base de datos del Registro Único Nacional de Tránsito –RUNT.

16. Suministrar información real a los Ministerios de Transporte y a las Secretarías de Educación respectiva.

17. Disponer de los mecanismos necesarios para ofrecer y garantizar en forma óptima la atención al usuario en sus peticiones, quejas y recursos.

18. Mantener vigente la póliza de que trata el numeral 2 del artículo 8° del presente decreto.

19. Las demás que establezcan las normas sobre la materia.

ARTÍCULO 25. DE LOS DEBERES Y OBLIGACIONES DE LOS INSTRUCTORES DE CONDUCCIÓN. Son deberes y obligaciones de los instructores las siguientes:

1. Aportar la documentación e información requerida para su acreditación y el desempeño del cargo.

2. Actuar con imparcialidad, asegurando y garantizando los derechos de todas las personas, sin ninguna clase de discriminación.

3. Impartir instrucción en las categorías para las cuales está



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

autorizado.

4. Impartir la enseñanza en una clase de vehículo de categoría igual a la categoría de la licencia que se pretende obtener.

5. Impartir instrucción en los vehículos que cumplan con los requisitos establecidos en la reglamentación.

6. No poner en riesgo la seguridad e integridad de los alumnos.

7. Cumplir con las intensidades horarias determinadas para cada categoría de licencia.

8. Capacitarse y actualizarse en el área donde se desempeña.

9. Las demás que establezcan las normas.

CAPITULO IX Disposiciones varias

ARTÍCULO 26. INACTIVIDAD DE UN CENTRO DE ENSEÑANZA AUTOMOVILÍSTICA. Cuando el Centro de Enseñanza Automovilística durante el término de seis (6) meses no imparta capacitación ni expida los correspondientes certificados, el Ministerio de Transporte lo inactivará del Registro Único Nacional de Tránsito –RUNT–. De no producirse alguna comunicación por parte del centro, dentro de los treinta (30) días siguientes a la inactivación, el Ministerio de Transporte, cancelará mediante acto administrativo, la habilitación de funcionamiento.

ARTÍCULO 27. DE LOS ORGANISMOS DE CERTIFICACIÓN. Los Organismos de Certificación que expiden los Certificados de conformidad del servicio, deberán informar a la Superintendencia de Puertos y Transporte y al Ministerio de Transporte las ampliaciones o reducciones al alcance de la certificación y si se presentan suspensiones o cancelaciones de la certificación expedida a los Centros de Enseñanza Automovilística, para el inicio de las investigaciones si hay lugar a ello. Así mismo deberá informar sobre las variaciones de las condiciones iniciales que dieron lugar a la certificación del Centro de Enseñanza Automovilística.

ARTÍCULO 28. INSPECCIÓN Y VIGILANCIA. De conformidad con lo establecido en el artículo 14, parágrafo 1º de la Ley 769 de 2002, la vigilancia y supervisión de los Centros de Enseñanza Automovilística corresponderá a la Superintendencia de Puertos y Transporte, sin perjuicio de la inspección y vigilancia que tiene la autoridad competente en cada entidad territorial certificada en educación.

ARTÍCULO 29. PROCEDIMIENTO. El procedimiento para regular las actuaciones a que se refiere el presente artículo será el previsto en el artículo 158 del Código Nacional de Tránsito.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

Artículo 30. Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga los artículos 8° al 56 y 60 del Acuerdo 0051 de 1993 y las demás normas que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 29 de abril de 2009.

FABIO VALENCIA COSSIO

La Ministra de Educación Nacional,

Cecilia María Vélez White.

El Ministro de Transporte,

Andrés Uriel Gallego Henao [...]"

III.2- DE LAS EXCEPCIONES PREVIAS PROPUESTAS

III.2.1.- Con relación a la excepción de **inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones**, la Sala observa que la demanda fue instaurada en ejercicio de la acción pública de nulidad prevista en el artículo 84 del CCA y, en efecto, está dirigida a obtener la nulidad integral de los decretos núms. 1378 de 2009, expedido por el Presidente de la República, y 1500 de la misma anualidad, expedido por el Ministro del Interior y de Justicia en su calidad de delegatario de funciones presidenciales junto con los Ministros de Educación Nacional y Transporte.

A su vez, como pretensión subsidiaria, y en el evento de que no se acceda a declarar la nulidad integral del Decreto núm. 1500 de 2009,



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

la parte actora solicitó la nulidad de sus artículos 1º, 3º, 4º, 5º, 6º (parágrafo), 8º, 12, 24 (numerales 3, 6 y 9) y 26.

La acumulación de pretensiones supone, en los términos de las disposiciones que regulan la materia, que los componentes del *petitum* en un mismo escrito de demanda tengan, por una parte, la virtud de ser compatibles entre sí cumpliendo los requisitos legales previstos para los efectos y, por otra, la vocación de ser susceptibles de una decisión de fondo que las resuelva.

Al respecto, el artículo 82 del CPC, norma aplicable para el momento en que fue presentada la demanda, por remisión expresa efectuada por el artículo 145¹³ del CCA, establece lo siguiente:

“[...] Artículo 82. Acumulación de pretensiones. El demandante podrá acumular en una misma demanda varias pretensiones contra el demandado, aunque no sean conexas, siempre que concurren los siguientes requisitos:

1. Que el juez sea competente para conocer de todas; sin embargo, podrá acumularse pretensiones de menor cuantía a otras de mayor cuantía.
2. Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.
3. Que todas puedan tramitarse por el mismo procedimiento [...]” (Negritas y subrayas fuera de texto).

¹³ “[...] Artículo 145. Acumulación de pretensiones y de procesos en materia contencioso administrativa. **En todos los procesos Contencioso Administrativos procederá la acumulación de pretensiones en la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil**, así como la acumulación de procesos a instancia de cualquiera de las partes o de oficio, en los casos establecidos por el mismo Código [...]” (Negritas y subrayas fuera de texto).



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

Para poder determinar la viabilidad de acumular, en el marco del presente proceso, las pretensiones anulatorias del Decreto núm. 1378 de 2009 y del Decreto núm. 1500 de ese año, se procederá a examinar, frente al agotamiento de los requisitos de la norma en cita, la naturaleza y contenido de los referidos actos administrativos.

El Decreto núm. 1378 de 2009 corresponde a un acto administrativo particular y concreto, expedido por el entonces Presidente de la República, con fundamento en el artículo 196 de la Constitución Política.

A través del referido decreto, en razón a que el Presidente de la República debía atender asuntos fuera del país, el citado funcionario delegó en el Ministro del Interior y de Justicia de ese momento, las funciones legales y las correspondientes a las siguientes atribuciones constitucionales:

“[...] 1. Artículos 129, 189, con excepción de lo previsto en los numerales 1 y 2, 303, 304 y 314.

2. Artículo 150, numeral 10, en cuanto se refiere al ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República.

3. Artículos 163, 165 y 166



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

4. Artículos 200 y 201
5. Artículos 213, 214 y 215 [...]"

El artículo 196 Superior, invocado como único fundamento constitucional del decreto, determina lo siguiente:

"[...] **Artículo 196.** El Presidente de la República, o quien haga sus veces, no podrá trasladarse a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo, sin previo aviso al Senado o, en receso de éste, a la Corte Suprema de Justicia.

La infracción de esta disposición implica abandono del cargo.

El Presidente de la República, o quien haya ocupado la Presidencia a título de encargado, no podrá salir del país dentro del año siguiente a la fecha en que cesó en el ejercicio de sus funciones, sin permiso previo del Senado.

Cuando el Presidente de la República se traslade a territorio extranjero en ejercicio de su cargo, el Ministro a quien corresponda, según el orden de precedencia legal, ejercerá bajo su propia responsabilidad las funciones constitucionales que el Presidente le delegue, tanto aquellas que le son propias como las que ejerce en su calidad de Jefe del Gobierno. El Ministro Delegatario pertenecerá al mismo partido o movimiento político del Presidente [...]" (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Este tipo de decretos con origen en lo preceptuado en el inciso último del artículo 196 Constitucional, como se observa, lejos de representar una típica delegación de funciones administrativas en desarrollo de una relación de subordinación entre empleados públicos, constituye, en sí mismo, un **acto de designación de investidura presidencial** al denominado "ministro delegatario", decisión precedida de singulares pautas como son: (i) la preexistencia de un traslado a territorio extranjero del Presidente de



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

la República en ejercicio de su cargo, por lo que al no tratarse de una falta temporal o absoluta no se dispone su reemplazo por el vicepresidente de la República¹⁴; (ii) el cumplimiento del orden de precedencia ministerial adoptado por el artículo 206¹⁵ Superior y regulado por el artículo 7° de la Ley 790 de 27 de diciembre de 2002¹⁶ -vigente para la época de los hechos-; (iii) la delegación, no de la presidencia como tal, sino de precisas funciones constitucionales que le son propias al cargo; y (iv) la verificación de la identidad del partido o movimiento político al que pertenezcan ambos.

La jurisprudencia de esta Corporación ha determinado, en reiteradas

¹⁴ Constitución Política “[...] **Artículo 202.** El Vicepresidente de la República será elegido por votación popular el mismo día y en la misma fórmula con el Presidente de la República.

Los candidatos para la segunda votación, si la hubiere, deberán ser en cada fórmula quienes la integraron en la primera.

El Vicepresidente tendrá el mismo período del Presidente y lo reemplazará en sus faltas temporales o absolutas, aun en el caso de que éstas se presenten antes de su posesión.

En las faltas temporales del Presidente de la República bastará con que el Vicepresidente tome posesión del cargo en la primera oportunidad, para que pueda ejercerlo cuantas veces fuere necesario. En caso de falta absoluta del Presidente de la República, el Vicepresidente asumirá el cargo hasta el final del período.

El Presidente de la República podrá confiar al Vicepresidente misiones o encargos especiales y designarlo en cualquier cargo de la rama ejecutiva. El Vicepresidente no podrá asumir funciones de Ministro Delegatario [...]” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

¹⁵ “[...] **Artículo 206.** El número, denominación y orden de precedencia de los ministerios y departamentos administrativos serán determinados por la ley [...]”.

¹⁶ “[...] Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República [...]”, “[...] **Artículo 7°. Número, denominación, orden y precedencia de los Ministerios.** El número de Ministerios es trece. La denominación, orden y precedencia de los Ministerios es la siguiente: 1. Ministerio del Interior y de Justicia. 2. Ministerio de Relaciones Exteriores. 3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 4. Ministerio de Defensa Nacional. 5. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 6. Ministerio de la Protección Social. 7. Ministerio de Minas y Energía. 8. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. 9. Ministerio de Educación Nacional. 10. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 11. Ministerio de Comunicaciones. 12. Ministerio de Transporte. 13. Ministerio de Cultura [...]”.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

ocasiones, que la designación *sui generis* vertida en tales actos **denota su naturaleza electoral** y, por lo tanto, **deviene en enjuiciable bajo el procedimiento contencioso administrativo establecido en los artículos 223 a 251A del CCA, ante la Sección Quinta de esta Corporación**, de conformidad con lo convenido para la “distribución de los negocios entre las Secciones” por el artículo 13 del Acuerdo núm. 58 de 15 de septiembre de 1999¹⁷, modificado por el artículo 1º del Acuerdo núm. 55 de 2003 de la Sala Plena del Consejo de Estado, así:

“[...] **Artículo 1.** Distribución de negocios entre las secciones. El artículo 13 del Acuerdo No. 58 de 1999, por el cual se expidió el reglamento del Consejo de Estado, quedará así:

Artículo 13.- DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES.

Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

(...)

Sección Quinta:

1-. Los procesos de simple nulidad contra actos de contenido electoral [...]” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Al respecto, la Sala destaca que en relación con la naturaleza y control jurisdiccional de los actos de delegación de funciones

¹⁷ “[...] La Sala Plena del Consejo de Estado, en ejercicio de la facultad que le atribuye el artículo 237, numeral 6º, de la Constitución Política, y de conformidad con lo aprobado en sesión de febrero 16 del año en curso, ACUERDA: La Corporación se regirá por el siguiente reglamento [...]”.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

presidenciales, expedidos con fundamento en el artículo 196 de la Constitución Política, en sentencia de 11 de julio de 2011¹⁸, la Sección Quinta de esta corporación advirtió lo siguiente:

“[...] Conforme lo dispone el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado es competente para conocer privativamente y en única instancia el presente proceso y por disposición del Acuerdo 55 de 2003 por medio del cual se modifica el Reglamento del Consejo de Estado, la Sección Quinta conoce de los siguientes asuntos: a) De los procesos de simple nulidad contra actos de contenido electoral; b) De los de nulidad y restablecimiento del derecho distintos de los de carácter laboral, contra actos de contenido electoral y c) De los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos.

Los Decretos Presidenciales demandados se asumen bajo la condición jurídica de ostentar la naturaleza de actos de designación del Ministro como Delegatario de funciones presidenciales, y por lo tanto, pasibles de demandarse en acción de nulidad electoral o contencioso electoral, proceso especial asignado a la Sección Quinta.

Este entendido, debido a que a partir de que se expiden dichos pronunciamientos de investidura presidencial, el Ministro Delegatario actúa en el territorio de la República, transitoriamente, mientras la permanencia del titular en el exterior, como Presidente de la República con atribuciones de Jefe de Gobierno y primera autoridad administrativa.

Así, se trata de impartir control judicial a un acto sui generis de índole político, que por expresa disposición de la Carta Política le corresponde emitir al Presidente de la República, cuando se traslada a territorio extranjero como Jefe de Estado.

El supremo juez contencioso administrativo cuando actúa como juez del acto de designación del Ministro Delegatario, examina la legitimidad del acceso a la función pública presidencial en la modalidad o situación constitucional de Ministro Delegatario, conoce y decide sobre una materia que está vinculada con la preservación de la democracia.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, CP. Susana Buitrago Valencia, número único de radicación 11001-03-28-000-2010-00118-00.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

Entonces, dada la connotación política especial que revisten los Decretos de designación como Ministro Delegatario, no se asimilan a la que ostentan los actos administrativos que de ordinario se profieren en ejercicio de la función administrativa general para delegar funciones propias del empleado público.

Por esta razón y dada su naturaleza sui generis no es de recibo adscribirlos en este régimen general.

La Sala reitera que, en esencia se trata de un acto de designación de verdadera investidura presidencial pro tempore, que va mucho más allá de la convencional figura de la delegación administrativa. Tan cierto es, que el designado Ministro Delegatario puede decretar, entre otras medidas, v. gr., el estado de conmoción interior y el de emergencia económica (artículo 1º numeral 5 de los decretos presidenciales demandados), con toda la atribución y competencia como Jefe de Gobierno de la República [...]”(Destacado fuera de texto).

En el mismo sentido esta Sección decidió inadmitir, y luego trasladar por competencia a la Sección Quinta, una demanda que inicialmente había sido promovida contra los dos actos que se acusan en el caso bajo examen, esto es, los decretos núms. 1378 y 1500 de 2009, para lo cual señaló lo siguiente:

“[...] Así las cosas, de conformidad con la citada disposición es evidente que los actos aquí censurados no cumplen con los requerimientos expuestos a fin de ser tramitados en un mismo proceso, como quiera que si bien la acción ejercida es la pública de nulidad, es decir hay coincidencia del proceso por el que se tramita la demanda de la referencia, no se predica lo mismo respecto de las partes, pues precisamente las autoridades demandadas son dos: el Decreto No. 1378 de 2009 fue proferido por el Presidente de la República, en tanto que el Decreto No. 1500 de ese mismo año fue expedido por el Ministro del Interior y de Justicia.

Ocurre lo propio con las pretensiones allí expuestas, ya que si bien se dirigen a atacar la validez de los actos administrativos expedidos por las mentadas entidades, tales no versan sobre el mismo objeto, es decir sobre la



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

misma decisión de la Administración, toda vez que se discuten decisiones diferentes que en cada caso implica la regulación de situaciones jurídicas distintas.

(...)

Como consecuencia, se ordenará al demandante que adecue la demanda individualizando el acto administrativo que pretende se declare nulo de conformidad con lo expuesto anteriormente, es decir demandando de forma separada los Decretos 1378 de 2009 proferido por el Presidente de la República de Colombia y el 1550 de 2009 expedido por el Ministro del Interior y de Justicia.

En vista de lo anterior y en aplicación de lo dispuesto por el artículo 143 del C.C.A., el Despacho RESUELVE:

- 1.- **INADMÍTASE la demanda instaurada**, en ejercicio de la acción de nulidad contra los Decretos 1378 del 22 de abril de 2009 por medio del cual "se delegan unas funciones constitucionales" proferido por el Presidente de la República de Colombia, y el 1500 del 29 de abril de esa misma anualidad, por del cual "se establecen los requisitos para la constitución, funcionamiento y habilitación de los Centros de Enseñanza Automovilística, se determina su clasificación y se dictan otras disposiciones.
- 2.- **So pena de rechazo, se concede al actor un plazo de cinco (5) días para que corrija la demanda de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia [...]"¹⁹** (Negrillas y subrayas fuera de texto).

"[...] Encontrándose el proceso al Despacho para resolver sobre la admisión de la demanda, se advierte que, **según lo dispuesto por el artículo 13, Sección Quinta, numeral 1, del Acuerdo núm. 58 de 15 de septiembre de 1999, tal como fue modificado por el artículo 1 del Acuerdo núm. 55 del 2003 de la Sala Plena, el presente asunto corresponde a la Sección Quinta de esta Corporación, ya que se trata de una Acción Pública de Nulidad, instaurada contra el Decreto No. 1378 del 22 de abril de 2009 por medio del cual el Presidente de la República Doctor Álvaro Uribe Vélez delega en el Ministro del Interior y de Justicia doctor Fabio Valencia Cossio unas funciones constitucionales y legales como Ministro**

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de ponente de 28 de mayo de 2012, número único de radicación 11001032400020110043500, Consejero ponente Marco Antonio Velilla Moreno (E).



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

Delegatario.

Notifíquese y cúmplase [...]”²⁰ (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Una vez arribó el proceso a la Sección Quinta para decidir sobre su admisión, se dispuso su rechazo de plano por las siguientes consideraciones:

“[...] El Sr. Jaime Orlando Salazar Chaves, en ejercicio de la acción de simple nulidad, **demandó la nulidad del decreto 1378 de 22 de abril de 2009**, por el cual el Presidente Uribe Vélez designó como Ministro Delegatario a Fabio Valencia Cossio. **Pese a lo anterior, para el Despacho es claro que por dirigirse la demanda contra un acto administrativo mediante el cual se efectúa una designación, la acción aplicable al caso concreto, es la electoral²¹, y no la de simple nulidad.**

(...)

Ahora bien, habiendo remitido la Sección Primera el asunto a la Quinta, por su falta de competencia, e ingresado el expediente el día de ayer al Despacho Ponente, en consideración a la fecha de expedición del acto administrativo demandado, es 22 de abril de 2009, se hace evidente que frente al asunto ha operado el fenómeno de la caducidad de la acción electoral. Sobre el punto dispone el numeral 12 del artículo 136 del C.C.A., normativa aplicable al caso concreto en consideración a la fecha de expedición del acto y de la presentación de la demanda: “La acción electoral caducará en veinte (20) días, contados a partir del siguiente a aquél en el cual se notifique legalmente el acto por medio del cual se declara la elección o se haya expedido el nombramiento de cuya nulidad se trata. Frente a los actos de confirmación, el término de caducidad de la acción se contará a partir del día siguiente a la fecha en la cual se confirme la designación o nombramiento”. Término que se encuentra ampliamente vencido [...]”²² (Negrillas y subrayas fuera de texto).

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de ponente de 28 de noviembre de 2012, número único de radicación 11001032400020110043500, Consejero ponente Guillermo Vargas Ayala.

²¹ Cit. Sección Quinta, sentencia de 11 de julio de 2011, número único de radicación **11001032800020100011800**, Consejera ponente Susana Buitrago Valencia.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de ponente de 21 de enero de 2013, número único de radicación 11001032800020130000200, Consejero ponente Alberto Yepes Barreiro.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

La Sala observa entonces que el Decreto núm. 1378 de 2009, es un acto administrativo de origen presidencial de contenido electoral por cuanto, a través de este se constituyó la designación del ministro delegatario de aquellas funciones que asumiría en sustitución del Presidente de la República, es decir, comprende el nombramiento ordenado por el inciso final del artículo 196 Constitucional.

En este sentido, el escenario previsto por la codificación de lo contencioso administrativo para debatir su legalidad, como antes se resaltó, es el procedimiento especial de la acción de nulidad electoral.

Por su parte, el Decreto núm. 1500 de 2009 fue expedido por el Ministro del Interior y de Justicia, en su calidad de delegatario de funciones presidenciales conforme con el Decreto núm. 1378 de dicha anualidad, junto con los Ministros de Educación Nacional y Transporte, con el objeto de establecer los requisitos para la constitución, funcionamiento y habilitación de los centros de enseñanza automovilística.

En ese orden de ideas, la Sala advierte que el Decreto núm. 1500 de 2009 es un acto administrativo del Gobierno Nacional, de naturaleza



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

ordinaria de carácter general y abstracto, de cuyo contenido se desprende la regulación de establecimientos docentes en materia automovilística en el territorio nacional, siendo susceptible de discutirse a través de la presente acción pública de nulidad prevista en el artículo 84 del CCA.

A partir de las anteriores precisiones, la Sala observa que, en efecto, en el asunto bajo análisis, no concurren los requisitos exigidos para lograr la debida acumulación de las pretensiones, por cuanto si bien éstas no se excluyen entre sí, es evidente que no pueden tramitarse por el mismo procedimiento y esta Sala no es competente para conocer de todas.

En ese orden de ideas, es claro que la pretensión de nulidad del Decreto núm. 1378 de 2009 no es acumulable con la pretensión de nulidad del Decreto núm. 1500 de dicha anualidad, este último que sí es susceptible de tramitarse bajo el presente procedimiento ordinario de conocimiento de esta Sección.

Lo anterior impone aplicar el criterio adoptado de manera reiterada por esta Corporación, de acuerdo con el cual, cuando al momento de fallar el juez advierte que se acumularon, irregularmente, pretensiones cuyo juzgamiento no le compete o son incompatibles



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

con el procedimiento que está tramitando, deberá inhibirse para decidir las de fondo pero, a su vez, deberá resolver las que permanecen bien acumuladas²³.

De conformidad con lo expuesto y habida cuenta que la Sala encontró probada la excepción de inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones, propuesta por los Ministerios de Trabajo, del Interior y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en lo relacionado con la nulidad del Decreto núm. 1378 de 2009, la declarará en la parte resolutive de esta providencia y se inhibirá para despacharla de fondo.

III.2.2.- En consonancia con la decisión inhibitoria adoptada en los términos expuestos, la Sala advierte que se abstendrá de pronunciarse en torno a las excepciones de indebida escogencia de la acción pública de nulidad, falta de competencia y caducidad de la acción, por cuanto éstas, al igual que la de indebida acumulación de pretensiones, también procuran obtener la declaratoria de ineptitud de la demanda en lo relacionado, **exclusivamente**, con el referido Decreto núm. 1378 de 2009, acto administrativo que quedará excluido del análisis y decisión de fondo que atañe a la presente

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencias de 2 de junio de 1996, expediente número núm. 1558, y de 10 de marzo de 2005, expediente núm. 3333. Sección Primera, sentencia de 16 de septiembre de 2010, número único de radicación 11001032400020040019401, Consejera ponente María Claudia Rojas Lasso.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

providencia.

Ahora bien, en relación con la falta de argumentación de la demanda que alegó el Ministerio del Interior, la Sala destaca que conforme con el numeral 4 del artículo 137 del CCA, cuando se trata de la impugnación de un acto administrativo en el escrito introductorio deben indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.

En el presente caso la Sala advierte que, contrario a lo reprochado por la cartera referida, la demanda propuesta en la acción de la referencia cumple con la carga argumentativa requerida para dar por cumplido el requisito previsto en el numeral 4 del artículo 137 del CCA, dado que la parte actora expuso con claridad las normas que a su juicio encontraba transgredidas y las razones de tales afirmaciones, por lo que no hay lugar a declarar probada excepción previa alguna frente a este aspecto.

La Sala encuentra que en el escrito de alegatos de conclusión, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República propuso la excepción de "[...] *ineptitud de la demanda por indebida representación de la Nación* [...]".



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

La autoridad referida alegó que no está llamada a representar los intereses de la nación "[...] porque los decretos demandados carecen de la firma del Director de este Departamento Administrativo [...].

Al respecto, la Sala señala que la oportunidad procesal para proponer excepciones en el presente asunto era en la contestación de la demanda, conforme con el numeral 3 del artículo 144 del CCA, por lo que tal proposición en la etapa de alegatos de conclusión resulta extemporánea.

Por lo demás, la Sala destaca que en el presente asunto la Presidencia de la República, organizada como departamento administrativo, fue notificada de la demanda, por una parte, en razón a que esta está dirigida en su contra y, por otra, porque los actos administrativos fueron expedidos, por el Presidente de la República y por el Ministro del Interior y de Justicia, como delegatario de funciones presidenciales.

Ahora bien, conforme con el Decreto núm. 2519 de 10 de diciembre de 1988²⁴, expedido por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, fue delegada en el secretario de la entidad la facultad de notificarse, representar y conferir poderes en

²⁴ Aportado como anexo de la contestación de la demanda por parte de dicha entidad. Visto a folio 202.
Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

nombre del Presidente de la República en los procesos que le sean notificados.

En relación con este aspecto, en providencia de 23 de abril de 2021, esta Sección²⁵ señaló:

“[...] Para resolver, el Despacho pone de presente que ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en diferentes oportunidades sobre idénticos argumentos a los que ahora trae a colación la apoderada de la Presidencia de la República, para lo cual se puede citar el proceso radicado 2012 - 00369, promovido por el doctor RAMIRO BEJARANO GUZMÁN, pronunciamiento que se realizó por la Sala de Decisión de la Sección Primera en la audiencia celebrada el 5 de septiembre de 2018.

En dicha oportunidad, en esencia, se consideró lo siguiente:

1. La capacidad y la representación de los sujetos procesales en los procesos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se encuentra regulada en el artículo 159 de la Ley 1437 de 2011 y que de la lectura de dicha disposición se advierte que “[...] cuando se demande la nulidad de un acto administrativo, la capacidad para ser sujetos procesales se encuentra radicada en las entidades públicas, [...], deban ser vinculados como parte demandada o pasiva [...]”.
2. De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 245 de 19 de febrero de 2019, el Presidente de la República delegó en el Secretario Jurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República la facultad “notificarse, representar y conferir poderes en nombre del Presidente de la República, y los procesos judiciales que le sean notificados, en los que se constituya en parte y en general en todas las actuaciones que se surtan ante la Rama Judicial”.
3. De acuerdo con los Decretos 3443 de 2010 y 1649 de 2014, corresponde al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de su Secretaria Jurídica

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia de 23 de abril de 2021, CP Roberto Augusto Serrato Valdés, número único de radicación 11001-03-24-000-2015-00375-00.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

“[...] Revisar, estudiar, formular observaciones y emitir conceptos sobre los proyectos de decreto, resoluciones ejecutivas y directivas presidenciales sometidas a consideración del Presidente de la República [...]”.

4. El artículo 115 de la Constitución Política dispone que 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.

5. Con fundamento en lo anterior, no hay duda que resulta indispensable la presencia del Presidente de la República en la defensa del acto administrativo suscrito precisamente por él.

6. En ese contexto, el Despacho no accede a la solicitud presentada y, por ende, declara como no probada la excepción formulada por la apoderada del Presidente de la República [...]”.

En ese orden de ideas, la Sala encuentra que, en efecto, era procedente la vinculación de la Presidencia de la República en la defensa de los actos administrativos acusados.

III.3.- COSA JUZGADA FRENTE A LOS CARGOS DE NULIDAD POR FALTA DE COMPETENCIA, ARTÍCULOS 1º Y 8º PARCIAL DEL DECRETO NÚM. 1500 DE 2009

En su escrito de contestación, el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA** señaló que cursa una acción de nulidad simple, ante esta Sección,



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

contra el Decreto núm. 1500 de 2009, identificada con el número único de radicación 110010324000 2009 00573 00, por lo que solicitó analizar la pertinencia de una posible acumulación procesal.

Al respecto, se advierte que en el momento en que correspondió el turno para decidir el presente asunto, el proceso identificado con el número único de radicación 110010324000 **2009 00573** 00 ya fue decidido, mediante sentencia de 21 de enero de 2021.

No obstante, lo anterior implica que previo a abordar el estudio del fondo del asunto se verifique si frente a los cargos de nulidad propuestos por la parte actora en el presente asunto se encuentra configurada la excepción de cosa juzgada.

Al respecto, el CCA, en concordancia con el Código General del Proceso, en adelante CGP, prevé, en cuanto a la cosa juzgada, que:

"[...] **ARTÍCULO 175. COSA JUZGADA.** La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada "erga omnes".

La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada "erga omnes" pero sólo en relación con la "causa petendi" juzgada.

La sentencia dictada en procesos relativos a contratos y de reparación directa y cumplimiento, producirá cosa juzgada frente a otro proceso que tenga el mismo objeto y la misma causa y siempre que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes; la proferida en procesos de restablecimiento



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en el proceso y obtenido esta declaración a su favor.

Cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo intendencial, comisarial, distrital o municipal, en todo o en parte, quedarán sin efectos en lo pertinente los decretos reglamentarios [...]” (Negritas y subrayas fuera de texto).

“[...] **ARTÍCULO 303. COSA JUZGADA²⁶. La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.**”

Se entiende que hay identidad jurídica de partes cuando las del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda si se trata de derechos sujetos a registro, y al secuestro en los demás casos.

En los procesos en que se emplaze a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, incluidos los de filiación, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.

La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión [...]” (Negritas y subrayas fuera de texto).

Esta Corporación ha explicado, acerca de la declaratoria de la cosa juzgada en el marco de una acción de nulidad simple, lo siguiente:

“[...] Así las cosas, corresponde definir sobre la manera cómo opera la cosa juzgada en virtud de los fallos de simple nulidad, con miras a determinar si la misma se configura en el caso concreto.

(...)

Sobre el concepto de Cosa Juzgada la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia de 17 de junio de 2017, indicó lo siguiente:

“[...] **El fenómeno de la cosa juzgada se encuentra regulado en los artículos 332 del Código de Procedimiento**”

²⁶ Antes artículo 332 del CPC



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

Civil y el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo, cuyo contenido es el siguiente: (...)

En relación con el fenómeno de la cosa juzgada, esta Corporación ha indicado que:

"[...] Pues bien, en cuanto al fenómeno de la cosa juzgada, cabe advertir que se le ha asimilado al principio del <<non bis in ídem>> y tiene por objeto que los hechos y conductas que han sido resueltos a través de cualquiera de los medios aceptados por la ley, no vuelvan a ser debatidos en otro juicio posterior. Tal cualidad de lo resuelto obliga a las partes por cuanto lo decidido tiene carácter vinculante y obligatorio y, por lo tanto, goza de plena eficacia jurídica, por ello la cosa juzgada comprende todo lo que se ha disputado [...]"

También ha señalado que:

"[...] Sobre la cosa juzgada, ha dicho la Corte Constitucional que es una cualidad inherente a las sentencias ejecutoriadas, por la cual aquellas resultan inmutables, inimpugnables y obligatorias, lo que hace que el asunto sobre el cual ellas deciden no pueda volver a debatirse en el futuro, ni dentro del mismo proceso, ni dentro de otro entre las mismas partes y que persiga igual objeto.

El fin primordial de este principio radica en impedir que la decisión en firme sea objeto de nueva revisión o debate, o de instancias adicionales a las ya cumplidas, o que se reabra el caso judicial dilucidado mediante el fallo que reviste ese carácter, con total independencia de su sentido y alcances, dotando de estabilidad y certeza las relaciones jurídicas y dejando espacio libre para que nuevos asuntos pasen a ser ventilados en los estrados judiciales.

La cosa juzgada responde a la necesidad social y política de asegurar que las controversias llevadas a conocimiento de un juez tengan un punto final y definitivo, a partir del cual la sociedad pueda asumir sin sobresaltos la decisión así alcanzada.

El fenómeno de la cosa juzgada opera cuando mediante decisión de fondo, debidamente ejecutoriada, la jurisdicción ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la causa petendi juzgada en proceso posterior.

Como tal, dicha figura jurídica impide que se expidan pronunciamientos futuros sobre el mismo asunto, dada su



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

previa definición o juzgamiento a través de providencias en firme, en clara salvaguarda de la seguridad jurídica [...]"

Tanto el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil como el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo fueron derogados por el Código General del Proceso (Artículo 303) y por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Artículo 189).

Sin embargo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Sección B, en la sentencia del 19 de abril de 2012, Magistrado Ponente: Fredy Ibarra Martínez, analizó la existencia del fenómeno de la cosa juzgada bajo los lineamientos de los artículos 332 del Código de Procedimiento Civil y 175 del Código Contencioso Administrativo, normas aplicables a la controversia, por lo que le corresponde a la Sala verificar si, a la luz de dichas disposiciones legales, se configuró o no tal fenómeno.

La doctrina ha indicado que para que opere este fenómeno se requiere de la presencia de los siguientes elementos:

"[...] 1.- Que se adelante un nuevo proceso con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia dictada. Si en el primer proceso la sentencia no está ejecutoriada, no opera la excepción de cosa juzgada sino la de pleito pendiente, que es previa y cuyos requisitos son fundamentalmente los mismos de la excepción de cosa juzgada; sólo se diferencian en que el pleito pendiente supone la no terminación del primer proceso, en tanto que la cosa juzgada, al basarse en el fallo ejecutoriado, parte de la finalización de aquel, tal como ya se explicó al estudiar la excepción previa.

2.- Que ese nuevo proceso sea entre una mismas partes, o, como lo anota el art. 332, que "haya identidad jurídica de partes (...)

3.- **Que el nuevo proceso verse sobre un mismo objeto (art. 332). Tal como lo dice con particular acierto la Corte, "el objeto de la demanda consiste en las prestaciones o declaraciones que se reclaman a la justicia", que son precisamente los puntos sobre los cuales versa la parte resolutive de la sentencia; Devis señala que el "objeto del proceso lo constituye el derecho reconocido, declarado o modificado por la sentencia, en relación con una cosa o varias cosas determinadas, o la relación jurídica declarada según el caso".**

Ampliamente tratado por la doctrina debido a su importancia, el concepto de objeto del proceso resulta esencial entre otros muchos aspectos para precisar la



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

existencia de la cosa juzgada; numerosas son las teorías que pretenden explicar cuál es la noción, y vívido ejemplo de ellos son las posiciones de la Corte Suprema de Justicia y de uno de los redactores del Código, pues mientras la entidad que se encuentra en las pretensiones, el segundo lo ubica en la sentencia.

En realidad las dos posiciones son acertadas porque el objeto del proceso no sólo se encuentra en las pretensiones, lo cual equivale a aceptar que igualmente debe buscarse en los hechos en que aquellas se apoyan, sino también en lo decidido en la sentencia y es por eso que en orden a precisar si existe el mismo objeto en el nuevo proceso deben estudiarse los hechos, pretensiones y sentencia del anterior para confrontarlo con los hechos y pretensiones del segundo a fin de precisar si existe identidad y, caso de darse los otros requisitos, declarar la existencia de la cosa juzgada.

4. **Que el nuevo proceso se adelante por la misma causa que originó el anterior. La causa es la razón por la cual se demanda; los motivos que se tienen para pedir al Estado determinada sentencia. Esos motivos, por disposición del art. 76, deben aparecer expresados en toda demanda y surgen de los hechos de ella por cuanto de su análisis es como se puede saber si en verdad existe identidad de causa [...]**”.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede concluir que la cosa Juzgada se estructura a partir de dos premisas, una objetiva relacionada con el objeto y la causa de la controversia, y otra subjetiva relativa a los sujetos que intervienen en un proceso. Así lo ha precisado la Sala Plena del Consejo de Estado, entre otras, en sentencia de veintiséis (26) de julio de dos mil cinco (2005), señaló:

“[...] La institución de la cosa juzgada, como lo ha reiterado esta Corporación, está sujeta a dos límites: el objetivo, que mira hacia el asunto sobre el que versó el debate y la causa petendi de la prestación, y el subjetivo, que tiene que ver con las personas que fueron parte en el proceso. Así mismo, la cosa juzgada se predica de los puntos que han sido materia expresa de la decisión de una sentencia y sólo puede extenderse a aquellos que por ser consecuencia necesaria o depender indispensablemente de ella, se reputan tácitamente decididos. Los principios tutelares de esta institución jurídica son los establecidos en el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, los cuales son aplicables al proceso contencioso administrativo, por remisión expresa del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo. Según el artículo 332 ibídem, cabe plantear la cosa juzgada con éxito solo si concurren los tres elementos



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

señalados en ella, esto es, que en ambos procesos exista identidad de partes, de objeto y de causa. La jurisprudencia y la doctrina han señalado que la identidad de partes no es física sino jurídica, lo cual explica la previsión del inciso segundo del precitado artículo, al entender que hay identidad de partes cuando los del segundo proceso son sucesores por causa de muerte de los que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto intervivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda. **Así mismo la jurisprudencia ha dicho que este tercer requisito, denominado límite subjetivo de la institución de la cosa juzgada, no tiene aplicación alguna en los procesos contencioso administrativos de nulidad, pues las sentencias que sobre ellos recaiga tienen un valor erga omnes, como lo establece el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo, lo cual implica que son oponibles a cualquier demandante que pretende, por los mismos motivos, iniciar nuevamente el debate judicial. Además en estos procesos la parte actora no promueve la acción en interés particular, sino en interés del orden jurídico [...]**²⁷.

En cuanto al límite subjetivo, los efectos de la cosa juzgada son por regla general inter partes, con excepción de las decisiones que producen efectos erga omnes, caso en el cual los mismos son oponibles de manera general.

En el caso de las sentencias que sean emitidas en procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativos, los efectos de las mismas se encuentran delimitados en el artículo 189 del CPACA, que sobre el particular determina:

“Artículo 189. Efectos de la sentencia. **La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada.** Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen [...]” (Negrillas fuera del texto)

De conformidad con la norma transcrita, la sentencia que decreta la nulidad de un acto administrativo tiene efectos erga omnes de manera plena, por lo que respecto de dicho acto no resulta posible adelantar un nuevo proceso en el que se solicite su anulación. **Sin embargo, cuando se trate de sentencias en las que se**

²⁷ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente doctora Ana Margarita Olaya Forero, Radicación Nro. 11001-03-15-000-1999-00217-01(REV); actor: Roberto Hermida Izquierdo, demandado: Ministerio De Hacienda y Crédito Público.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

denieguen la nulidad, los efectos de cosa juzgada solo recaen sobre la causa petendi, razón por la cual es posible que respecto de los actos que son objeto de la decisión se puedan tramitar nuevos procesos, los cuales deben tener por fundamento una causa distinta a la resuelta en la sentencia que negó la pretensión nugatoria [...]²⁸ (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En ese contexto, se tiene que la identidad de objeto implica que la demanda debe versar sobre la misma pretensión frente a la cual se predica la cosa juzgada. Por su parte, el requisito de la identidad de *causa petendi* se refiere a que la demanda y la decisión que hizo tránsito a cosa juzgada deben tener un origen común, es decir, que se sustenten en los mismos supuestos fácticos o jurídicos²⁹.

Por lo mismo, el motivo de la demanda debe ser igual al inicialmente propuesto, lo que implica un análisis integral tanto de fundamentos fácticos como jurídicos en que aquellas se apoyan, como de lo decidido en la sentencia, en orden a precisar si existe el mismo objeto en el nuevo proceso y, en tal evento, declarar la existencia de la cosa juzgada.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 7 de diciembre de 2017, número único de radicado 05001-23-33-000-2015-02253-01, Consejero ponente doctor Roberto Augusto Serrato Valdés.

²⁹ En términos de la Corte Constitucional la causa petendi “[...] hace referencia a las razones que sustentan las peticiones del demandante ante el juez. Es así como la causa petendi contiene, por una parte, un componente fáctico constituido por una serie de hechos concretos y, de otro lado, un componente jurídico, constituido no sólo por las normas jurídicas a las cuales se deben adecuar los hechos planteados sino, también, por el específico proceso argumentativo que sustenta la anotada adecuación. En suma, es posible afirmar que la causa petendi es aquel grupo de hechos jurídicamente calificados de los cuales se busca extraer una concreta consecuencia jurídica [...]”. Sentencia T-534 de 2015, MP Alberto Rojas Ríos.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

En cuanto a la semejanza jurídica de las partes, la Sala reitera que es un requisito que no tiene incidencia alguna en los procesos de nulidad, por cuanto las sentencias allí proferidas producen efectos *erga omnes*, lo cual implica que son oponibles a cualquier demandante que pretenda, por los mismos motivos, iniciar nuevamente el debate judicial. Adicionalmente, en estos procesos la acción es promovida no en procura de un interés particular, sino en defensa del orden jurídico y la legalidad objetiva.

En ese orden de ideas, la Sala pasa a examinar si el objeto y la causa de la demanda incoada en el asunto de la referencia coinciden con aquellos del proceso identificado con el número único de radicación 110010324000 **2009 00573** 00, que culminó con sentencia calendada el 21 de enero de 2021.

En el presente asunto de manera principal, como objeto del proceso, la parte actora pretende la nulidad general del Decreto núm. 1500 de 29 de abril de 2009 y, en forma subsidiaria, la de los artículos 1º, 3º, 4º, 5º, 6º (parágrafo), 8º, 12, 24 (numerales 3, 6 y 9) y 26 del mismo acto administrativo.

La *causa petendi*, en lo que concierne a los fundamentos jurídicos



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

que sustentan la pretensión principal deviene de la nulidad que la actora pregonaba del Decreto 1378 de 2009.

En relación con las pretensiones subsidiarias, a partir del cargo que la parte actora denominó "*Extralimitación de la facultad reglamentaria*", se tiene que la *causa petendi* subyace de tres inconformidades:

I) Artículos 1º, 6º (parágrafo), 8º, 12, 24 (numerales 3, 6 y 9) y 26 del Decreto núm. 1500 de 2009

Presunta falta de competencia del gobierno para regular requisitos de "habilitación" de los centros de enseñanza automovilística.

II) Artículos 3º, 4º y 5º del Decreto núm. 1500 de 2009

Transgresión al artículo 84 superior por la imposibilidad de las autoridades accionadas para regular las licencias de funcionamiento de los referidos establecimientos, por la existencia de normatividad previa sobre el mismo asunto contenida en los artículos 41, 46 y 47 del Decreto 2150 de 1995.

III) Artículo 8º



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

Falta de competencia del Ministerio de Transporte para revisar el requisito de infraestructura de los centros de enseñanza automovilística, por ser una función atribuida a las secretarías de educación distritales y municipales.

Ahora bien, el proceso identificado con el número único de radicación 110010324000 **2009 00573** 00 tuvo origen, en una demanda presentada contra los artículos 1°, 3°, 7° (inciso 2) y 8° del Decreto núm. 1500 de 29 de abril de 2009 y la Resolución 3245 de 21 de julio de 2009, “[...]Por la cual se reglamenta el Decreto 1500 de 2009 y se establecen requisitos para la habilitación de los centros de enseñanza automovilística [...]”.

En dicha oportunidad fue excluida del análisis la resolución aludida, en razón a que los cargos de nulidad solo se suscribieron respecto al Decreto 1500 de 2009, por lo que el problema jurídico fue planteado en los siguientes términos:

“[...] Corresponde a la Sala determinar, con fundamento en la demanda y las respectivas contestaciones de demanda, si los artículos 1.º, 3.º 7.º (Inciso 2.º) y 8.º del Decreto núm. 1500 de 29 de abril de 2009, “[...] Por el cual se establecen los requisitos para la constitución, funcionamiento y habilitación de los Centros de Enseñanza Automovilística, se determina su clasificación y se dictan otras disposiciones [...]”, están viciados de nulidad por haber sido expedidos sin competencia y por la



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

infracción de normas de rango constitucional y legal invocadas
[...]"

Frente a la *causa petendi* en el aspecto jurídico y lo resuelto en relación con cada cargo, se advirtió lo siguiente:

Cargos	Decisión
<p>"[...]</p> <p>Primer cargo: Falta de competencia</p> <p>Adujo la parte demandante que los Ministerios de Transporte y de Educación Nacional no tenían la competencia para expedir los apartados acusados, por cuanto: i) el Ministerio de Transporte no puede habilitar y vigilar establecimientos de naturaleza educativa de educación no formal; y ii) el Ministerio de Educación Nacional no puede ejercer sus competencias frente a los Centros de Enseñanza Automovilística, desconociendo su naturaleza de establecimientos educativos y solo colabora al Ministerio de Transporte en la expedición del acto acusado. [...]"</p>	<p>"[...]la Sala considera que; i) los límites de la potestad reglamentaria se precisan en cada caso en particular por la necesidad de proveer a que sea cumplida debidamente la ley y, por lo tanto, en el caso <i>sub examine</i> la parte demandada tenía como función dictar reglamentos o actos administrativos de contenido general, con sujeción a la ley y al reglamento, y sin rebasar el ámbito de regulación normativa; ii) la facultad de reglamentación otorgada al Gobierno Nacional en el artículo 3.º del Decreto 2171 de 1992 y en la Ley 1064, autoriza a la parte demandada para adoptar medidas como las señaladas en los actos acusados; y iii) los apartes del acto acusado responden al principio de coordinación que el artículo 13 de la Ley 769 le</p>



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

	impone a los ministerios de transporte y educación [...]” (Destacado fuera de texto).
<p>“[...] Segundo cargo: Violación a disposiciones normativas y constitucionales de los artículos 1.º, 3.º, 7.º (inciso 2.º) y artículo 8.º del Decreto 1500 de 2009</p> <p>50. La parte demandante fundamentó este cargo de nulidad, con base en los siguientes argumentos:</p> <p>Artículo 1.º del Decreto núm. 1500 de 2009</p> <p>50.1. Adujo que el Decreto 1500 de 2009 no define en su objeto si los Centros de Enseñanza Automovilística pertenecen a la estructura de educación establecida en el artículo 1.º de la Ley 115 y, por lo tanto, la parte demandada, al no definirlo, estableció un nuevo nivel educativo [...]”.</p>	<p>“[...] 50.2. De conformidad con las normas indicadas en los numerales del 33 y 34 <i>supra</i>, la Sala observa que es la ley la que define los tipos de educación, si se trata de educación formal o no formal y, por lo tanto, no puede concluirse que:</p> <p>i) la parte demandada al no definir en el acto acusado el tipo educación aplicable a los Centros de Enseñanza Automovilística se extralimitó en sus funciones o que creó un nuevo tipo de educación.</p> <p>50.3. En efecto, no le correspondía al acto acusado denominar la modalidad de la educación que se imparte en los centros de enseñanza automovilística, toda vez que la educación no formal³⁰ está definida en la Ley 115 en cuanto a su naturaleza, modalidades y fines, razón por la cual, la Sala considera, contrario a lo que afirma la parte demandante en este cargo, que además de no estar demostrado que el apartado</p>

³⁰ Hoy en día denominada “educación para el trabajo y desarrollo humano” en virtud de la Ley 1064 de 2006.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

	<p>acusado viole la ley, al no definirse el tipo de educación, de manera alguna supone la creación de una nueva modalidad, por lo que no es procedente declarar la nulidad del apartado acusado, respecto a este cargo de nulidad [...]”.</p>
<p>“[...] Artículo 3.º del Decreto núm. 1500 de 2009</p> <p>50.4. Indicó que <i>“[...] [n]o es posible expedir una licencia de funcionamiento por parte del Ministerio de Educación, a los Centros de Enseñanza Automovilística a través de sus Secretarías de Educación, porque no se puede determinar el carácter educativo del acto administrativo que va a expedir de forma motivada, sino ha establecido si cumple como educación formal, no formal o informal [...]”.</i></p>	<p>“[...]50.6 Pese a que la parte demandante no indicó la disposición normativa o constitucional que considera viola este apartado acusado, como se advirtió en el acápite anterior, la Sala encuentra, que la modalidad de educación no está definida en el acto acusado, sino que deviene de la Ley 115. De esta manera, no puede considerarse que la autoridad administrativa en el sector educación carezca de competencia para expedir licencias de funcionamiento, más aún cuando el artículo 15 del Decreto núm. 114 de 1996, respecto del funcionamiento de los centros de enseñanza, al literal 1.º del artículo 151 de la Ley 115, según el cual, las Secretarías de Educación Departamentales y Distritales, son las autoridades competentes para</p>



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

	aprobar la creación y el funcionamiento de programas e instituciones de educación no formal, por lo que no es procedente declarar la nulidad de dicho apartado, respecto a este cargo de nulidad [...].
<p>“[...] Inciso 2.º del artículo 7.º del Decreto núm. 1500 de 2009</p> <p>Expresó la parte demandante que i) el apartado acusado establece que las prácticas de inducción en conducción se deben realizar “[...] en el área que para este fin disponga el Centro de Enseñanza Automovilística [...]”, lo cual viola el artículo 14 de la Ley 769, que establece que la capacitación debe ser impartida por los centros de enseñanza en las vías públicas; y ii) la parte demandada no realizó estudios técnicos que demuestren que es indispensable la realización de prácticas en áreas privadas y que sea efectiva esta medida para el rendimiento y eficacia del aprendizaje del alumno [...].”</p>	<p>“[...] De conformidad con las normas indicadas <i>supra</i>, la Sala evidencia que lo dispuesto por el apartado acusado, respecto a los espacios para las prácticas de inducción, no fue un asunto que haya sido regulado por el artículo 14 de la Ley 769 y, por lo tanto, además de no observarse violación alguna a dicha disposición, para la Sala resulta procedente y necesario que el acto acusado lo haya regulado [...].”</p>
<p>“[...] Artículo 8.º del Decreto</p>	<p>“[...] La Sala evidencia que la parte</p>



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

núm. 1500 de 2009

50.7. La parte demandante adujo que el apartado acusado viola el artículo 84 de la Constitución Política "[...] al exigirle a los centros de enseñanza que uno de los requisitos es tener la licencia de funcionamiento expedida por el Ministerio de educación, para que sean habilitados ante el Ministerio de Transporte. Ya que estos establecimientos educativos no podrán funcionar y desarrollar su objeto social con esa licencia del Ministerio de Educación, se observa que el Ministerio de Transporte se atribuye nuevamente funciones de vigilancia y control sobre los centros educativos ya que la habilitación es otro acto administrativo [...]"

demandante no probó que el apartado acusado sea violatorio del artículo 84 de la Constitución Política; por cuanto, no se observa que dicho apartado esté reglamentando asuntos que hayan sido reglamentados de manera general; así como tampoco, que el apartado acusado le otorgue al Ministerio de Transporte funciones de *vigilancia y control sobre los centros de enseñanza automovilística*, al solicitarles que para **la habilitación**, por parte del Ministerio de Transporte, se requiera que el centro de enseñanza cuente con **la licencia de funcionamiento**, previamente, expedida por el Ministerio de Educación Nacional [...]"



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

Conclusión del análisis de los cargos y decisión, en la sentencia de 21 de enero de 2021:

“[...] Del mismo modo, las leyes que confieren facultades de inspección y vigilancia se fundamentaron en competencias constitucionales y legales, y bajo el principio de coordinación a través de la Ley 115 y del Código Nacional de Tránsito que faculta tanto al Ministerio de Educación como al Ministerio de Transporte para que regulen los requisitos que deben cumplir los Centros de Enseñanza Automovilística.

51. De esta manera, el Decreto núm. 1500 de 2009, responde a los criterios contenidos en la Constitución Política y en las leyes 115 y 769, por lo cual **las autoridades administrativas que suscribieron dicho acto, contaban con la competencia legal y constitucional para establecer los requisitos de la Constitución, funcionamiento y habilitación de los centros de enseñanza automovilística.**

Conclusiones de la Sala

52. En suma, la Sala negará las pretensiones de la demanda, por cuanto los cargos de nulidad expuestos por la parte demandante no tienen mérito de prosperidad, de conformidad con las razones expuestas *supra* [...]” (Destacado fuera de texto).

De lo anterior, la Sala advierte que en el proceso identificado con número único de radicación 110010324000 **2009 00573** 00, entre otros aspectos, la parte actora cuestionó la competencia del Ministerio de Transporte para verificar los requisitos de habilitación a los centros de enseñanza automovilística y en general la competencia



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

de la parte demandada para la expedición de los apartes demandados, esto es, los artículos 1º, 3º, 7º (inciso 2) y 8º del Decreto núm. 1500 de 2009.

De igual forma, la Sala encuentra que en la sentencia de 21 de enero de 2021 esta Sección determinó que en relación con el Decreto núm. 1500 de 2009, “[...] *las autoridades administrativas que suscribieron dicho acto, contaban con la competencia legal y constitucional para establecer los requisitos de la **Constitución, funcionamiento y habilitación** de los centros de enseñanza automovilística [...]*” (destacado fuera de texto), además que la facultad reglamentaria del Gobierno Nacional “[...] *autoriza a la parte demandada para adoptar medidas como las señaladas en los actos acusados [...]*”.

Precisado lo anterior, la Sala observa que hay lugar a declarar probada de oficio la excepción de cosa juzgada en lo que concierne a las pretensiones subsidiarias de la demanda que giran en torno a la nulidad del artículo 1º y en forma parcial del artículo 8º del Decreto núm. 1500 de 2009, en lo que respecta a la presunta falta de competencia del Gobierno para la regulación de requisitos de habilitación.

Lo anterior porque dichas normas fueron demandadas, entre otras,



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

por la misma razón en el proceso 110010324000 **2009 00573** 00, en cuya sentencia se concluyó que “[...]las autoridades administrativas que suscribieron dicho acto, contaban con la competencia legal y constitucional para establecer los requisitos de la Constitución, funcionamiento y **habilitación** de los centros de enseñanza automovilística [...]”. (Destacado fuera de texto).

Cabe precisar que con relación al artículo 8º aludido, la declaratoria de excepción de oficio de cosa juzgada es parcial, en razón a que frente a esta disposición la parte actora en el presente asunto también alegó que el Ministerio de Transporte carecía de competencia para verificar la infraestructura de los centros de enseñanza automovilística, porque dicha función ya estaba atribuida a las secretarías de educación distritales y municipales, aspecto sobre el cual no versó en concreto ni la demanda ni la sentencia vinculadas al proceso 110010324000 **2009 00573** 00, por lo que habrá que pronunciarse en esta oportunidad sobre dicho aspecto.

La Sala destaca que si bien los artículos 6º, 12, 24 (numerales 3, 6 y 9) y 26 del Decreto núm. 1500 de 2009, en el presente asunto son cuestionados por la parte actora, de igual forma, por la presunta falta de competencia del Gobierno para reglamentar los requisitos de habilitación de los centros de enseñanza automovilística, lo cierto es



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

que dichas disposiciones en concreto no fueron demandadas en el proceso precedente, por lo que hay lugar a su análisis en esta oportunidad.

En relación con el artículo 3º del Decreto núm. 1500 de 2009, la Sala advierte que pese a que dicha disposición fue cuestionada tanto en el proceso preexistente como en el presente, en el primero el cargo de nulidad analizado versó sobre la presunta falta de competencia de las autoridades de educación para la **expedición** de licencias de funcionamiento de los centros de enseñanza automovilística, mientras que en el actual la parte actora discute la competencia del Gobierno **para regular** dichos actos de autorización, por lo que hay lugar a resolver sobre el particular.

Ahora bien, en lo que concierne con la pretensión principal de nulidad general del Decreto núm. 1500 de 2009, derivada de la presunta irregularidad en la delegación de las funciones presidenciales con fundamento en el que fue expedido, la Sala encuentra que es evidente que no hay relación alguna con el objeto del proceso 110010324000 **2009 00573** 00, por lo que habrá de resolverse el reproche referido.

En síntesis, la Sala declarará probada de oficio la excepción de cosa



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

juzgada en lo que concierne a la nulidad que la parte actora pregona del artículo 1º y en forma parcial del artículo 8º, en lo que respecta a la presunta falta de competencia del Gobierno para la regulación de requisitos de habilitación.

III.4.- PROBLEMA JURÍDICO

De conformidad con lo anterior corresponde a la Sala determinar si:

¿Es nulo el Decreto núm. 1500 de 2009, como consecuencia de los vicios que la parte actora atribuyó al Decreto núm. 1378 de ese año, por presunta irregularidad en la delegación de funciones presidenciales que en éste fueron conferidas?

¿Los artículos 6º, 12, 24 (numerales 3, 6 y 9) y 26 del Decreto núm. 1500 de 2009 son nulos, por cuanto, a juicio de la parte actora, el Gobierno Nacional no tenía competencia para regular sobre la habilitación de los centros de enseñanza automovilística?

¿Los artículos 3º, 4º y 5º del Decreto núm. 1500 de 2009 desconocen el artículo 84 Superior por regular lo concerniente a las licencias de funcionamiento de los centros de enseñanza automovilística? Esto por cuanto, en criterio de la actora, dicho asunto ya fue regulado en



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

los artículos 41, 46 y 47 del Decreto 2150 de 1995.

¿El artículo 8º del Decreto núm. 1500 de 2009 es nulo en lo que respecta a la verificación de la planta física de los centros de enseñanza automovilística por parte del Ministerio de Transporte, por cuanto, en criterio de la parte actora, dicha función está atribuida a las secretarías de educación?

Para resolver los problemas jurídicos, la Sala hará mención a las generalidades de la potestad reglamentaria del Ejecutivo y sus funciones para definir la política integral del transporte y regular requisitos de los centros de enseñanza automovilística.

De la potestad reglamentaria del Ejecutivo

Una de las diversas aproximaciones que subyacen en torno a la figura de la potestad reglamentaria indica que esta se contrae a “[...] *la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley... [Para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real*³¹”.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, recogida en la Sentencia C-350 de 1997.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

Frente al alcance de la potestad reglamentaria, en sentencia de 6 de junio de 2013³², esta Sala señaló, lo siguiente:

"[...] Constitucionalmente la potestad reglamentaria pertenece al Presidente de la República (Artículo 189 (11) Superior), quien como Jefe de Gobierno la ejerce mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes; actos que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 115 Superior, revisten una forma especial, en la medida en que deben contar con la firma del Ministro o Director de Departamento Administrativo respectivo, quienes por ese hecho se hacen responsables.

"El ejercicio de la potestad reglamentaria tiene por objeto dictar las normas complementarias necesarias para la cumplida ejecución de una regulación. Por ello, el acto reglamentario es un acto complementario de la regulación y no una creación originaria como ésta [...]" (Destacado fuera de texto).

También ilustra con suficiencia lo concerniente a la potestad reglamentaria la sentencia de 8 de febrero de 2000³³, de la Sala Plena del Consejo de Estado, la cual, en uno de sus apartes, en lo pertinente, precisó:

*"[...] Los límites de la potestad reglamentaria están señalados en cada caso por la necesidad de que sea cumplida debidamente la ley de que se trate, de manera que si la ley suministra todos los elementos indispensables para su cumplimiento, nada habrá de agregársele y, por consiguiente, no habrá oportunidad para el ejercicio de la potestad reglamentaria; **pero si faltan en ella detalles necesarios para su correcta aplicación habrá lugar a proveer a la regulación de esos detalles, en ejercicio de la potestad reglamentaria. En otros términos, tanta será la materia reglamentable cuanto determine la necesidad de dar***

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 6 de junio de 2013, CP María Claudia Rojas Lasso, número único de radicación 11001032400020060028400.

³³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentenciada 8 de febrero de 2000m CP Javier Diaz Bueno, expediente 761(IJ).



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

cumplimiento a la ley

[...]

*El poder reglamentario lo otorga directamente la Constitución al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, con la finalidad de que expida normas de carácter general para la correcta ejecución de la ley. **Por ser una atribución propia que le confiere la Carta Política, no requiere de una norma legal que expresamente la conceda y se caracteriza además por ser atribución inalienable, intransferible e inagotable, no tiene un plazo para su ejercicio y es irrenunciable, aunque no es un poder absoluto pues se halla limitado por la Constitución y la ley, ya que al ejercerla el Presidente de la República no puede alterar o modificar la ley que reglamenta [...]**".*
(Negrillas fuera de texto.)

Como puede observarse, los apartes jurisprudenciales reseñados dan cuenta de que la potestad reglamentaria, es una atribución que no requiere de habilitación específica de la Ley, pues basta con la existencia de una norma legal que deba ser ejecutada para que el Gobierno pueda ponerla en práctica.

Se trata, además, de una competencia permanente por cuanto mientras la ley subsista el Ejecutivo dispone de esa facultad y por eso puede modificar reglamentos anteriores y adaptarlos a la modalidad cambiante de los hechos.

De ahí que se afirme que la facultad de reglamentar la Ley cuenta entre sus particularidades la de ser inalienable, intransferible e



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

inagotable, pues no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo, debido a que el Ejecutivo nunca puede renunciar a ella, en la medida en que constituye un instrumento indispensable para que la Administración cumpla con su función de proveer lo concerniente a la debida ejecución del ordenamiento jurídico positivo imperante.

Es así como, en ejercicio de dicha atribución, el Gobierno selecciona los medios necesarios para la ejecución de la ley, desarrolla principios expresos o tácitos contenidos en ella, y detalla requisitos, condiciones o exigencias que la misma establece, al igual que colma aparentes vacíos que impiden o dificultan su efectiva aplicación, todo ello, siempre y cuando el reglamento se mantenga dentro del marco general de lo legal.

Por lo demás, la facultad o potestad reglamentaria se otorga al Gobierno Nacional para la cumplida ejecución de las leyes³⁴, teniendo en cuenta que el decreto que se expida, en ejercicio de tal atribución, debe limitarse a dar vida práctica a la Ley que tiende a desarrollar y que solo puede desenvolverse en el entorno que explícita o implícitamente está comprendido en ella.

³⁴ Constitución Política "**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."



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

La jurisprudencia sobre el tema también ha señalado que la reglamentación de la norma sustancial supone una facultad que no se circunscribe, ni lo debe hacer, a los severos límites de la manifestación literal de la Ley, por cuanto, bajo ese entendimiento, su finalidad perdería sentido teleológico para sumirse en la inutilidad de una mera reproducción. Se ha precisado entonces que la imprescindible desenvoltura de la reglamentación dentro de la correcta visión del contenido implícito de la ley encuentra su límite en el marco del objeto, voluntad y fin del precepto respectivo³⁵.

De las funciones para definir la política integral del transporte y regular requisitos de los centros de enseñanza automovilística

Conforme con el artículo 115 de la Constitución Política el Gobierno Nacional está conformado por el Presidente de la República y por los ministros y directores administrativos que correspondan al asunto en particular.

De igual forma, de acuerdo con el artículo 58 de la Ley 489 de 29 de

³⁵ Consejo de Estado. Sentencia de 01 de junio de 1990. Radicación número: 1294. Actor: JUAN CARLOS GALINDO VACHA. Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Referencia: Acción De Nulidad. Consejero ponente: RODRIGO VIEIRA PUERTA.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

diciembre de 1998³⁶, los ministerios tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del **sector administrativo que dirigen.**

Por su parte, en lo que concierne al Ministerio de Transporte, el artículo 3° del Decreto 2171 de 30 de diciembre 1992³⁷ le asigna la competencia de definir la política integral del transporte y las políticas generales aplicables al interior de cada modo de transporte, así:

"[...] ARTÍCULO 30. DEFINICION DE POLITICAS Y REGULACION DEL TRANSPORTE. **Corresponde al Ministerio de Transporte definir la política integral del transporte de Colombia y las políticas generales aplicables al interior de cada modo de transporte**, las cuales deben tener como objetivo la prestación de un servicio eficaz, seguro, oportuno y económico en todo el territorio nacional; así como la prestación de un servicio de transporte internacional, en las mismas condiciones, que sirva de instrumento de integración y de apoyo a la política de comercio exterior.

En ejercicio de esta función, le corresponde al Ministerio:

1. Expedir la regulación general aplicable al interior de cada modo de transporte, de conformidad con los criterios básicos establecidos en el presente decreto.
2. Expedir la regulación de aplicación general que asegure el mejor comportamiento intermodal, favoreciendo la sana competencia entre modos, así como su adecuada complementación.
3. Expedir la regulación general relativa al control sobre la

³⁶ "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."

³⁷



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

actividad inherente a cada modo de transporte.

4. Expedir las demás regulaciones de carácter general que sean necesarias para la adecuada ejecución de la política de transporte [...]”.

Dicha atribución también está prevista en el inciso 3° del artículo 1° de la Ley 769 de 2002, que dispone que “[...] *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 [...]*”. (Destacado fuera de texto)

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley 769 de 2002, los centros de enseñanza automovilística son establecimientos docentes que tienen como actividad permanente la instrucción de personas que aspiren a obtener el certificado de capacitación en conducción, o instructores en conducción.

La norma en comento así lo prevé:

“[...] ARTÍCULO 12. NATURALEZA. Todo Centro de Enseñanza Automovilística, es un establecimiento docente de naturaleza pública, privada o mixta, que tenga como actividad permanente la instrucción de personas que aspiren a obtener el certificado de capacitación en conducción, o instructores en conducción [...]”

A su vez el artículo 13 de la Ley 769 de 2002 dispone que para la formación de instructores de conducción “[...] *se requerirá*



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

*autorización especial y se deberán cumplir **los requisitos complementarios exigidos** a los Centros de Enseñanza Automovilística que para tal efecto **reglamente el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Transporte [...]**". (Destacado fuera de texto).*

Y el artículo 15 *ibidem*, en los términos en que estaba previsto para el momento de la expedición de las disposiciones cuestionadas³⁸, disponía que correspondía al Ministerio del Transporte reglamentar la constitución y funcionamiento de los centros de enseñanza automovilística, de acuerdo con lo establecido por la Ley 115 de 1994 (Ley general de educación) y sus decretos reglamentarios, en lo pertinente a la "educación no formal" hoy denominada "Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano"³⁹, en los siguientes términos:

"[...] ARTÍCULO 15. El Ministerio de Transporte reglamentará la constitución y funcionamiento de los Centros de Enseñanza Automovilística, de acuerdo con lo establecido por la Ley 115 de 1994 y sus decretos reglamentarios, en lo pertinente a educación no formal [...]".

En ese sentido, el artículo 42 de la Ley 115 mencionada dispone que la creación, organización y funcionamiento de las instituciones y

³⁸ Dicha disposición fue modificada por el artículo 1o de la Ley 1397 de 2010. El nuevo texto es el siguiente: "El Ministerio de Transporte reglamentará la constitución y funcionamiento de los Centros de Enseñanza Automovilística de conformidad con lo establecido en la ley."

³⁹ Conforme con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 1064 de 2006.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

programas para la educación, el trabajo y el desarrollo humano, se debe regir por la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, en los siguientes términos:

“[...] **ARTÍCULO 42. REGLAMENTACIÓN.** La creación, organización y funcionamiento de programas y de establecimientos de educación no formal* y la expedición de certificados de aptitud ocupacional, se regirá por la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional [...]”.

Por su parte, el artículo 3º de la Ley 1064 de 2006, prevé que corresponde al Gobierno Nacional reglamentar los requisitos y procedimientos que deban cumplir las instituciones y programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano con el fin de obtener su acreditación, así:

“[...] **ARTÍCULO 3o.** El proceso de certificación de calidades de las Instituciones y programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano queda comprendido en lo establecido actualmente dentro del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos y procedimientos que deberán cumplir las Instituciones y programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano con el fin de obtener la Acreditación.

PARÁGRAFO. A los programas de educación no formal que al momento de entrar en vigencia la presente ley se hallen reconocidos por las autoridades de educación departamentales, se les aplicarán los beneficios que ella establece, mientras el Gobierno expide la regla mentación sobre acreditación de programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano de que trata este artículo [...]” (Destacado fuera de texto)

IV.-CASO CONCRETO



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

La Sala pasa a resolver los cargos de la demanda, conforme con el orden de los problemas jurídicos planteados, relativos a: I) la nulidad general pregonada respecto del decreto cuestionado por irregularidades de la delegación con fundamento en la que fue expedido; II) la presunta extralimitación de la facultad reglamentaria por la regulación de requisitos de habilitación de los centros de enseñanza automovilística; III) la imposibilidad del Gobierno Nacional de regular sobre la licencia de funcionamiento de estos y; IV) la competencia del Ministerio de Transporte para verificar las instalaciones y recursos de dichos establecimientos docentes.

De la nulidad general pregonada frente al acto acusado, pretensión principal

La parte actora sustentó la pretensión principal de nulidad integral del Decreto núm. 1500 de 2009, basada en el hecho de que este fue expedido con fundamento en la delegación de funciones presidenciales contenida en el Decreto núm. 1378 de ese año, el cual, a su juicio, no cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 196 de la Constitución Política.

En este sentido, y toda vez que el debate de legalidad del Decreto



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

núm. 1378 de 2009 fue excluido del análisis de fondo en el presente asunto, en los términos de la inhibición por indebida acumulación de pretensiones explicada anteriormente, sin que tampoco se demuestre que dicho acto administrativo ha sido anulado en otro proceso, desaparece el único sustento de este cargo de la demanda, lo que no le deja camino distinto a la Sala que denegar la solicitud principal de nulidad del Decreto núm. 1500 de 2009.

De la reglamentación de los requisitos habilitantes de los centros de enseñanza automovilística

La parte actora fundamentó la presunta nulidad de los artículos 6º, 12, 24 (numerales 3, 6 y 9) y 26 del Decreto núm. 1500 de 2009, en el hecho de que, en su criterio, el Gobierno Nacional no tenía competencia para establecer y regular nada en relación con los requisitos de habilitación de los centros de enseñanza automovilística, porque, a su juicio, el artículo 15 de la Ley 769 de 2002 solo prevé que le corresponde fijar los requisitos de constitución y funcionamiento de estos.

Al respecto la Sala señala que, conforme con el contenido del artículo



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

12⁴⁰ del decreto cuestionado el acto de habilitación es la decisión administrativa mediante el cual el Ministerio de Transporte autoriza al centro de enseñanza automovilística para que pueda desarrollar su objeto, luego de que este ha demostrado el cumplimiento de los requisitos previstos para tal efecto.

Ahora bien, como se señaló en párrafos precedentes, la reglamentación de una ley no puede limitarse a la manifestación literal de esta, sino que el desarrollo de dicha facultad debe hacerse a partir de la visión y el entorno del contenido implícito del objeto, la voluntad y el fin del precepto cuya ejecución se pretende.

En ese orden de ideas, la Sala señala que a partir del marco jurídico presentado en precedencia, se tiene que conforme con los artículos 3º del Decreto 2171 de 1992 y 1º de la Ley 769 de 2002, el Ministerio de Transporte es la autoridad administrativa suprema de tránsito, por lo que le corresponde definir, orientar, vigilar e inspeccionar la política nacional de esta materia.

Por otro lado, de conformidad con los artículos 13 y 15 de la Ley 769

⁴⁰ “[...] Artículo 12. Habilidadación de funcionamiento. Verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente decreto, el Ministerio de Transporte expedirá el Acto Administrativo a través del cual habilita el funcionamiento del Centro de Enseñanza Automovilística en forma indefinida, siempre y cuando se mantenga vigente el cumplimiento de los requisitos que dieron origen a la misma [...]”.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

de 2002, al Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Transporte y de Educación le correspondía reglamentar la constitución y funcionamiento de los centros de enseñanza automovilística, de acuerdo con lo previsto en la Ley 115 de 1994 (Ley general de educación) y sus decretos reglamentarios, en lo que concernía a las instituciones para la educación para el trabajo y el desarrollo humano.

La Ley general de educación aludida prevé en su artículo 42 que la creación, organización y funcionamiento de las referidas instituciones debe regirse por la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

A su vez, el artículo 3º de la Ley 1064 de 2006 señala que corresponde al Gobierno Nacional reglamentar los requisitos y procedimientos para la acreditación de las instituciones para la educación, el trabajo y el desarrollo humano.

De manera que, del conjunto de normas aludidas, la Sala advierte que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte en coordinación con el Ministerio de Educación, sí tenía competencia para reglamentar lo concerniente para que los centros de enseñanza automovilística tengan la capacidad legal para prestar sus servicios,



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

lo que implica la determinación de los requisitos y procedimientos para su habilitación.

Dicha facultad reglamentaria no puede limitarse a la literalidad de los términos “constitución” y “funcionamiento” sino que debe ser entendida respecto de la generalidad de requisitos, condiciones, exigencias y procedimientos necesarios para que dichas instituciones puedan prestar sus servicios, puesto que dada la especificidad que se requiere, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte en coordinación con el Ministerio de educación, es la autoridad llamada a reglamentar la materia.

La Sala reitera la conclusión a la que llegó en la sentencia de 21 de enero de 2021⁴¹, en el sentido de que “[...] *el Decreto núm. 1500 de 2009, responde a los criterios contenidos en la Constitución Política y en las leyes 115 y 769, por lo cual las autoridades administrativas que suscribieron dicho acto, contaban con la competencia legal y constitucional para establecer los requisitos de la Constitución, funcionamiento y **habilitación** de los centros de enseñanza automovilística [...]*” (destacado fuera de texto).

En ese sentido el cargo de nulidad estudiado no tiene vocación de

⁴¹ Expediente 110010324000 2009 00573 00



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

prosperar.

De la regulación de las licencias de funcionamiento de los centros de enseñanza automovilística

La parte actora estima que los artículos 3º, 4º y 5º del Decreto núm. 1500 de 2009 desconocen el artículo 84 Superior, en la medida que esta norma prohíbe la exigencia de requisitos adicionales cuando una actividad ha sido reglamentada de forma general, así:

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

El reproche de la parte actora deviene del hecho de que, a su juicio, lo concerniente a licencias de funcionamiento de cualquier establecimiento ya está regulado en los artículos 41, 46 y 47 del Decreto 2150 de 1995, de la siguiente forma:

“[...] **ARTÍCULO 41.-** Licencia o permiso de funcionamiento. Cuando para el ejercicio o finalidad de su objeto la Ley exija obtener licencia de funcionamiento, o reconocimiento de carácter oficial, autorización o permiso de iniciación de labores, las personas jurídicas que surjan conforme a lo previsto en el artículo anterior, deberán cumplir con los requisitos previstos en la Ley para ejercer los actos propios de su actividad principal.

[...]



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

Artículo 46. SUPRESIÓN DE LAS LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO. Sin perjuicio del régimen establecido para el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ningún establecimiento industrial, comercial o de otra naturaleza, abierto o no al público, requerirá licencia, permiso o autorización de funcionamiento o cualquier otro documento similar, salvo el cumplimiento de los requisitos que se enumeran en los artículos siguientes con el único propósito de garantizar la seguridad y salubridad pública.

Artículo 47. REQUISITOS ESPECIALES. A partir de la vigencia del presente Decreto, los establecimientos a que se refiere el artículo anterior sólo deberán:

1. Cumplir con todas las normas referentes al uso del suelo, intensidad auditiva, horario, ubicación y destinación expedidas por la entidad competente del respectivo municipio.
2. Cumplir con las condiciones sanitarias y ambientales según el caso descritas por la ley.
3. Cumplir con las normas vigentes en materia de seguridad.
4. Cancelar los derechos de autor previstos en la Ley, si en el establecimiento se ejecutaran obras musicales causantes de dichos pagos.
5. Obtener y mantener vigente la matrícula mercantil, tratándose de establecimientos de comercio.
6. Cancelar los impuestos de carácter distrital y municipal.

Parágrafo. Dentro de los quince (15) días siguientes a la apertura de un establecimiento, su propietario o administrador deberá comunicar tal hecho a la Oficina de Planeación del Distrito o Municipio correspondiente [...].”

Al respecto la Sala señala que, en particular, a través del artículo 46 de la norma en cita se estableció que ningún establecimiento industrial, comercial o de otra naturaleza, abierto o no al público, requerirá licencia, permiso o autorización de funcionamiento.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

Ahora bien, la parte actora se equivoca al estimar que las referidas normas se refieren a los centros de enseñanza automovilística, porque al ser estas instituciones docentes tienen una regulación especial que sí prevén la exigencia de licencias para su funcionamiento.

En efecto, conforme con el artículo 15 de la Ley 769 de 2002, en la forma en que estaba previsto para el momento en que fue dictado el decreto cuestionado, la reglamentación que expidiera el Gobierno Nacional debía ceñirse a lo previsto en la ley 115 de 1995 y sus **decretos reglamentarios**, en lo que concernía a la educación para el trabajo y el desarrollo humano.

En lo que refiere a las instituciones para educación, el trabajo y el desarrollo humano, la Ley 115 de 1995 fue reglamentada a través del Decreto 2888 de 31 de 2007⁴², que en su artículo 4º preveía que dichos establecimientos debían, entre otros requisitos, contar con licencia de funcionamiento así:

“[...] Artículo 4º. Naturaleza y condiciones de las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano. Se entiende

⁴² “[...] Por el cual se reglamenta la creación, organización y funcionamiento de las instituciones que ofrezcan el servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano, antes denominado educación no formal, se establecen los requisitos básicos para el funcionamiento de los programas y se dictan otras disposiciones [...]”.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

por institución de educación para el trabajo y el desarrollo humano, toda institución de carácter estatal o privada organizada para ofrecer y desarrollar programas de formación laboral o de formación académica de acuerdo con lo establecido en la Ley 115 de 1994.

La institución de educación para el trabajo y el desarrollo humano para ofrecer el servicio educativo debe cumplir los siguientes requisitos:

a) Tener licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial;

b) Obtener el registro de los programas de que trata el presente decreto [...]" (Destacado fuera de texto).

Cabe precisar que si bien el Decreto 2888 de 2007, fue derogado por el Decreto 4904 de 16 de diciembre de 2009⁴³, esta norma también prevé en su artículo 2.1 que dichas instituciones deben contar con licencia de funcionamiento, así:

"[...] 2.1. Naturaleza y condiciones de las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano. Se entiende por institución de educación para el trabajo y el desarrollo humano, toda institución de carácter estatal o privada organizada para ofrecer y desarrollar programas de formación laboral o de formación académica de acuerdo con lo establecido en la Ley 115 de 1994.

La institución de educación para el trabajo y el desarrollo humano para ofrecer el servicio educativo debe cumplir los siguientes requisitos:

2.1.1. Tener licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial.

2.1.2. Obtener el registro de los programas de que trata el presente decreto [...]"

⁴³ "Por el cual se reglamenta la organización, oferta y funcionamiento de la prestación del servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano y se dictan otras disposiciones".



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

De manera que no es cierto que en los artículos 41, 46 y 47 del Decreto 2150 de 1995 se esté regulado lo concerniente a las licencias de funcionamiento de los centros de enseñanza automovilística, porque al ser instituciones docentes tienen una regulación especial.

Dicha interpretación se acompasa con el artículo 45 del propio Decreto 2150 de 1995 que prevé que lo "[...] dispuesto en este capítulo no se aplicará para las instituciones de educación superior; las instituciones de educación formal y no formal a que se refiere la Ley 115 de 1994 [...]".

En las condiciones anotadas la Sala no encuentra que el cargo estudiado tenga vocación de prosperar.

De la competencia del Ministerio de Transporte para verificar las instalaciones y recursos requeridos por los centros de enseñanza automovilística

La parte actora afirmó que, en el artículo 8º del Decreto núm. 1500 de 2009, el Ministerio del Transporte se atribuyó la función de verificar que los centros de enseñanza automovilística cuenten con la infraestructura, dotación, procedimientos, personal, equipos e



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

instalaciones mínimas, para efectos de la habilitación que requieren.

El disenso de la parte actora radica en que, conforme con los artículos 151 y 152 de la Ley 115 de 1994 y 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º y 16 del Decreto 2888 de 2007, las secretarías de educación distritales y municipales tienen la función de aprobar la creación y funcionamiento de las instituciones para la educación, el trabajo y el desarrollo humano y, en particular, la de verificar que estos establecimientos cuenten con la planta física requerida para el desarrollo de sus actividades.

En ese sentido la parte accionante estima vulneradas las normas aludidas, porque, en su sentir, el Ministerio de Transporte no puede atribuirse las funciones que ya están asignadas a las secretarías de educación distritales y municipales.

Las normas que la parte demandante invoca como trasgredidas señalan:

Artículos 151 y 152 de la Ley 115 de 1994:

“[...] ARTÍCULO 151. FUNCIONES DE LAS SECRETARIAS DEPARTAMENTALES Y DISTRITALES DE EDUCACIÓN. Las secretarías de educación departamentales y distritales o los organismos que hagan sus veces, ejercerán dentro del territorio de su jurisdicción, en coordinación con las autoridades

Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

nacionales y de conformidad con las políticas y metas fijadas para el servicio educativo, las siguientes funciones:

[...]

l) Aprobar la creación y funcionamiento de las instituciones de educación formal y no formal*, a que se refiere la presente ley;

[...]

ARTÍCULO 152. FUNCIONES DE LAS SECRETARÍAS DE EDUCACIÓN MUNICIPALES. Las secretarías de educación municipales ejercerán las funciones necesarias para dar cumplimiento a las competencias atribuidas por la Ley 60 de 1993, la presente ley y las que le delegue el respectivo departamento.

En los municipios donde no exista secretaría de educación municipal, estas funciones serán ejercidas por el alcalde, asesorado por el Director del Núcleo respectivo [...]”.

Artículos 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º y 16 del Decreto 2888 de 2007

(vigente para la fecha en que fue expedido el acto cuestionado):

“[...] Artículo 4º. Naturaleza y condiciones de las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano. Se entiende por institución de educación para el trabajo y el desarrollo humano, toda institución de carácter estatal o privada organizada para ofrecer y desarrollar programas de formación laboral o de formación académica de acuerdo con lo establecido en la Ley 115 de 1994.

La institución de educación para el trabajo y el desarrollo humano para ofrecer el servicio educativo debe cumplir los siguientes requisitos:

- a). Tener licencia de funcionamiento o reconocimiento de carácter oficial;
- b). Obtener el registro de los programas de que trata el presente decreto.

Artículo 5º. Licencia de funcionamiento. Se entiende por licencia de funcionamiento el acto administrativo mediante el cual, en el ámbito de su jurisdicción, la secretaría de educación de la entidad territorial certificada en educación, autoriza la creación,



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

organización y funcionamiento de instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano de naturaleza privada.

La licencia de funcionamiento se otorgará por tiempo indefinido, sujeta a las condiciones en ella establecidas.

Artículo 6°. Reconocimiento oficial. Para las instituciones de educación para el trabajo y el desarrollo humano de carácter estatal, el acto administrativo de creación constituye el reconocimiento de carácter oficial.

Artículo 7°. Solicitud de la licencia de funcionamiento. El interesado en crear una institución de educación para el trabajo y el desarrollo humano de carácter privado debe solicitar licencia de funcionamiento a la Secretaría de Educación de la entidad territorial certificada de la jurisdicción que corresponda al lugar de prestación del servicio, con la siguiente información:

1. Nombre propuesto para la institución, número de sedes, municipio y dirección de cada una.
2. Nombre del propietario o propietarios. Cuando se trate de personas jurídicas se deberá adjuntar el certificado de existencia y representación legal.
3. El programa o programas que proyecta ofrecer.
4. El número de estudiantes que proyecta atender.
5. Identificación de la planta física. El peticionario deberá adjuntar copia de la licencia de construcción.

Artículo 8°. Decisión. La Secretaría de Educación verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en este decreto y decidirá mediante acto administrativo motivado.

Artículo 9°. Modificaciones a la licencia. Las novedades relativas a cambio de sede, apertura de nuevas sedes en la misma jurisdicción, cambio de propietario, cambio de nombre, fusión con otra institución educativa, implican la necesidad de solicitar y obtener previamente la modificación de la licencia inicial.

[...]

Artículo 16. Vigencia del registro. El registro tiene una vigencia de cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que lo otorga. Su renovación se debe solicitar ante la respectiva secretaría de educación con una antelación de



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

seis (6) meses antes de su vencimiento.
Una vez expirada la vigencia del registro la institución no podrá admitir nuevos estudiantes [...]”.

En lo que refiere a este cargo, la Sala advierte que si bien, de conformidad con las normas invocadas como transgredidas, las secretarías de educación distritales y municipales deben verificar las plantas y demás recursos requeridos por los centros de enseñanza automovilística para la expedición de las licencias de funcionamiento, lo cierto es que ello no obsta para que el Ministerio de Transporte verifique el cumplimiento de tales requisitos a efectos de resolver sobre los trámites que le conciernen, como lo es aquel relativo a la habilitación de dichas instituciones docentes, por lo que no hay lugar a declarar próspero el cargo.

En este orden de ideas, la Sala declarará probada la excepción de inepta demanda por indebida acumulación de la pretensión de nulidad del Decreto núm. 1378 de 22 de abril de 2009 propuesta por la parte accionada y, en consecuencia, se inhibirá para decidirla de fondo.

Se declarará probada de oficio la excepción de cosa juzgada en lo que concierne a la pretensión de nulidad del artículo 1º y en forma parcial del artículo 8º del Decreto núm. 1500 de 2009, en lo que



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

respecta a la presunta falta de competencia del Gobierno Nacional para la regulación de requisitos de habilitación de los centros de enseñanza automovilística, para lo cual deberá estarse a lo resuelto en la sentencia de 21 de enero de 2021, proferida por esta Sección dentro del proceso identificado con número único de radicación 110010324000 **2009 00573** 00.

Finalmente, las demás pretensiones de la demanda serán denegadas, por las razones expuestas en precedencia.

Se aceptará la renuncia al poder presentada⁴⁴ por el apoderado del Ministerio de Transporte, como quiera que se encuentra ajustada a lo dispuesto en el inciso 4° del artículo 76 del Código General del Proceso.

Por otro lado, en razón a que quien se hallaba habilitada legalmente para ello, sustituyó⁴⁵ el poder que le había sido otorgado para representar al Ministerio de Educación Nacional, se reconocerá personería al profesional del derecho destinatario de aquel.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo

⁴⁴ Cfr. Folios 321 a 324.

⁴⁵ Cfr. Folios 326 a 329.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

**Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando
justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

F A L L A

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de inepta demanda por indebida acumulación de la pretensión de nulidad del Decreto núm. 1378 de 22 de abril de 2009, propuesta por la parte accionada. En consecuencia, **INHIBIRSE** para decidirla de fondo, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR probada de oficio la excepción de cosa juzgada en lo que concierne a la pretensión de nulidad del artículo 1º y en forma parcial del artículo 8º del Decreto núm. 1500 de 2009, en lo que respecta a la presunta falta de competencia del Gobierno Nacional para la regulación de requisitos de habilitación de los centros de enseñanza automovilística y, en consecuencia, **ESTÉSE A LO RESUELTO** en la sentencia de 21 de enero de 2021, proferida por esta Sección dentro del proceso, identificado con número único de radicación 110010324000 **2009 00573** 00, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DENEGAR las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.



Número único de radicación: 110010324000 2011 00434 00
Actores: Elsa María Nieto de Velasco y otros

CUARTO: ACEPTAR la renuncia al poder conferido por el **MINISTERIO DE TRANSPORTE** al abogado **HÉCTOR LIBORIO VÁSQUEZ RAMÍREZ**, conforme con el memorial visible a folios 321 a 324, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO: TENER al abogado **JHON EDWIN PERDOMO GARCÍA** como apoderado del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, de conformidad con el poder y los demás documentos anexos obrantes a folios 326 a 329 del expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 7 de abril de 2022.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.