



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

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., quince (15) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

Referencia: Acción de nulidad

Número único de radicación: 11001 03 24 000 2006 00163 01

Demandante: Mario Castellanos Moreno

Demandado: Nación - Gobierno Nacional (conformado por el Presidente de República y el Ministro de Transporte)

Asunto: Se decide sobre la nulidad del Decreto 3525 de 6 de octubre de 2005, expedido por la Nación - Gobierno Nacional (conformado por el Presidente de República y el Ministro de Transporte), por el cual “[...] se

dictan disposiciones sobre la reposición de vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga [...]”.

SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide, en única instancia, la demanda presentada por el señor Mario Castellanos Moreno contra la Nación - Gobierno Nacional (conformado por el Presidente de República y el Ministro de Transporte)¹, en ejercicio de la acción de nulidad²⁻³, con el fin de que se declare la nulidad del Decreto 3525 de 6 de octubre de 2005, por el cual “[...] *se dictan disposiciones sobre la reposición de vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga [...]”.*

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

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. El señor Mario Castellanos Moreno, en adelante la parte demandante, en nombre propio, presentó demanda contra la Nación - Gobierno Nacional, en ejercicio de la acción determinada en el numeral 2.º del artículo 237 de la Constitución Política, con el fin de que se declare la nulidad por

¹ En adelante la Nación- Gobierno Nacional

² Señalada en el artículo 84 del Decreto 01 de 2 de enero de 1984 [...] Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo [...].

³ La Sala señala que la demanda fue presentada en ejercicio de la acción por inconstitucionalidad señalada en el numeral 2.º del artículo 237 de la Constitución Política, no obstante, mediante providencia de 11 de agosto de 2006 (folio 72) fue adecuada al trámite de acción de nulidad señalada en el artículo 84 del Decreto 01 de 1984 y admitida de dicha manera.

inconstitucionalidad del Decreto 3525 de 6 de octubre de 2005, por el cual *“[...] se dictan disposiciones sobre la reposición de vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga [...]”*.

2. El Despacho sustanciador, mediante el auto de 11 de agosto de 2006⁴ adecuó la demanda al trámite a la acción de nulidad señalada en el artículo 84 del Decreto 01 de 1984, disponiendo su admisión para ser tramitada mediante la citada acción.

Pretensiones

3. La parte demandante solicitó que se reconozcan las siguientes pretensiones:

“[...] 1.- Con base en los fundamentos de hecho y de derecho esbozados en cada uno de los cargos que se han expuesto dentro del texto del análisis jurídico al asunto planteado, solicito a esa Honorable Corporación, que previo los trámites de procedimiento para este tipo de eventos, se declare la inconstitucionalidad del Decreto 3525 del 6 de octubre de 2005, expedido por el Gobierno Nacional, la confianza legítima que las instituciones deben ofrecer, por la estructura jurídica del país, por lesionar el interés general, por desproteger eventualmente la salud y la seguridad, por inconveniencia para el país y por ser contrario a derecho [...]”

Presupuestos fácticos

4. La parte demandante fundamentó sus pretensiones en los siguientes hechos:

⁴ Folio 72

5. Adujo que, la Nación - Gobierno Nacional, en ejercicio de la potestad reglamentaria señalada en las leyes 105 de 30 de diciembre de 1993⁵ y 336 de 20 de diciembre de 1996⁶, expidió los decretos reglamentarios del transporte público de pasajeros y/o mixto, lo cual, a su juicio, es un compendio sistemático legal que se encuentra conforme con la política de modernización del Estado en el transporte público.

6. Señaló que la Nación- Ministerio de Transporte, mediante la Resolución núm. 10500 de 9 de diciembre de 2003⁷, con el fin de dar cumplimiento al mandato señalado por la Constitución Política y por la Ley en lo concerniente a la salud, calidad y seguridad, reglamentó el programa de reposición para los vehículos de servicio público terrestre de carga, dando, a su juicio, excelentes resultados en su implementación.

7. Manifestó que la Nación –Gobierno Nacional expidió, posteriormente, el Decreto núm. 1347 de 2 de mayo de 2005⁸, la Resolución núm. 1150 de 27 de mayo de 2005 y el Decreto núm. 3525 de 6 de octubre de 2005, por el cual dictó disposiciones sobre la reposición de vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga, este último, a su juicio, desbordando la potestad reglamentaria.

Normas violadas y concepto de violación

8. La parte demandante señaló como vulneradas las siguientes normas:

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

⁶ Estatuto General del Transporte

⁷ Por la cual se regula el ingreso de vehículos al servicio público de transporte terrestre automotor de carga

⁸ Por el cual se regula el ingreso de vehículos al Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga

- Numeral 11 del artículo 189 y artículos 78 y 334 de la Constitución Política.
- Artículos 2.º, 3.º, 6.º y 7.º de la Ley 105 de 30 de diciembre de 1993⁹.
- Artículos 2, 59, 65 y 66 de la Ley 336 de 20 de diciembre de 1996¹⁰.

9. La parte demandante expuso el cargo de violación de la siguiente forma:

Extralimitación en el ejercicio de la potestad reglamentaria

10. Indicó que las leyes 105 y 336 señalan, de forma unívoca, que el programa de reposición para los vehículos de servicio público terrestre de carga se hace necesario para adoptar medidas que incentiven la modernización del parque automotor, dentro de las cuales se han adoptado, entre otras, la figura de reposición de vehículos, que implica la desintegración física total de un vehículo antiguo, la cancelación de la licencia de tránsito, en sustituto de otro que entra definitivamente del servicio.

11. Adujo que el Decreto acusado desborda la potestad reglamentaria al señalar que: i) el adquirente de un nuevo vehículo de carga que, por cualquier causa, no realice la reposición del antiguo vehículo, podrá ingresarlo al servicio, prestando a la Nación- Ministerio de Transporte una caución (garantía bancaria o póliza de seguros) por el término de 18 meses; ii) que vencido el término de la caución sin que se haya realizado el proceso de desintegración caucionado, se declara la ocurrencia del siniestro o la exigibilidad de la garantía, exonerando al adquirente de la obligación de

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."

¹⁰ Estatuto General del Transporte

reponer y iii) que la suscripción de la garantía hará las veces del certificado de desintegración, crea una alternativa de reposición no autorizada por la ley.

12. Lo anterior, en la medida que, a su juicio, el Decreto acusado permite la circulación de vehículos antiguos sin ningún tipo de control, sin que exista la modernización del parque automotor, toda vez que ingresan a circular vehículos nuevos sin excluir los antiguos, vulnerándose la seguridad de las personas, la calidad del servicio y el proceso gradual de reposición.

Contestación de la demanda¹¹

13. El Ministerio de Transporte contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones, con base en los siguientes argumentos:

14. Señaló que la Nación- Gobierno Nacional tiene la competencia para regular la actividad transportadora, entre otros, los distintos elementos que participan en la contratación y prestación del servicio público de transporte, impidiendo la competencia desleal y promoviendo la racionalización del mercado del transporte.

15. Adujo que el artículo 66 de la Ley 336 le asignó la competencia para regular el ingreso de vehículos cuando se presentara un incremento del servicio público de carga y que el Decreto acusado se circunscribe a aspectos técnicos y operativos que, conforme lo señalado por la Corte Constitucional¹², le permite reglamentarlos directamente.

¹¹ Folios 101 a 110.

¹² Sentencias C- 066 de 1999 y C-043 de 1998

16. Indicó que la parte demandante no logró identificar cómo los supuestos jurídicos del Decreto 3525 de 2005 constriñen la fundamentación rectora de los cánones constitucionales ni cómo se produce el desconocimiento y la vulneración de los principios rectores de la legislación del transporte. Señaló que, por el contrario, se estableció la reposición del parque automotor contra garantía de seguros, figura que como mecanismo de aseguramiento de la política de racionalización del parque automotor y de su reposición, se armoniza con el proceso de desintegración material del automotor, ejecución que corre por cuenta de los actores de tránsito, sin que la existencia de la garantía implique una omisión de la reposición.

17. Finalmente, propuso las excepciones denominadas: i) “inepta demanda” en la medida que, a su juicio, la demanda de nulidad por inconstitucionalidad no es procedente, toda vez que, la presunta vulneración se deriva de la ley y no directamente de la Constitución Política y ii) “falta de competencia”, comoquiera que, en caso de ser procedente, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado es la competente para conocerla.

Alegatos de conclusión¹³

18. El Despacho sustanciador, mediante la providencia proferida el 3 de septiembre de 2015¹⁴, corrió traslado a las partes para que en el término de diez (10) días presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que en el mismo término rindiera su concepto, de la siguiente manera:

Parte demandante

¹³ Folio 118

¹⁴ Folio 77

19. No presentó alegatos de conclusión.

Parte demandada

20. No presentó alegatos de conclusión.

Concepto del Ministerio Público¹⁵

21. El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa solicitó denegar las pretensiones de la demanda, porque, a su juicio, los cargos de la demanda no se encuentran formulados debidamente, toda vez que la presunta violación de normas de carácter constitucional no se presenta de forma inmediata y directa, sino que debe deducirse a partir de la infracción de las normas legales que desarrollan los preceptos constitucionales, los cuales, en su criterio, no fueron sustentados en el concepto de violación.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

22. La Sala procederá al estudio de: i) la competencia de la Sala; ii) el acto administrativo acusado y las presuntas normas desconocidas; iii) cuestión previa- acto administrativo acusado derogado; iv) los problemas jurídicos; v) marco normativo y desarrollos jurisprudenciales de la acción de nulidad por inconstitucionalidad en el Decreto 01 de 2 de enero de 1984; vi) marco normativo y desarrollos jurisprudenciales de la acción de nulidad por inconstitucionalidad en la Ley 1437 de 18 de enero de 2011¹⁶; vii) marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la acción de nulidad contra actos

¹⁵ Folios 120 a 130

¹⁶ Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

administrativos; viii) características de la acción de nulidad; ix) competencia del Consejo de Estado para conocer, en única instancia las acciones de nulidad señaladas en el artículo 84 del en el Decreto 01 de 2 de enero de 1984; x) comparación entre la acción de nulidad por inconstitucionalidad y la de nulidad de competencia del Consejo de Estado en vigencia del Decreto 01 de 1984; xi) marco normativo y desarrollos jurisprudenciales sobre el transporte público de carga; xii) ejercicio de la potestad reglamentaria en el tema de reposición de vehículos de transporte de carga antes de la expedición del Decreto acusado; xiii) ejercicio de la potestad reglamentaria en el tema de reposición de vehículos de transporte de carga con posterioridad a la expedición del Decreto acusado; xiv) marco normativo y desarrollo jurisprudencial de las garantías bancarias; xv) análisis del caso en concreto, los cuales se desarrollarán *infra*:

Competencia de la Sala

23. Vistos los artículos 128 del Código Contencioso Administrativo¹⁷; y, el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, en única instancia.

24. Agotados los trámites inherentes al proceso de nulidad de que trata este asunto y sin que se observe vicio o causal de nulidad que puedan invalidar lo

¹⁷ “[...] Artículo128. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: 1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden [...]”.

actuado, la Sala procede a decidir el caso *sub lite*, como se desarrollará a continuación.

Acto administrativo acusado¹⁸ y las normas presuntamente vulneradas

25. El acto administrativo acusado es el Decreto 3525 de 6 de octubre de 2005, por el cual “[...] se dictan disposiciones sobre la reposición de vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga [...]”.

Asimismo, las normas presuntamente vulneradas son las siguientes:

Decreto 3525 de 6 de octubre de 2005	Normas constitucionales y legales presuntamente desconocidas
Por el cual se dictan disposiciones sobre la reposición de vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga. El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 66 de la Ley 336 de 1996, y CONSIDERANDO: Que las Leyes 105 de 1993, 336 de 1996 y 769 de 2002 definen el marco general de competencia del Gobierno Nacional para la regulación del transporte y tránsito en Colombia; Que de acuerdo con lo previsto en el artículo 66 de la Ley 336 de 1996, "las autoridades competentes en cada una de las modalidades terrestres podrán regular el ingreso de vehículos por incremento al servicio público"; Que mediante el Decreto 1347 de 2005, el Gobierno Nacional reglamentó el ingreso de vehículos de carga al servicio público por desintegración física y por incremento; Que se hace necesario adoptar medidas que incentiven la modernización del parque automotor del servicio público de transporte terrestre de carga, procurando un equilibrio en las condiciones técnicas, financieras y de accesibilidad de todos los actores de la cadena de la mencionada	Constitución Política Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos. Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad

¹⁸ Folio 2 del expediente.

modalidad del transporte; En mérito de lo expuesto, DECRETA: Artículo 1°. El ingreso de vehículos al servicio público de transporte terrestre automotor de carga, se efectuará mediante reposición o incremento de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1347 de 2005 y las normas que lo modifiquen o adicionen. Artículo 2°. En el caso de que el adquirente de un nuevo vehículo de carga, por cualquier causa, no realice inmediatamente la reposición a que está obligado, podrá ingresar el automotor al servicio público prestando a favor del Ministerio de Transporte una caución consistente en garantía bancaria o mediante póliza de seguros expedida por una compañía del ramo debidamente habilitada, vigente en ambos casos por un término de dieciocho (18) meses. Dicha caución deberá ser presentada para su aprobación ante el Ministerio de Transporte. Artículo 3°. De acuerdo con las equivalencias para la reposición de los vehículos de servicio público de transporte automotor de carga, previstas en el artículo 2° del Decreto 1347 de 2005, el valor de la garantía bancaria o el monto asegurado de la póliza de seguros de que trata el presente decreto, será de un millón doscientos cincuenta mil pesos (1.250.000), multiplicados por la capacidad de carga (tonelaje) del vehículo o vehículos que originalmente tuviese la obligación de desintegrar, es decir, del cincuenta por ciento (50%) de la capacidad incorporada. Artículo 4°. Vencido el término de la caución bancaria o de seguros, sin que el garante haya realizado el proceso de desintegración caucionado, el Ministerio de Transporte mediante acto administrativo motivado declarará la ocurrencia del siniestro o la exigibilidad de la garantía, según sea el caso. En ambos eventos, se exonerará al adquirente de la obligación de reponer. Si dentro del término de los dieciocho (18) meses establecido en el artículo 2° de este decreto, el adquirente efectúa la reposición en los términos del Decreto 1347 de 2005 y demás normas que lo modifiquen o adicionen, la garantía bancaria o la póliza será devuelta al otorgante, dentro de los	de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones. La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales. PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los <sic> derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva. Ley 105 de 1993 Artículo 2.° PRINCIPIOS FUNDAMENTALES. a. DE LA SOBERANÍA DEL PUEBLO: La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece. Corresponde al Estado
--	---

quince (15) días siguientes a que el mismo acredite formalmente la desintegración física del vehículo o vehículos a reponer, mediante el certificado expedido por una entidad desintegradora debidamente autorizada. Para los efectos del registro inicial, la suscripción de la garantía bancaria o la póliza de seguros hará las veces del certificado de desintegración de que trata el artículo 1 ° del Decreto 1347 de 2005, siempre y cuando el Ministerio de Transporte, comunique esta circunstancia al Organismo de Tránsito ante el cual se pretenda efectuar dicho registro. Artículo 5°. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación [...]"	garantizar la soberanía completa y exclusiva sobre el territorio, el espacio aéreo y el mar territorial. b. DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO: Corresponde al Estado la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte y de las actividades a él vinculadas. c. DE LA LIBRE CIRCULACIÓN: De conformidad con los artículos 24 y 100 de la Constitución Política, toda persona puede circular libremente por el territorio nacional, el espacio aéreo y el mar territorial, con las limitaciones que establezca la ley. Por razones de interés público, el Gobierno Nacional podrá prohibir, condicionar o restringir el uso del espacio aéreo, la infraestructura del transporte terrestre, de los ríos y del mar territorial y la navegación aérea sobre determinadas regiones y el transporte de determinadas cosas. En caso de conflicto o insuficiencia de la infraestructura del transporte el Estado preferirá el servicio público colectivo del servicio particular. d. DE LA INTEGRACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL: El transporte es elemento básico para la unidad nacional y el desarrollo de todo el territorio colombiano y para la expansión de los intercambios internacionales del País. e. <u>DE LA SEGURIDAD: La seguridad de las personas constituye una prioridad del Sistema y del Sector Transporte.</u> ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS DEL TRANSPORTE PÚBLICO. El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios: [...] 6. DE LA LIBERTAD DE EMPRESA: Para la constitución de empresas o de formas asociativas de transporte no se podrán exigir otros requisitos que los establecidos en las normas legales y en los reglamentos respectivos. Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, para acceder a la prestación del servicio público,
--	--

	las empresas, formas asociativas de transporte y de economía solidaria deberán estar habilitadas por el Estado. Para asumir esa responsabilidad, acreditarán condiciones que demuestren capacidad técnica, operativa, financiera, de seguridad y procedencia del capital aportado. Las autoridades sólo podrán aplicar las restricciones a la iniciativa privada establecidas en la ley, que tiendan a evitar la competencia desleal, el abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado, para garantizar la eficiencia del sistema y el principio de seguridad. <u>El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte o sus organismos adscritos reglamentará las condiciones de carácter técnico u operativo para la prestación del servicio, con base en estudios de demanda potencial y capacidad transportadora.</u> <u>El transporte de carga será prestado por personas naturales o jurídicas debidamente autorizadas por las autoridades y el Gobierno Nacional regulará su funcionamiento. El Gobierno establecerá los lineamientos para que el transporte de carga se lleve a cabo bajo condiciones de seguridad y eficiencia. Igualmente no existirán restricciones para rutas y frecuencias, estas serán determinadas por el mercado. El Gobierno Nacional podrá establecer condiciones técnicas y de seguridad para la prestación del servicio y su control será responsabilidad de las autoridades de tránsito. [...]</u> ARTÍCULO 6o. REPOSICIÓN DEL PARQUE AUTOMOTOR DEL SERVICIO DE PASAJEROS Y/O MIXTO. Reposición del Parque Automotor del Servicio Público de Pasajeros y/o Mixto. La vida útil máxima de los vehículos terrestres de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto será de veinte (20) años. Se excluyen de esta reposición el parque automotor de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto (camperos, chivas) de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto del sector rural, siempre y cuando reúnan los requisitos técnicos de seguridad exigidos por las normas y con la certificación establecida por ellas. La vida útil máxima de los vehículos terrestres de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto será de veinte (20) años. El Ministerio de Transporte exigirá la reposición del parque automotor, garantizando que se sustituyan por
--	--

	nuevos los vehículos que hayan cumplido su ciclo de vida útil. Las autoridades competentes del orden metropolitano, distrital y municipal, podrán incentivar la reposición de los vehículos, mediante el establecimiento de los niveles de servicio diferentes al corriente, que serán prestados con vehículos provenientes de la reposición. Así mismo podrán suspender transitoriamente el ingreso de vehículos nuevos al servicio público de transporte de pasajeros, de acuerdo con las necesidades de su localidad, supeditando la entrada de un vehículo nuevo al retiro del servicio público de uno que deba ser transformado o haya cumplido el máximo de su vida útil. Para la fijación de tarifas calcularán los costos del transporte metropolitano y/o urbano incluyendo el rubro de "recuperación de capital", de acuerdo con los parámetros que establezca el Ministerio de Transporte. PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Transporte definirá, reglamentará y fijará los requisitos para la transformación de los vehículos terrestres que vienen operando en el servicio público de pasajeros y/o mixto, de tal forma que se les prolongue su vida útil hasta por diez (10) años y por una sola vez, a partir de la fecha en que realicen la transformación. PARÁGRAFO 3. El Ministerio de Transporte establecerá los plazos y condiciones para reponer los vehículos de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto con radio de acción distinto al urbano y conjuntamente con las autoridades competentes de cada sector señalará las condiciones de operatividad de los equipos de transporte aéreo, férreo y marítimo. ARTÍCULO 7o. PROGRAMA DE REPOSICIÓN DEL PARQUE AUTOMOTOR. Las empresas de carácter colectivo de pasajeros y/o mixto, y las organizaciones de carácter cooperativo y solidario de la industria del transporte. Están obligadas a ofrecerle a los propietarios de vehículos, programas periódicos de reposición y a establecer y reglamentar fondos que garanticen la reposición gradual del parque automotor, establecida en el artículo anterior. PARÁGRAFO 1. El Ministerio de Transporte en asocio con las autoridades territoriales competentes, vigilará los programas de reposición. PARÁGRAFO 2. La utilización de los recursos de
--	--

	reposición para fines no previstos en la presente Ley, será delito de abuso de confianza y de él será responsable el administrador de los recursos. PARÁGRAFO 3. Igualmente, el proceso de reposición podrá desarrollarse por encargo fiduciario constituido por los transportadores o por las entidades públicas en forma individual o conjunta. Ley 336 de 1996 Artículo 2.º. La seguridad, especialmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye prioridad esencial en la actividad del Sector y del Sistema de Transporte. Artículo 59¹⁹. Toda empresa operadora del servicio público de transporte deberá contar con programas de reposición, en todas las modalidades que contemplen condiciones administrativas, técnicas y financieras que permitan el democrático acceso a los mismos. [...] La reposición implica el ingreso de un nuevo vehículo en sustitución de otro que sale definitivamente del servicio y que será sometido a un proceso de desintegración física total, para lo cual se cancelará su matrícula. [...]" Artículo 65. El Gobierno Nacional expedirá los reglamentos correspondientes, a efectos de armonizar las relaciones equitativas entre los distintos elementos que intervienen en la contratación y prestación del servicio público de transporte, con criterios que impidan la competencia desleal y promuevan la racionalización del mercado de transporte. Artículo 66. Las autoridades competentes en cada una de las modalidades terrestres podrán regular el ingreso de vehículos por incremento del servicio público.
--	--

Cuestión previa - acto administrativo acusado derogado

¹⁹ Artículo derogado por la Ley 668 de 2001

26. Esta Sala previo a determinar los problemas jurídicos se pronunciará de la siguiente cuestión previa:

27. A pesar de que el Decreto 3525 de 2005, fue modificado, entre otros por el Decreto 2085 de 11 de junio 2008 y derogado por el por el artículo 3.1.1. del Decreto 1079 de 26 de mayo de 2015²⁰, esta Sección se pronunciará de fondo, teniendo en cuenta el criterio²¹, según el cual, basta que la norma jurídica de carácter general haya tenido vigencia para que esta jurisdicción se pronuncie ante una demanda de nulidad que se presente contra ella, en consideración a los efectos que pudo producir durante su vigencia.

28. Asimismo, porque como lo ha considerado esta Corporación²²: i) la derogatoria o el decaimiento del acto administrativo acusado no restablece *per se* el orden jurídico supuestamente vulnerado, sino que acaba con la vigencia de la norma con efectos hacia el futuro y ii) porque aún si una normativa ha sido derogada o ha operado sobre la misma la figura del decaimiento, sigue amparado por el principio de legalidad que le protege y que solo se pierde ante pronunciamiento anulatorio del juez competente; de donde se desprende que lo que efectivamente restablece el orden vulnerado no es la derogatoria o su decaimiento, sino la decisión del juez que lo anula, o lo declara ajustado a derecho.

29. Determinado lo anterior, esta Sala procederá a determinar los problemas jurídicos de la siguiente manera:

²⁰ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 16 de febrero de 2001, número único de radicación. 11001-03-24-000-2006-00264-00, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia de 13 de agosto de 2018, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, número único de radicación 11001 03 25 000 2014 01542 00

Problemas jurídicos

30. Corresponde a la Sala de la Sección Primera del Consejo de Estado, con fundamento en los argumentos expuestos en la demanda y su contestación, determinar:

30.1. Si es procedente o no declarar probada las excepciones formuladas por la parte demandada denominadas: i) “inepta demanda” en la medida que, a su juicio la demanda de nulidad por inconstitucionalidad no es procedente, toda vez que la presunta vulneración se deriva de la ley y no directamente de la Constitución Política y ii) “falta de competencia”, comoquiera que, en caso de ser procedente la acción de nulidad por inconstitucionalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado es la competente para conocerla.

30.2. En caso negativo, determinar si la Nación –Gobierno Nacional al expedir el Decreto 3525 de 6 de octubre de 2005, desbordó o no la potestad reglamentaria, por presuntamente: i) implementar la caución (garantía bancaria o póliza de seguros) como una alternativa en el programa de reposición de vehículos de servicio público terrestre de carga, haciendo dicha caución las veces de certificado de desintegración y ii) exonerar al adquirente la obligación de reponer en los eventos en que se haga efectiva la caución, sin competencia para ello, desconociendo el proceso de modernización del parque automotor de carga y los principios que rigen el transporte terrestre automotor de carga, en especial el de seguridad y el de libertad de empresa, señalados en las leyes 105 y 336.

Marco normativo y desarrollos jurisprudenciales de la acción de nulidad por inconstitucionalidad en el Decreto 01 de 2 de enero de 1984

31. Visto el numeral 2.º del artículo 237 de la Constitución Política, sobre atribuciones del Consejo de Estado, que señala:

“[...] Artículo 237. Son atribuciones del Consejo de Estado:

[...]

2.- Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional [...].”

32. Asimismo, en concordancia con la anterior norma, el artículo 49 de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996²³, indica:

“[...] Artículo 49. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS DICTADOS POR EL GOBIERNO CUYA COMPETENCIA NO HAYA SIDO ATRIBUIDA A LA CORTE CONSTITUCIONAL DE CONFORMIDAD CON EL NUMERAL SEGUNDO DEL ARTÍCULO 237 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA. El Consejo de Estado decidirá sobre las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional ni al propio Consejo de Estado como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.

La decisión será adoptada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado [...].”

33. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, conforme con la providencia proferida el 6 de junio de 2018²⁴, indicó que la acción o medio de control de nulidad por inconstitucionalidad es procedente cuando:

²³ Estatutaria de la Administración de Justicia

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, sentencia de 6 de junio de 2018, C.P. Oswaldo Giraldo López, núm. único de radicación 11001031500020080125500.

33.1. La disposición demandada sea un decreto de carácter general, expedido por el Gobierno Nacional o por otra entidad u organismo, en ejercicio de una expresa atribución constitucional.

33.2. El juicio de validez se realice mediante la confrontación directa con la Constitución Política, no respecto de la ley; por lo que la acción o medio de control será improcedente en los casos que las normas constitucionales son objeto de desarrollo legal, porque en estos casos el análisis de la norma demandada necesariamente involucrará el análisis de las disposiciones de rango legal, además de la Constitución Política.

33.3. La disposición demandada no corresponda a un Decreto Ley o un Decreto Legislativo cuya revisión corresponda a la Corte Constitucional.

33.4. El acto demandado debe tratarse de un reglamento constitucional autónomo, es decir, aquel que se expide en ejercicio de atribuciones permanentes o propias que le permiten aplicar o desarrollar de manera directa la Constitución, o sea, sin subordinación a una ley específica.

34. En los eventos citados *supra*, es decir, en los que sea procedente la acción de nulidad por inconstitucionalidad, en vigencia del Decreto 01 de 2 de enero de 1984, Código Contencioso Administrativo, se tramitada bajo el procedimiento de la acción de nulidad, conforme lo señalaba el artículo 206 y la competencia para decidirlos corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, cuya sentencia tendrá efectos *ex nunc*, es decir hacia el futuro, salvo que se condicionen sus efectos.

Marco normativo y desarrollos jurisprudenciales de la acción de nulidad por inconstitucionalidad en la Ley 1437 de 18 de enero de 2011²⁵

35. Con la entrada en vigencia de la Ley 1437, se determinó como un medio de control independiente. En efecto el artículo 135 señaló:

“[...] ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD. Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales [...]”.

36. La Corte Constitucional²⁶ declaró este artículo exequible condicionalmente, bajo el entendido de que a la Corte Constitucional le corresponde el control constitucional de los actos administrativos de carácter general expedidos por entidades u organismos distintos de la Nación – Gobierno Nacional-que correspondan o con contenido material de ley. Textualmente, la citada jurisprudencia consideró:

“[...] Correspondió a la Corte determinar (i) si la atribución conferida al Consejo de Estado para conocer de la acción de nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general, expedidos por entidades

²⁵ Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

²⁶ Corte Constitucional, sentencia C- 400 de 3 de julio de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

u organismos distintos del Gobierno Nacional, vulnera las competencias asignadas por la carta política a dicha corporación y a la Corte Constitucional; y (ii) si los efectos hacia el futuro y de cosa juzgada constitucional de las sentencias de nulidad por inconstitucionalidad que profiera el Consejo de Estado, son equiparables a los que emanan de las decisiones de la Corte Constitucional.

Recuerda esta corporación que en el diseño del sistema jurídico colombiano no existen normas y actuaciones excluidas del control de constitucionalidad, cualquiera sea su modalidad, estando distribuidas las competencias entre la Corte Constitucional, órgano de cierre de la jurisdicción constitucional (art. 241 superior), y el Consejo de Estado, tribunal supremo de lo contencioso administrativo (art. 237-2 ib.). En este último espacio, se encuentran los actos a que refieren los artículos 135 y 189 de la Ley 1437 de 2011, cuyo conocimiento, por su naturaleza, corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa, la cual ubica en el Consejo de Estado la nulidad por inconstitucionalidad, figura anclada en la competencia residual que cumple ese alto tribunal, dentro del propósito de velar por la supremacía de la Constitución, pero acorde a ciertos alcances y limitaciones.

De esta manera, los actos generales que no son competencia de la Corte Constitucional, según las previsiones expresas de mandatos superiores, serán del ámbito del Consejo de Estado. Así, la disposición del legislador ordinario, prevista en el inciso 2° del artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, respeta los principios y las reglas establecidas para el tribunal supremo de lo contencioso administrativo, pero entendiéndose que corresponde a la Corte Constitucional el conocimiento de los actos de carácter general con contenido material de ley, esto es, con virtualidad de modificar, subrogar o derogar la ley, expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

De otro lado, en virtud de los artículos 242, 243 y 244 superiores, que regulan los procesos que se promuevan ante la Corte Constitucional, entre ellos, los derivados de las acciones públicas de inexequibilidad que instaure cualquier ciudadano, no es posible trasladar los efectos de cosa juzgada constitucional al Consejo de Estado por carecer de la potestad de órgano de cierre de la jurisdicción constitucional.

Advierte entonces esta Corte que el efecto de cosa juzgada constitucional, expandido en el inciso 3° del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011 a las sentencias de nulidad que profiere el Consejo de Estado, no se aviene a la Constitución, por cuanto la calidad “constitucional” únicamente está instituida, de manera orgánica y expresa, a los fallos que la Corte Constitucional profiera en ejercicio de su control jurisdiccional (inciso 1° del artículo 243 superior).

Esta consecuencia, en manera alguna implica desmedro del control residual que ejerce el supremo tribunal de lo contencioso administrativo, ubicado en el

referente funcional del control mixto de constitucionalidad, lo cual indica que las sentencias de nulidad de los actos proferidos en virtud del artículo 237-2 de la carta política, tienen efecto de cosa juzgada y, por lo general, a futuro [...]”.

37. Asimismo, en el artículo 184 *ibidem*, se estableció un procedimiento especial para este medio de control, en los siguientes términos:

“[...] ARTÍCULO 184. PROCESO ESPECIAL PARA LA NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD. La sustanciación y ponencia de los procesos contenciosos de nulidad por inconstitucionalidad corresponderá a uno de los Magistrados de la Sección respectiva, según la materia, y el fallo a la Sala Plena. Se tramitará según las siguientes reglas y procedimiento:

1. En la demanda de nulidad por inconstitucionalidad se deberán indicar las normas constitucionales que se consideren infringidas y exponer en el concepto de violación las razones que sustentan la inconstitucionalidad alegada.

2. La demanda, su trámite y contestación se sujetarán, en lo no dispuesto en el presente artículo, por lo previsto en los artículos 162 a 175 de este Código. Contra los autos proferidos por el ponente solo procederá el recurso de reposición, excepto el que decreta la suspensión provisional y el que rechaza la demanda, los cuales serán susceptibles del recurso de súplica ante la Sala Plena.

3. Recibida la demanda y efectuado el reparto, el Magistrado Ponente se pronunciará sobre su admisibilidad dentro de los diez (10) días siguientes. Cuando la demanda no cumpla alguno de los requisitos previstos en este Código, se le concederán tres (3) días al demandante para que proceda a corregirla señalándole con precisión los requisitos incumplidos. Si no lo hiciere en dicho plazo se rechazará.

4. Si la demanda reúne los requisitos legales, el Magistrado Ponente mediante auto deberá admitirla y además dispondrá:

a) Que se notifique a la entidad o autoridad que profirió el acto y a las personas que, según la demanda o los actos acusados, tengan interés directo en el resultado del proceso, de conformidad con lo dispuesto en este Código, para que en el término de diez (10) días puedan contestar la demanda, proponer excepciones y solicitar pruebas. Igualmente, se le notificará al Procurador General de la Nación, quien obligatoriamente deberá rendir concepto;

b) Que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso por el mismo término a que se refiere el numeral anterior, plazo durante el cual cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo;

c) Que el correspondiente funcionario envíe los antecedentes administrativos, dentro del término que al efecto se le señale. El incumplimiento por parte del encargado del asunto lo hará incurso en falta disciplinaria gravísima y no impedirá que se profiera la decisión de fondo en el proceso.

En el mismo auto que admite la demanda, el magistrado ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

En el caso de que se haya solicitado la suspensión provisional del acto, se resolverá por el Magistrado Ponente en el mismo auto en el que se admite la demanda.

5. Vencido el término de que trata el literal a) del numeral anterior, y en caso de que se considere necesario, se abrirá el proceso a pruebas por un término que no excederá de diez (10) días, que se contará desde la ejecutoria del auto que las decreta.

6. Practicadas las pruebas o vencido el término probatorio, o cuando no fuere necesario practicar pruebas y se haya prescindido de este trámite, según el caso, se correrá traslado por el término improrrogable de diez (10) días al Procurador General de la Nación, sin necesidad de auto que así lo disponga, para que rinda concepto.

7. Vencido el término de traslado al Procurador, el ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia. La Sala Plena deberá adoptar el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional. [...]"

38. En suma, con la vigencia de la Ley 1437, el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad: i) es un medio de control autónomo con un procedimiento especial, el cual es expedito; ii) conservó las causales de procedencia que jurisprudencialmente desarrolladas en vigencia del Decreto 01 de 1984; iii) la sustanciación y ponencia de los procesos contenciosos de

nulidad por inconstitucionalidad corresponderá a uno de los Magistrados de la Sección respectiva, según la materia, y el fallo a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado; iv) las sentencias tiene efectos *ex nunc*, es decir hacia el futuro, salvo que la decisión sea condicionada y v) conforme lo señalado por la Corte Constitucional no constituyen cosa juzgada constitucional.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la acción de nulidad contra actos administrativos en el Decreto 01 de 1984

39. Visto el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, sobre la acción de nulidad que textualmente señala:

“[...]

Artículo 84. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.

Procederá no solo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

También puede decirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

[...]”.

40. La finalidad de la acción de nulidad es la tutela del orden jurídico, a fin de que el acto administrativo demandado quede sin efectos por contrariar las normas superiores del derecho y se encuentra determinada en garantía del interés general para que prevalezca la defensa de la legalidad abstracta sobre

los actos administrativos expedidos por la administración de cualquier orden, y por ello puede ser ejercida en todo tiempo por cualquier persona.

Características de la acción de nulidad

41. Dentro de las características más sobresalientes de esta acción, se encuentran, entre otras, las siguientes:

41.1. Es una acción pública, lo que implica que cualquier persona sin distinción de sexo o nacionalidad, con o sin apoderado judicial, puede iniciar el proceso.

41.2. No tiene término de caducidad, es decir puede ser interpuesta en cualquier tiempo y no se requiere de agotamiento del procedimiento administrativo ni del cumplimiento del requisito de conciliación extrajudicial.

41.3. Se ejerce en defensa e interés de la legalidad, lo que constituye un propósito de interés eminentemente general y no particular.

41.3.1. En efecto, esta Sala²⁷ ha señalado que la citada acción tiene como finalidad específica la de servir de instrumento para pretender o buscar la invalidez de un acto administrativo, proveniente de cualquiera de las ramas del poder público, por estimarse contrario a la norma superior de derecho a la cual debe estar sujeto.

41.3.2. Asimismo, que a través de dicha acción se garantiza el principio de legalidad que es consustancial al Estado Social de Derecho y se asegura el

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 25 de enero de 2018, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, número único de radicación: 25000 23 24 000 2006 01027 01

respeto y la vigencia de la jerarquía normativa, cuya base es la Constitución Política, y que se integra además con la variedad de actos reglamentarios, que en los diferentes grados u órdenes de competencia son expedidos por los órganos que cumplen las funciones estatales, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales de que han sido investidos formal, funcional o materialmente.

41.4. Los efectos de la sentencia son abstractos y generales y se retrotraen a la expedición misma del acto anulado por la jurisdicción competente. Esta Sala²⁸ respecto a los efectos *ex tunc* que produce la sentencia de nulidad ha considerado lo siguiente:

“[...] por regla general, que la declaratoria de nulidad de los actos administrativos, tiene efectos ex tunc, esto quiere decir que afecta el nacimiento del acto anulado, retrotrayendo la situación jurídica al momento en que se encontraba antes de que hubiera sido expedida la actuación de la administración. En efecto, en sentencia de 2 de junio de 2016²⁹, la Sala señaló:

«[...] Frente a la segunda petición del libelo demandatorio, relativa a que como consecuencia de esa nulidad se declare la vigencia y fuerza ejecutoria de las Resoluciones que resultaron decaídas o fenecidas, la Sala estima, al igual que lo hizo en la precitada sentencia de 3 de abril de 2014, que la misma no resulta procedente debido a que el restablecimiento del statu quo jurídico de dichos actos deviene de forma inmediata y como desenlace natural de la anulación anunciada, sin que se requiera la intervención adicional del juez para ese punto específico; esto es, que debido a los efectos ex tunc que producirá esta sentencia de nulidad, la situación jurídica en análisis se retrotraerá al estado anterior que existía hasta cuando fue expedida la Resolución núm. 004183 de 21 de diciembre de 2006, como si este acto jamás hubiese nacido a la vida

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 21 de junio de 2018, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, número único de radicación 05001-23-31-000-2006-93419-01

²⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Bogotá, D.C., dos (2) de junio de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-24-000-2007-00125-00. Actor: SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE OMNITEMPUS LTDA.- SINTRAOMNITEMPUS - MARCO ANTONIO GARCÍA MARTÍNEZ. Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.

jurídica y como si los actos decaídos por medio de aquél jamás hubiesen perdido su fuerza ejecutoria, por lo que no se requiere una declaración judicial en ese sentido y así se resolverá en la parte resolutive de esta providencia [...]».

Así mismo, en sentencia de 18 de septiembre de 2014³⁰, señaló lo siguiente:

«[...] Los efectos de la sentencia de nulidad de los actos que violan las normas sustanciales que regulan la materia son ex tunc, es decir que se daría desde su nacimiento, retrotrayendo la situación jurídica a la anterior a la expedición del acto anulado, debiéndose tener como si éste no hubiera existido, pero dejando a salvo de ese efecto retroactivo las situaciones consolidadas; situación que no se podría predicar del tercero interesado en el resultado de este proceso, ya que se trata de un bien de uso público, no susceptible de enajenación (objeto ilícito). El efecto de la sentencia de nulidad retrotrae las cosas al estado anterior y posibilita al juez, cuando se encuentra involucrado un interés general, para hacer las declaraciones necesarias, en este caso, para cancelar cualquier afectación sobre un bien de uso público. Los perjuicios de los que habla el recurrente ya sea a la Nación o a los particulares será motivo de otro tipo de proceso [...]»

En Sentencia de 10 de marzo de 2011³¹, la Sección reiteró lo siguiente:

«[...] No obstante, la Sala decidirá de fondo los cargos formulados contra el decreto cuestionado en vista de que, como tiene establecida la jurisprudencia de esta Corporación, el decaimiento de los actos administrativos no constituye una causal que lo vicie de nulidad y no impide el enjuiciamiento de su legalidad pues siguen amparados por la presunción de legalidad y su enjuiciamiento debe efectuarse con base en los fundamentos de hecho y de derecho existentes en el momento de su expedición;³² máxime si se considera que sólo el fallo de nulidad, al producir efectos ex tunc, desvirtúa la presunción de legalidad que los acompañó mientras produjeron efectos [...]».

Igualmente en la providencia de 8 de julio de 2010³³, la Sala destacó lo siguiente:

³⁰ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO. Bogotá, D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil catorce (2014). Radicación número: 52001-23-31-000-2005-01421-01. Actor: WILLIAM RIVAS ZORRILLA. Demandado: ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN ANDRES DE TUMACO. Referencia: APELACION SENTENCIA – ACCION PUBLICA DE NULIDAD.

³¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO. Bogotá, D. C., diez (10) de marzo de dos mil once (2011). Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00380-01. Actor: ALVARO RESTREPO VALENCIA. Demandado: GOBIERNO NACIONAL.

³² Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 19 de febrero de 1998, expediente 4490; de 3 de agosto de 2000, expediente 5722 y de 15 de junio 15 de 1992, entre otras.

³³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO. Bogotá, D.C., ocho (08) de julio de dos mil diez

«[...] Particularmente, la segunda causal referida en el artículo 66 se conoce como decaimiento del acto administrativo, figura sobre la cual se ha dicho lo siguiente:

“(...) como quiera que tal fenómeno (decaimiento) en nada afecta la validez del acto administrativo, no se afecta el principio de la presunción de legalidad del acto administrativo, ya que el juzgamiento de la legalidad de un acto administrativo debe hacerse con relación a las circunstancias vigentes al momento de su expedición.

La nulidad que se ha solicitado, concierne a la validez del acto administrativo y en el evento de prosperar, se remonta hasta el momento de su expedición, mientras que la causal de decaimiento que acaeció estando en trámite este proceso, atañe a circunstancias posteriores al nacimiento del acto administrativo y no atacan la validez del mismo. Pudiera decirse que cuando se produce el fenómeno del decaimiento, el acto administrativo sobrevive en el mundo jurídico, porque no existe fallo de nulidad que lo saque del mismo, pero ha perdido una de sus caracteres principales, cual es el de ser ejecutivo, lo que implica que la administración no puede hacerlo cumplir.”³⁴

Es claro, entonces, que la nulidad del acto administrativo afecta su validez desde el momento de su expedición y, por ende, surte efectos ex tunc, mientras que la pérdida de fuerza ejecutoria implica que por alguna de las causales contenidas en el artículo 66 del C.C.A., cesa sus efectos desde el momento en que se configura la causal y hacia futuro sin afectar su validez por todo el tiempo de su existencia jurídica³⁵ [...]”

41.4.1. En ese sentido, como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corporación citada *supra*, en la sentencia de nulidad, los efectos se retrotraen al momento en que nació el acto administrativo viciado de nulidad, sin que ello afecte las situaciones consolidadas bajo el amparo de la disposición anulada.

(2010). Radicación número: 25000-23-24-000-2002-00956-01. Actor: INVERSIONES KARITO LTDA. Y OTROS. Demandado: SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES. Referencia: APELACION SENTENCIA.

³⁴ Sección Primera, sentencia de 16 de febrero de 2001 M.P. Olga Inés Navarrete Barrero. Expediente 3531. Actora: Susana Montes de Echeverry.

³⁵ ídem

41.5. Procede contra actos generales e individuales, siempre y cuando solo se persiga el fin de interés general de respeto a la legalidad. No obstante, según jurisprudencia del Consejo de Estado, la acción de nulidad solo procede contra actos individuales cuando así lo ha previsto expresamente una ley específicamente la jurisprudencia señaló la procedencia en los siguientes eventos cuando: i) no se persiga o no se desprenda de la declaratoria de nulidad del acto un restablecimiento automático de un derecho subjetivo; ii) la finalidad sea recuperar bienes de uso público y iii) los efectos nocivos del acto administrativo afecten el orden público, político, económico, social o ecológico³⁶.

Competencia del Consejo de Estado para conocer, en única instancia las acciones de nulidad señaladas en el artículo 84 del Decreto 01 de 1984

42. Visto el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo determina que *“[...] el Consejo de Estado, en sala de lo Contencioso Administrativo conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: [...] 1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden [...]”*.

43. Es preciso indicar, que conforme el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer, entre otros asuntos de *“[...] los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos no asignados a otras secciones [...]”*.

³⁶ Estas causales jurisprudenciales de procedencia de la acción de nulidad contra actos de carácter particular fueron establecidas como tal en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011

44. En suma, el control de los actos administrativos procede, en ejercicio del principio de la justicia rogada, cuando se proponga la nulidad de actos administrativos en los eventos en que: i) infrinjan las normas en que deberían fundarse, ii) cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos o incompetentes, iii) en forma irregular o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, iv) mediante falsa motivación o v) con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los expidió.

45. Asimismo, son de competencia, en única instancia, de la Sección Primera del Consejo de Estado, los procesos en los que se solicite la nulidad de actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden, que versen sobre asuntos no asignados a otras secciones.

Comparación entre la acción de nulidad por inconstitucionalidad y la de nulidad de competencia del Consejo de Estado en vigencia del Decreto 01 de 1984

46. La Sala procederá a realizar un cuadro comparativo entre las dos acciones de la siguiente manera:

Aspectos comparativos	Nulidad por inconstitucionalidad	Simple nulidad
Naturaleza y titular de la acción	Es una acción pública, lo que implica que cualquier persona sin distinción de sexo o nacionalidad, con o sin apoderado judicial, puede iniciar el proceso	Es una acción pública, lo que implica que cualquier persona sin distinción de sexo o nacionalidad, con o sin apoderado judicial, puede iniciar el proceso
Caducidad	No tiene término, puede ser interpuesta en cualquier tiempo	No tiene término, puede ser interpuesta en cualquier tiempo

Procedencia	Cuando la disposición demandada sea un decreto de carácter general, expedido por el Gobierno Nacional o por otra entidad u organismo, en ejercicio de una expresa atribución constitucional; ii) que el acto demandado se trate de un reglamento constitucional autónomo y iii) que no corresponda a los Decretos Ley o Decretos legislativos cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional	Procede contra actos de carácter general y, eventualmente contra actos de contenido particular expresamente determinados por la jurisprudencia
Juicio de validez	Se realiza mediante la confrontación directa con la Constitución Política, no respecto de la ley,	Se ejerce en defensa e interés de la legalidad, y por las causales señaladas en el artículo 84
Procedimiento	Se desarrolla con base en el procedimiento ordinario, conforme lo señala el artículo 226 del Código Contencioso Administrativo ³⁷ .	Se desarrolla con base en el procedimiento ordinario, conforme lo señala el artículo 226 del Código Contencioso Administrativo ³⁸ .
Efectos de la sentencia	General y abstracta con efectos cuya sentencia tendrá efectos <i>ex nunc</i> , es decir hacia el futuro, salvo que se condicionen sus efectos. No general cosa juzgada constitucional	General y abstracta y se retrotraen a la expedición misma del acto anulado por la jurisdicción competente, es decir, con efectos <i>ex tunc</i> , salvo las situaciones jurídicas consolidadas.
Sala competente para decidir	Sala Plena de lo contencioso Administrativo del Consejo de Estado	Contra actos de carácter general expedidos por autoridades nacional, las Salas de las secciones según las competencias.

Marco normativo y desarrollos jurisprudenciales del ejercicio de la potestad reglamentaria

³⁷ La Sala reitera que con la entrada en vigencia de la Ley 1437 se introdujo un procedimiento especial a este medio de control, el cual se desarrolla de forma más expedita

³⁸ La Sala reitera que con la entrada en vigencia de la Ley 1437 se introdujo un procedimiento especial a este medio de control, el cual se desarrolla de forma más expedita

47. Visto el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, que señala:

“[...] 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 [...].”

48. Atendiendo a que esta Sección³⁹ ha señalado que la norma transcrita faculta al Presidente de la República, en su condición de suprema autoridad administrativa, para dictar normas necesariamente orientadas a la correcta ejecución de la ley sin necesidad de disposición expresa que la conceda y que la potestad comentada es inversamente proporcional a la extensión de la ley; esto es, que ante menos cantidad de materia regulada en la ley, existe un mayor campo de acción para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y viceversa.

49. De hecho, el alcance de la potestad reglamentaria depende de la valoración política que el legislador haga de la materia que desarrolla pues puede regular íntegramente una materia sin dejar margen alguna a la reglamentación, o abstenerse de reglar algunos aspectos, que el Presidente de la República la reglamente para su debida aplicación.

50. La citada sentencia consideró que la potestad en estudio no es absoluta porque tiene como límite y radio de acción a la Constitución Política y a la

³⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 11 de abril de 2019, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, número único de radicación 11001 03 24 000 2009 00571 00

ley, y no puede ejercerse para alterar o modificar el contenido y espíritu de la ley.

51. Asimismo, la Corte Constitucional⁴⁰ se ha pronunciado sobre la figura, expresando que el ejercicio de la potestad reglamentaria se amplía o restringe en la medida en que el Congreso de la República utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos. En este sentido, ha expresado:

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

¿Qué factores determinan que ello ocurra?

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

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

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencia C-372 de 2009, expediente D-7473. M. P.: Nilson Pinilla Pinilla.

52. En ese mismo sentido, determinó que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno Nacional (conformado por el Presidente de la República y el Ministro del ramo), exige que la ley haya previamente configurado una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual la Nación- Gobierno Nacional pueda ejercer la función de reglamentar la ley, con miras a su debida aplicación, de tal suerte que si el legislador no define ese presupuesto normativo básico estaría delegando en el Gobierno Nacional lo que la Constitución Política ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley, pues el requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria es la existencia previa de un contenido legal por reglamentar.

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

Marco normativo y desarrollos jurisprudenciales sobre el transporte público de carga

54. Vista la Ley 105, en especial, el artículo 3.º que indica los principios del transporte público, indicando que “[...] *es una industria encaminada a garantizar **la movilización de personas o cosas** por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios [...]*”.

55. Al referirse al principio de libertad de empresa, la norma prevé que el transporte de carga será prestado por personas naturales o jurídicas debidamente autorizadas por las autoridades y que el Gobierno Nacional regulará su funcionamiento, estableciendo: i) los lineamientos para que el transporte de carga se lleve a cabo bajo condiciones de seguridad y eficiencia; ii) que no existirán restricciones para rutas y frecuencias, estas serán determinadas por el mercado y iii) que la Nación- Gobierno Nacional podrá establecer condiciones técnicas y de seguridad para la prestación del servicio y su control será responsabilidad de las autoridades de tránsito.

56. Vistos los párrafos 2.º y 3.º del artículo 6.º *ibídem* sobre la reposición del parque automotor del servicio de pasajeros y mixto que textualmente señalan:

*“[...] ARTÍCULO 6. Reposición del Parque Automotor del Servicio Público de Pasajeros y/o Mixto. La vida útil máxima de los vehículos terrestres de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto será de veinte (20) años. Se excluyen de esta reposición el parque automotor de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto (camperos, chivas) de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto del sector rural, siempre y cuando reúnan los requisitos técnicos de seguridad exigidos por las normas y con la certificación establecida por ellas.
[...]*

PARÁGRAFO 2. El Ministerio de Transporte definirá, reglamentará y fijará los requisitos para la transformación de los vehículos terrestres que vienen

operando en el servicio público de pasajeros y/o mixto, de tal forma que se les prolongue su vida útil hasta por diez (10) años y por una sola vez, a partir de la fecha en que realicen la transformación.

PARÁGRAFO 3. El Ministerio de Transporte establecerá los plazos y condiciones para reponer los vehículos de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto con radio de acción distinto al urbano y conjuntamente con las autoridades competentes de cada sector señalará las condiciones de operatividad de los equipos de transporte aéreo, férreo y marítimo [...]”.

57. A su vez, el artículo 7.º *ibídem* autoriza al Ministerio del Transporte para exigir la reposición del parque automotor, garantizando que se sustituyan por nuevos los vehículos que hayan cumplido su ciclo de vida útil. Asimismo, el artículo 21 de la Ley 688 de 23 de agosto de 2001⁴¹, creó el Fondo Nacional para la reposición del parque automotor del servicio público de transporte terrestre, autorizando la desintegración física de los vehículos sometidos al proceso de reposición.

59. El artículo 6.º de la Ley 336 dispone que por actividad transportadora se entiende “[...] *un conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, utilizando uno o varios Modos, de conformidad con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes basadas en los Reglamentos del Gobierno Nacional [...]”.*

59. Asimismo, el artículo 66 *ibídem* señaló que las autoridades competentes en cada una de las modalidades terrestres podrían regular el ingreso de vehículos por incremento del servicio público, reiterándose que la reglamentación quedaba circunscrita a la determinación de condiciones de

⁴¹ Por medio del cual se crea el fondo para la reposición del parque automotor del servicio público de transporte terrestre y se dictan otras disposiciones.

carácter técnico u operativo para la mejor prestación del servicio público del transporte público.

60. Por su parte, la Corte Constitucional⁴² al examinar la constitucionalidad de la Ley 105, precisó que:

"[...] Es claro que la actividad misma del transporte constituye un servicio público, que ha de prestarse en forma permanente, regular y continua, dada la función económica que con ella se cumple y, además, por cuanto resulta indispensable para el desarrollo de las demás actividades de los usuarios, tanto si se trata del desplazamiento de mercancías de un lugar a otro, como en el transporte de pasajeros [...]"

VEHICULOS DE TRANSPORTE PUBLICO-Repósito.

*En cuanto a los parágrafos segundo y tercero del artículo 6 de la Ley 105 de 1993, modificada por el artículo 2 de la Ley 276 del mismo año, en los cuales se dispone, en su orden, que: "Parágrafo 2. El Ministerio de Transporte definirá, reglamentará y fijará los requisitos para la transformación de los vehículos terrestres que vienen operando en el servicio público de pasajeros y/o mixto, de tal forma que se les prolongue su vida útil hasta por diez (10) años y por una sola vez, a partir de la fecha en que se realicen la transformación", y que: "Parágrafo 3. **El Ministerio de Transporte establecerá los plazos y condiciones para reponer los vehículos de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto con radio de acción distinto al urbano**", no puede declararse por la Corte su inexecutable, pues corresponde al Estado garantizar la vida y la seguridad de los usuarios del transporte, así como la de los transeúntes en las vías públicas, por lo cual las autoridades, necesariamente, deben tener la atribución legal para determinar que aquellos vehículos cuya obsolescencia no permita la prestación del servicio a los usuarios en condiciones mínimas de seguridad, eficiencia y comodidad, sean retirados del transporte público, dentro del plazo que se señale para ello [...]" (Se resalta fuera de texto).*

61. Esta Sección⁴³ ha señalado que es la voluntad del legislador la de que sea directamente la Nación- Gobierno Nacional a través del Ministerio de

⁴² Corte Constitucional, sentencia C- 066 de 10 de febrero de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz y Alfredo Beltrán Sierra

Transporte la entidad que se encargue de definir, reglamentar y fijar los requisitos para la transformación de los vehículos terrestres que vienen operando en el servicio público de transporte; y de establecer los plazos y condiciones para reponer los vehículos de servicio público, ello en virtud del Decreto 2053 de 2003, por el cual se modificó la estructura del Ministerio de Transporte y en su artículo 2.º le atribuyó la facultad, entre otras, de formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de transporte.

62. Por tanto, se indicó que la reglamentación quedaba circunscrita a la determinación de condiciones de carácter administrativo, técnico u operativo para la mejor prestación del servicio público del transporte público, asuntos que por su propia naturaleza son cambiantes, lo que justificaba que dichas condiciones se fijen por actos administrativos sin que el legislador se ocupe minuciosamente de cada uno de ellos, facultad limitada a la existencia de estudios técnicos que comprueben que la medida no es caprichosa sino que se atiene a los principios que señala la ley.

Ejercicio de la potestad reglamentaria en el tema de reposición de vehículos de transporte de carga antes de la expedición del Decreto acusado

63. En ejercicio de la potestad reglamentaria se expidieron, entre otras: i) la Resolución 10500 de 9 de diciembre de 2003, por la cual se regula el ingreso de vehículos al servicio público de transporte terrestre automotor de carga y ii) el Decreto 1347 de 2 de mayo de 2005, el cual reguló el ingreso de

⁴³ Ver entre otras: i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 22 de abril de 2010, C.P. María Claudia Rojas Lasso, número único de radicación 11001 03 24 000 2004 00179 00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 16 de agosto de 2007, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, número único de radicación 11001 03 24 000 2004 00231 00.

vehículos al servicio público de transporte terrestre automotor de carga por reposición y por incremento en los siguientes términos:

“[...] Artículo 1°. Ingreso por reposición. El ingreso de vehículos al parque de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga, se hará por reposición, previa demostración que el o los vehículos repuestos fueron sometidos al proceso de desintegración física total, la cancelación de su licencia de tránsito y del Registro Nacional de Carga. Ingresará por reposición igualmente en caso de pérdida total o por hurto.

Artículo 2°. Condición de equivalencia para la reposición. La condición de equivalencia para la reposición procede cuando la capacidad de carga del vehículo, o la sumatoria de las capacidades de carga de los vehículos, sometidos al proceso de desintegración física total sea equivalente como mínimo al cincuenta por ciento (50%) de la capacidad de carga, del vehículo objeto de registro inicial.

Para efectos de la equivalencia, deberá entenderse como capacidad de carga la establecida en la ficha de homologación de la tipología vehicular.

No se acumularán remanentes de peso desintegrado para amparar procesos de ingreso por reposición futura.

Artículo 3°. Registro inicial. Los Organismos de Tránsito no podrán efectuar el registro inicial a vehículos para el servicio público de transporte terrestre automotor de carga, hasta tanto cuenten con la Certificación de Cumplimiento de Requisitos para el Registro Inicial, expedida por el Ministerio de Transporte, que garantice que el solicitante cumplió con todas las exigencias establecidas por el Ministerio de Transporte.

Artículo 4°. Ingreso por incremento. Cuando no se opte por el proceso de reposición de vehículos en los términos anteriormente establecidos, el ingreso de vehículos nuevos al servicio público de transporte terrestre automotor de carga será por incremento, previa obtención de una autorización de Registro Inicial de Matrícula con destino al Organismo de Tránsito.

Artículo 5°. Autorización de Registro Inicial. La autorización de Registro Inicial de Matrícula por incremento, deberá tramitarse ante el Ministerio de Transporte adjuntando un estudio técnico que demuestre la necesidad del incremento de la capacidad de carga instalada en el país.

El ingreso por incremento de la capacidad de carga instalada en el país será definida por un comité técnico conformado por el Ministro de Transporte o su delegado, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo o su delegado, y el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

Los parámetros y condiciones bajo los cuales el interesado en el registro inicial del vehículo nuevo debe presentar el estudio, serán determinados por el comité a que se refiere el presente artículo.

Artículo 6°. Crédito y garantías para pequeños transportadores. Las instituciones financieras públicas competentes desarrollarán líneas de redescuento y sistemas de garantías para los pequeños transportadores de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga, propietarios de los vehículos chatarrizados [...].”

64. De lo anterior se colige que:

64.1. Para solicitar la reposición, se deberá demostrar que el o los vehículos repuestos fueron sometidos al proceso de desintegración física total, la cancelación de su licencia de tránsito y del Registro Nacional de Carga.

64.2. Se entiende por desintegración física total, la descomposición de todos los elementos integrantes del automotor hasta convertirlos en chatarra.

64.3. Los organismos de tránsito no podrán efectuar el registro inicial a vehículos para el servicio público de transporte terrestre automotor de carga, hasta tanto cuenten con la Certificación de Cumplimiento de Requisitos para el Registro Inicial, expedida por el Ministerio de Transporte, que garantice que el solicitante cumplió con todas las exigencias establecidas por el Ministerio de Transporte.

64.4. Cuando no se opte por el proceso de reposición de vehículos en los términos anteriormente establecidos, el ingreso de vehículos nuevos al servicio público de transporte terrestre automotor de carga será por incremento, previa obtención de una autorización de Registro Inicial de Matrícula con destino al Organismo de Tránsito.

64.5. La autorización de Registro Inicial de Matrícula por incremento, deberá tramitarse ante el Ministerio de Transporte adjuntando un estudio técnico que demuestre la necesidad del incremento de la capacidad de carga instalada en el país.

65. La Nación- Gobierno Nacional expidió el Decreto 3525 de 6 de octubre de 2005, por el cual “[...] *se dictan disposiciones sobre la reposición de vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga* [...]”.

66. En el Decreto citado *supra* se implementó la caución (garantía bancaria o póliza de seguros) como una alternativa temporal en el programa de reposición de vehículos de servicio público terrestre de carga, haciendo dicha caución las veces de certificado de desintegración y exonerando al adquirente de la obligación de reponer en los eventos en que se haga efectiva la caución.

Ejercicio de la potestad reglamentaria en el tema de reposición de vehículos de transporte de carga con posterioridad a la expedición del Decreto acusado

67. Mediante el Decreto 2085 de 11 de junio 2008, la Nación –Gobierno Nacional⁴⁴- reglamentó el ingreso de vehículos de transporte público y

⁴⁴ La Nación –Gobierno Nacional expidió el documento Conpes 3489 de 1.º de octubre de 2007, mediante el cual se definió la política nacional de transporte Público Automotor Carga. En dicho documento se indicó que el 57% del parque automotor de carga en Colombia correspondía a vehículos con más de 20 años de vida útil y se propuso que los ministerios de Transporte y Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación estudiaran medidas conducentes a la modernización del parque automotor del servicio público de carga, a través del diseño e implementación de un programa integral de reposición. A su vez, el documento Conpes 3759 de 2013

particular de carga a través de los mecanismos de reposición por desintegración física total o caución, previendo que el Ministerio de Transporte sería el encargado de determinar las condiciones y procedimientos para el registro inicial y desintegración física de vehículos de transporte terrestre automotor de carga de servicio público y particular por reposición, pérdida o destrucción total o hurto.

68. Adicionalmente, la citada norma determinó que para el registro inicial de un vehículo de transporte terrestre automotor de carga de servicio particular y público se debía demostrar que se había desintegrado totalmente uno o varios vehículos cuya capacidad de carga o que la sumatoria de las capacidades originales en toneladas fuera igual al cien por ciento (100%) o superior a la capacidad de carga del vehículo objeto de registro inicial. Asimismo, estableció que para los vehículos registrados mediante el uso de la caución, el plazo para reponer sería de seis (6) meses.

69. El Decreto 2450 de 4 de julio de 2008 modificó parcialmente el Decreto 2085 de 2008 y estableció las medidas para el ingreso de vehículos de carga al servicio particular y público de transporte terrestre automotor de carga aplicables a los vehículos con capacidad de carga superior a tres (3) toneladas. Además, redujo a tres meses el plazo para realizar el proceso de desintegración en los casos en los que el solicitante hubiera constituido garantía bancaria o póliza de seguros y modificó el valor de las cauciones.

70. Por el Decreto 1131 de 31 de marzo de 2009, por el cual se modificó parcialmente el Decreto 2085 de 2008, se definió que las medidas para el

declaró la importancia estratégica del Programa de Promoción para la Reposición y Renovación del Parque Automotor de Carga.

ingreso de vehículos de servicio público particular de carga serían aplicables a todos los vehículos con Peso Bruto Vehicular (PBV) superior a diez mil quinientos kilogramos (10.500 Kg), mediante los mecanismos de reposición por desintegración física total o caución y modificó los valores de las cauciones.

71. Mediante los decretos 486 de 14 de marzo y 1250 ambos de 2013 suspendieron provisionalmente el ingreso de vehículos de carga mediante la caución que preveía el artículo 6 del Decreto 2085 de 2008, y, posteriormente, el Decreto 1769 de 2013 derogó los artículos 6.º, 7.º y 8.º del Decreto 2085 de 2005, con lo cual el ingreso de vehículos de carga quedó autorizado únicamente mediante la reposición por desintegración física total o hurto.

72. Finalmente, el Decreto 1079 de 2015 se expidió el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte, el cual, en la Parte 2 , Título 1, Capítulo 7, Sección 7, adopta las medidas para el ingreso de vehículos al servicio particular y público de transporte terrestre automotor de carga con Peso Bruto Vehicular (PBV) superior a diez mil quinientos (10.500) kilogramos, mediante el mecanismo de reposición por desintegración física total o hurto, y dispone que el Ministerio de Transporte es la autoridad encargada de determinar las condiciones y procedimientos para el registro inicial y desintegración física de vehículos de transporte terrestre automotor de carga de servicio público y particular por reposición, pérdida o destrucción total o hurto.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del contrato de seguro

73. Visto el artículo 1045 del Código de Comercio, sobre los elementos esenciales del contrato de seguro, que señala los siguientes: i) interés

asegurable; ii) riesgo asegurable: iii) prima y iv) obligación condicional del asegurador.

74. El riesgo asegurable, conforme el artículo 1054 del Código de Comercio, lo constituye el suceso incierto que no depende exclusivamente de la voluntad del tomador, del asegurado o del beneficiario y cuya realización da origen a la obligación condicional del asegurador, es decir, la de efectuar el pago del siniestro (como la realización del riesgo asegurado) o la prestación asegurada.

75. A su vez, el artículo 1056 *ibidem* dispone como riesgos inasegurables “[...] *El dolo, la culpa grave y los actos meramente potestativos del tomador, asegurado o beneficiario son inasegurables. Cualquier estipulación en contrario no producirá efecto alguno, tampoco lo producirá la que tenga por objeto amparar al asegurado contra las sanciones de carácter penal o policivo [...]*”.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de las garantías bancarias

76. Visto el Decreto 663 de 2 de abril de 1993⁴⁵, por medio del cual se actualizó el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modificó su titulación y numeración, en especial, el literal l) del artículo 7.º, sobre operaciones de los establecimientos bancarios, que textualmente señala:

“[...] **ARTICULO 7o. OPERACIONES.**

⁴⁵ Adicionado por la Ley 775 de 2003

1. Operaciones autorizadas. Todo establecimiento bancario organizado de conformidad con este Estatuto tendrá las siguientes facultades, con sujeción a las restricciones y limitaciones impuestas por las leyes:

[...]

l. Otorgar avales y garantías, con sujeción a los límites y prohibiciones que establezcan la Junta Directiva del Banco de la República y el Gobierno Nacional, cada uno dentro de su competencia.

77. En desarrollo de lo anterior, se expidió el Decreto 1516 de 4 de agosto de 1998⁴⁶, por el cual se dictan normas sobre el otorgamiento de avales y garantías, el cual en su artículo 1.º señaló:

“[...] Artículo 1º. Los bancos, las corporaciones financieras y las compañías de financiamiento comercial solo podrán otorgar garantías o avales destinados a respaldar las obligaciones que expresamente se determinan a continuación:

a) Obligaciones a favor de entidades del sector público, de entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, o de asociaciones gremiales de productores debidamente reconocidas por el Gobierno Nacional;

b) Obligaciones derivadas de la emisión de bonos y de títulos provenientes de procesos de titularización;

c) Obligaciones derivadas del otorgamiento de cartas de crédito stand-by;

d) Obligaciones derivadas de la emisión y colocación de papeles comerciales mediante oferta pública previamente aprobada por la Superintendencia de Valores;

e) Cualquier otra clase de obligaciones en moneda legal, salvo aquellas que se deriven de contratos de mutuo o préstamos de dinero y siempre que no aseguren el pago de títulos valores de contenido crediticio [...].”

78. A su vez, esta Sección⁴⁷ ha considerado que las garantías bancarias: i) son documentos que instrumentalizan obligaciones cuyo cumplimiento es

⁴⁶ Vigente para la época de expedición del Decreto acusado, el cual fue derogado por el Decreto 2555 de 2010

condicional; ii) son expedidas por establecimientos de crédito para asegurar el cumplimiento de una o varias obligaciones de manera total o parcial a favor de entidades del sector público, contraídas por un cliente suyo a favor de terceros; iii) las entidades bancarias caucionan obligaciones y la garantía se hace efectiva, únicamente ante el acaecimiento de la condición de que pende que la fianza se haga efectiva; iv) el establecimiento de crédito ante el incumplimiento de su cliente, se ve constreñido a efectuar un desembolso a favor del tercero que lo convierte en acreedor de su cliente y v) el emisor de la garantía bancaria, asume la específica obligación de cancelar directamente al beneficiario, el monto garantizado, en caso de que se cumplan estricta y literalmente los supuestos o condiciones del objeto garantizado.

79. En el caso concreto, la caución (garantía bancaria o póliza de seguros) garantiza el cumplimiento de una obligación condicional, consistente en que el adquirente del nuevo vehículo realice la desintegración del vehículo sometido al proceso de reposición, dentro de un periodo de 18 meses a partir de la constitución de la misma a favor de la Nación –Ministerio del Transporte, sin que dicha garantía implique la exoneración de la obligación de realizar el proceso de reposición.

80. En los anteriores términos lo señaló la Nación- Gobierno Nacional, entre otras a través de las resoluciones 3253 de 8 de agosto de 2008, 7036 de 31 de julio de 2012 y 332 de 15 de febrero de 2017, por las cuales se definen las condiciones y el procedimiento de los trámites inherentes a la política pública de modernización del parque automotor de carga.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 24 de noviembre de 2011, C.P. María Claudia Rojas Lasso, número único de radicación 76001 23 31 000 2001 01559 01

Análisis del caso en concreto

81. Atendiendo al marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales referidos *supra*, la Sala procede a realizar el análisis correspondiente para, posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico concluir el caso concreto.

Sobre el primer problema jurídico

82. La parte demandante, presentó demanda contra la Nación - Gobierno Nacional, en ejercicio de la acción señalada en el numeral 2.º del artículo 237 de la Constitución Política, con el fin de que se declare la nulidad por inconstitucionalidad del Decreto 3525 de 6 de octubre de 2005, por el cual *“[...] se dictan disposiciones sobre la reposición de vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor de carga [...]”*.

83. Como normas presuntamente vulneradas señaló, además de normas constitucionales, los artículos 2.º, 3.º, 6.º y 7.º de la Ley 105 y los artículos 2.º, 59, 65 y 66 de la Ley 336, porque, a su juicio, la Nación - Gobierno Nacional al expedir el Decreto acusado se extralimitó en el ejercicio de la potestad reglamentaria: i) al implementar la caución (garantía bancaria o póliza de seguros) como una modalidad de reposición de los vehículos de servicio público terrestre de carga, haciendo dicha caución las veces de certificado de desintegración; ii) al exonerar al adquirente de su obligación de realizar el proceso de reposición de los vehículos, en los eventos en que se haga efectiva la caución, desconociendo la modernización del parque automotor y los principios que rigen el transporte terrestre automotor de carga.

84. El Despacho sustanciador, mediante el auto de 11 de agosto de 2006⁴⁸, adecuó la demanda al trámite a la acción de nulidad señalada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, disponiendo su admisión para ser desarrollada mediante el trámite de la citada acción.

85. En efecto, esta Sala considera que, en el caso *sub examine*, no era procedente tramitar el presente proceso mediante la acción de nulidad por inconstitucionalidad, por cuanto el Decreto núm. 3525 de 6 de octubre de 2005, es un acto de carácter general que no corresponde a un reglamento constitucional autónomo y fue expedido por la Nación –Gobierno Nacional en ejercicio de la facultad reglamentaria de las leyes 105 y 366; es decir, que el juicio de legalidad del acto acusado se debe realizar frente a las leyes reglamentadas y no directamente con la Constitución Política.

86. En las anteriores condiciones, por ser el acto administrativo acusado de carácter general, expedido por una autoridad del orden nacional y al desarrollarse en la demanda el concepto de violación con la presunta vulneración de las leyes reglamentadas, esta Sala considera que la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer, en única instancia, la demanda de la referencia.

87. En esa medida, se declararán no probadas las excepciones denominadas “inepta demanda” y “falta de competencia” propuestas por la parte demandada, como se indicará en la parte resolutive de la presente sentencia.

Sobre el segundo problema jurídico

⁴⁸ Folio 72

88. La Sala, para decidir si la Nación –Gobierno Nacional-, con la expedición del Decreto acusado se extralimitó en el ejercicio de la potestad reglamentaria, se desarrollarán los siguientes cargos:

Respecto de la implementación de la caución (garantía bancaria o póliza de seguros) como una alternativa en el programa de reposición de vehículos de servicio público terrestre de carga

89. Conforme los artículos 78 y 334 de la Constitución Política, **la ley regulará** el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización y **el Estado, por mandato de la ley**, intervendrá, entre otros asuntos, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y, en los servicios públicos para racionalizar la economía.

90. La Corte Constitucional y la Sección Primera del Consejo de Estado, en las sentencias citadas *supra*, han señalado que la actividad del transporte constituye un servicio público, que ha de prestarse en forma permanente, regular y continua, dada la función económica que con ella se cumple y, además, por cuanto resulta indispensable para el desarrollo de las demás actividades de los usuarios, tanto si se trata del desplazamiento de mercancías de un lugar a otro, como en el transporte de pasajeros.

91. En virtud del mandato constitucional, la Ley 105 previó que la Nación –Gobierno Nacional regularía el funcionamiento del transporte de carga, estableciendo los lineamientos para que se llevara a cabo bajo condiciones de seguridad y eficiencia. Asimismo, para que estableciera las condiciones técnicas y de seguridad para su prestación.

92. A su vez, los artículos 6.º y 7.º de la Ley 103 implementaron los programas de incremento y de reposición del parque automotor, indicando que este último implica “[...] *el ingreso de un nuevo vehículo en sustitución de otro que sale definitivamente del servicio y que será sometido a un proceso de desintegración física total, para lo cual se cancelará su matrícula [...]*”, ello en cumplimiento de los principios de seguridad y libertad de empresa, los cuales se constituyen en una prioridad del sistema y del sector transporte.

93. Por su parte, los citados artículos y los artículos 65 y 66 de la Ley 336 le asignaron a la Nación –Gobierno Nacional- la potestad para reglamentar los programas de reposición, en cuanto a las condiciones administrativas, técnicas y financieras que permitan el acceso al citado programa, la cual, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, es procedente para establecer los plazos y condiciones para reponer los vehículos, toda vez que dicha función, es indispensable para determinar aquellos vehículos cuya obsolescencia no permita la prestación del servicio a los usuarios en condiciones mínimas de seguridad, eficiencia y comodidad.

94. Al analizar el alcance de la norma demandada, la Sala considera que, la Nación –Gobierno Nacional en ejercicio de la potestad reglamentaria, al implementar en los artículos 1.º, 2.º, 3.º y **parcialmente**⁴⁹ **en el 4.º** del Decreto acusado, la caución (garantía bancaria o póliza de seguros), como una alternativa temporal en el programa de reposición de vehículos de servicio público terrestre de carga, no se extralimitó en el ejercicio de la potestad reglamentaria, toda vez que:

⁴⁹ Excepto la frase [...] En ambos eventos, se exonerará al adquirente de la obligación de reponer [...], como se señalará supra

94.1. La citada modalidad obedece a la formulación de políticas en materia de transporte que la ley le ha asignado y, que implica el establecimiento de condiciones operativas, administrativas y financieras que permiten el acceso a los programas de reposición, en cuanto establece un plazo de 18 meses para realizar y finalizar el proceso de desintegración del vehículo que sale del servicio público, ello, en cumplimiento de las leyes reglamentadas y dentro de los límites señalados por la jurisprudencia.

94.2. La implementación de la caución, *per se*, no desconoce el cumplimiento de los demás requisitos que señalan las leyes 105, 336 y el Decreto 1347 de 2005 para el correcto ejercicio del proceso de reposición de los vehículos, en la medida que su función, únicamente, consiste en garantizar el cumplimiento de la obligación condicional, es decir que el adquirente del nuevo vehículo realice la desintegración del vehículo sometido al proceso de reposición, sin que por si misma implique la exoneración de la obligación de realizar el proceso de reposición, como lo dispuso la Nación –Gobierno Nacional- en los decretos sobre modernización del parque automotor de carga expedidos con posterioridad al Decreto 3525 de 2005.

Respecto de la exoneración al adquirente la obligación de reponer en los eventos en que se haga efectiva la caución

95. Ahora, el artículo 4.º del Decreto acusado dispone:

*[...] **Artículo 4º.** Vencido el término de la caución bancaria o de seguros, sin que el garante haya realizado el proceso de desintegración caucionado, el Ministerio de Transporte mediante acto administrativo motivado declarará la ocurrencia del siniestro o la exigibilidad de la garantía, según sea el caso. **En ambos eventos, se exonerará al adquirente de la obligación de reponer.** [...]". Se destaca.*

96. Contrario a lo señalado en los numerales precedentes, esta Sala considera que la expresión “[...] **En ambos eventos, se exonerará al adquirente de la obligación de reponer [...]**” contenida en el artículo 4.º del Decreto acusado si desconoce los mandatos que la ley ha señalado en la medida que:

96.1. Según la Real Academia de la Lengua Española, la acepción exonerar⁵⁰, significa “[...] *Aliviar, descargar de peso u obligación [...]*”. Por su parte, el proceso de reposición de vehículos implica, conforme lo señalado *supra*, el ingreso de un nuevo vehículo, en sustitución de otro que sale definitivamente del servicio y que será sometido a un proceso de desintegración física total.

96.2. Por tanto, el Decreto acusado al señalar que el incumplimiento de la desintegración (obligación caucionada) dentro de los 18 meses señalados en la garantía bancaria o póliza de seguros, además de hacerlas efectivas, exonera al adquirente de la obligación de reponer, desborda la potestad reglamentaria, toda vez que, conlleva que no se cumpla el proceso de reposición de los vehículos de carga, en la medida que el vehículo antiguo no sale del servicio y no se somete al proceso de desintegración física, es decir, no se presenta la sustitución del vehículo señalado en las leyes reglamentadas.

96.3. Esta Sala considera que con esta disposición: i) no se reglamentan las condiciones técnicas ni de seguridad para la prestación del servicio de transporte de carga como lo indica la jurisprudencia señalada *supra*; ii) se vulneran los principios de seguridad y de libertad de empresa, los cuales se

⁵⁰ https://dle.rae.es/exonerar?m=30_2

constituyen en una prioridad del sistema y del sector transporte al permitir la continuación en la prestación del servicio público del vehículo antiguo, mediante la constitución de una caución, deslegitimándose el proceso de reposición de vehículos automotores de carga y iii) crea sin competencia para ello, una modalidad en el proceso de modernización del parque automotor que no se encuentra señalado en las leyes reglamentadas.

Conclusiones de la Sala

97. En suma, la Sala declarará no probadas las excepciones denominadas “inepta demanda” y “falta de competencia” formuladas por la parte demandada, toda vez que por ser el acto administrativo acusado de carácter general, expedido por una autoridad del orden nacional y por desarrollarse en la demanda el concepto de violación con la presunta vulneración de las leyes reglamentadas, esta Sección es competente para conocer, en única instancia, la demanda de la referencia a través de la acción de nulidad señalada en el artículo 84 del Decreto 01 de 2 de enero de 1984.

98. Asimismo, procederá a declarar la nulidad de la expresión “[...] *En ambos eventos, se exonerará al adquirente de la obligación de reponer [...]*” contenida en el artículo 4.º del Decreto 3525 de 6 de octubre de 2005, en la medida que al hacer efectiva la garantía, exonerando al adquirente de la obligación de reponer, se desborda la potestad reglamentaria, toda vez que, dicha expresión conlleva que el vehículo antiguo no salga del servicio y no se someta al proceso de desintegración física, creando una modalidad de reposición no señalada en la ley con la vulneración de los principios rectores de la ley reglamentada, en especial el de seguridad y libertad de empresa.

99. Finalmente, se denegará la nulidad de los demás preceptos normativos acusados, toda vez que la caución (garantía bancaria o póliza de seguros) por un término de 18 meses, *per se* como una alternativa temporal en el programa de reposición de vehículos de servicio público terrestre de carga obedece a la formulación de políticas en materia de transporte que la ley le ha asignado y, que para esta Sala implica el establecimiento de condiciones administrativas y financieras que permiten el acceso a los programas de reposición.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley

III. RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR no probadas las excepciones denominadas “inepta demanda y “falta de competencia”, formuladas por la parte demandada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de la expresión “[...] *En ambos eventos, se exonerará al adquirente de la obligación de reponer [...]*”, contenida en el artículo 4.º del Decreto 3525 de 6 de octubre de 2005, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DENEGAR la nulidad de los demás preceptos normativos demandados del Decreto 3525 de 6 de octubre de 2005, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: En firme esta providencia, archivar el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
GARZÓN**
Presidente
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
VALDÉS**
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO
Consejero de Estado