

Para contestar cite:  
Radicado MT No.: 20241340595421



23-05-2024

Bogotá, D.C.;

Señor

**OCTAVIO DE JESÚS ARIAS ARANGO**

**Asunto: Solicitud de Concepto.**

**TRÁNSITO - Concepto unificado prescripción en materia de tránsito del 2019.**

**Radicado No: 20233031292162 del 11 de agosto de 2023.**

Respetado señor Octavio de Jesús, reciba un cordial saludo de parte del Ministerio de Transporte.

La Coordinación del Grupo Conceptos y Apoyo Legal de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Transporte, en ejercicio de sus funciones, se permite dar respuesta a la solicitud contenida como anexo en el documento con el radicado No. 20233031292162 del 11 de agosto de 2023, trasladado por competencia a esta Entidad, por el Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales de la Procuraduría General de la Nación, mediante el cual formulan la siguiente:

### CONSULTA

*"(...) CUARTO. Solicito a la funcionaria pública ÁNGELA MARÍA OROZCO GÓMEZ ABOGADA -MINISTRA DE TRANSPORTE, que indique si el CONCEPTO UNIFICADO EMITIDO SOBRE LA PRESCRIPCIÓN DE INFRACCIONES DE TRÁNSITO, es conforme a la ley y, si es obligación del organismo de tránsito cumplirlos de acuerdo con el artículo 1 de la ley 769 de 2002, modificado por el artículo 1 de la ley 1383 de 2010 y el Decreto 087 de 2011."*<sup>1</sup>.

### CONSIDERACIONES

En virtud de lo preceptuado en el artículo 2 de la Resolución 0005280 del 29 de noviembre de 2013, mediante el cual se establecen entre otras, las funciones del Grupo Conceptos y Apoyo Legal de la Oficina Asesora Jurídica de este Ministerio:

*"6. Conceptuar en materia de transporte Aéreo, Marítimo, Fluvial, Férreo, Masivo y Terrestre, que no sean competencia de otras entidades.*

*7. Conceptuar y absolver las consultas que sean sometidas a su consideración que formulen los organismos públicos y privados, así como las personas particulares y las demás que sean sometidas a su consideración"*<sup>2</sup>.

1 Solicitud de información Radicado MT No. 20233031292162 del 11 de agosto de 2023.

2 Ministerio de Transporte. Resolución 0005280 del 29 de noviembre de 2013.



Para contestar cite:  
Radicado MT No.: 20241340595421



23-05-2024

Por lo anterior, debemos señalar que el Grupo Conceptos y Apoyo Legal de la Oficina Asesora de Jurídica tiene funciones específicas, lo que implica analizar de manera abstracta y general el tema objeto de estudio. No tiene facultades para resolver casos concretos presentados a la administración.

### Marco normativo y jurisprudencial

La Constitución Política de Colombia de 1991, establece:

*“Artículo 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”<sup>3</sup>.*

En el mismo sentido, la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, señala:

*“Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

*1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.*

*2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.*

*Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.*

(...)

*Artículo 28. Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas **no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.**”<sup>4</sup>.*

3 Constitución Política de Colombia de 1991. Gaceta presidencial No. 116 del 20 de julio de 1991.

4 Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 18 de enero de 2011.



Para contestar cite:  
Radicado MT No.: 20241340595421



23-05-2024

Por otro lado, la Ley 769 de 2002 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*”, define:

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

(...)

**Organismos de tránsito:** *Son unidades administrativas municipales distritales o departamentales que tienen por reglamento la función de organizar y dirigir lo relacionado con el tránsito y transporte en su respectiva jurisdicción.”<sup>5</sup>.*

Por su parte, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-487 de 1996, Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell, con relación al alcance de los conceptos jurídicos emitidos por la administración, precisa:

“*CONCEPTOS DE LA ADMINISTRACION-Alcance*

**Los conceptos no constituyen, en principio, una decisión administrativa, es decir, una declaración que afecte la esfera jurídica de los administrados, en el sentido de que se les imponga mediante ellos deberes u obligaciones o se les otorguen derechos. Cuando se produce a instancia de un interesado, éste queda en libertad de acogerlo o no y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los expiden, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución. No obstante, cuando el concepto tiene un carácter autorregulador de la actividad administrativa y se impone su exigencia a terceros, bien puede considerarse como un acto decisorio de la Administración, con las consecuencias jurídicas que ello apareja. En tal virtud, deja de ser un concepto y se convierte en un acto administrativo, de una naturaleza igual o similar a las llamadas circulares o instrucciones de servicio.”<sup>6</sup>. (NFT).**

Aunado a lo anterior, es pertinente traer a colación apartes del concepto 378681 de 2019, del Departamento Administrativo de la Función Pública, relacionado con el alcance de los conceptos, en el siguiente sentido:

“*De manera consecuente, el Consejo de Estado ha indicado en reiterada y uniforme jurisprudencia en torno al tema, lo siguiente:*

*En Auto de mayo 6 de 1994 la Sección Primera expresó:*

**“Los conceptos jurídicos de la administración no son actos administrativos (...).”**

5 Ley 769 de 2002. Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y de dictan otras disposiciones. 06 de agosto de 2002.

6 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C - 487 del 26 de septiembre de 1996. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell. Expediente D - 1242.



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20241340595421



23-05-2024

En providencia de fecha 18 de junio de 1984, la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado, Expediente 10787, señaló:

"...A las anteriores consideraciones del auto suplicado, habrá que agregar solamente que **la interpretación de la ley con autoridad solo está reservada al legislador**, con el fin de 'fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general', conforme a la prescripción del artículo 25 del Código Civil y por lo mismo, si **ni siquiera la que hacen los jueces, en toda la jerarquía judicial, es por vía de autoridad, sino doctrinaria**, interpretación que por lo mismo no es de obligatoria observancia por las autoridades situadas en grado inferior del juez o tribunal que interpreta la norma, es por lo menos alineante que se da tal carácter, a la interpretación de la ley tributario que haga la Dirección General de Impuestos Nacionales, que es una Oficina de la Administración".

"Se vulnera igualmente el artículo 26 del C.C., toda vez que indudablemente **la doctrina es fuente de derecho, pero no es fuente obligatoria**; la doctrina es la interpretación que por vía general se hace de las leyes; sirve para orientar a funcionarios y particulares, pero, repetimos, no es imperativa"<sup>7</sup>.

## Desarrollo del problema jurídico

En atención al objeto de consulta, vale precisar que las jurisprudencias y demás citas del presente escrito mencionan el derecho de petición de consulta del artículo 25 del Decreto 01 de 1984 "Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo", derogado por el artículo 309 de 2012 de la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", no obstante el análisis de fondo que es el derecho de petición de consulta, sigue siendo regulado en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 y su alcance, salvo disposición en contrario, establece que los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

De acuerdo con lo citado, es posible señalar que los conceptos jurídicos proferidos por entidades públicas tienen su origen en el derecho fundamental de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política y desarrollado en el artículo 14 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En este sentido, toda persona tiene derecho a formular consultas a las autoridades y a obtener pronta solución dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Por otro lado, es preciso indicar que por regla general los conceptos emitidos en virtud del derecho de petición en la modalidad de consulta son orientaciones, puntos de vista o consejos y cumplen tanto una función didáctica como una función de comunicación fluida y transparente con el peticionario y la administración, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni vinculantes y de su contenido no se puede derivar responsabilidad en cabeza de la entidad que lo emitió, tal como se enuncia en algunos apartes del párrafo

7 Departamento Administrativo de la Función Pública. Concepto 378681 de 2019, radicado 20196000378681 del 04 de diciembre de 2019.



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20241340595421



23-05-2024

final del Radicado MT No.: 20191340341551 del 17 de julio de 2019 “CONCEPTO UNIFICADO PRESCRIPCIÓN EN MATERIA DE TRÁNSITO”, así:

*“Finalmente, es pertinente indicar que de conformidad con lo establecido en el artículo 8º del Decreto 087 de 17 de enero de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 1773 de 2018, la Ley 1437 de 2011 y la jurisprudencia, los conceptos son orientaciones, que no tienen carácter vinculante y cumplen una función didáctica para los administrados”.*

Lo anterior en concordancia con lo establecido en el Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

De otro lado, vale precisar que los Organismos de Tránsito ostentan facultades sancionatorias respecto de la vulneración a las infracciones de tránsito cometidas en su jurisdicción de conformidad con lo establecido en el artículo 134 y ss de la Ley 769 de 2002, procedimiento sancionatorio que se desarrolla de manera autónoma e independiente en atención al principio de descentralización (Art. 7 de la Ley 489 de 1998) y autonomía territorial, artículos 1, 287 y 288 de la Constitución Política<sup>8</sup>, razón por la cual los referidos Organismos son autónomos para dar aplicación a conceptos, hacer uso de las fuentes del derecho y criterios de interpretación dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios a su cargo, todo conforme al debido proceso y derecho de defensa que le asiste al presunto contraventor, para lo cual pueden ser parte en el proceso e interponer los recurso a que tienen derecho.

En todo caso, las manifestaciones de voluntad - actos administrativos, que para el caso objeto de estudio, son los emitidos por los citados Organismos de Tránsito, encuentran su control a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho determinado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, el cual puede ser ejercido contra el procedimiento administrativo sancionatorio o dentro del procedimiento de cobro coactivo.

## Conclusión

En virtud de las normas parcialmente transcritas y frente a los interrogantes elevados en su escrito de consulta, se precisa lo siguiente:

## Respuesta a sus interrogantes

Después de realizar el desarrollo jurídico de los apartes normativos y jurisprudenciales citados en el presente escrito, se concluye que el concepto jurídico emitido por la administración tiene las calidades de un documento público y como se indicó en precedencia por regla general tiene un componente didáctico, de orientación sobre las consultas realizadas por el peticionario.

8 Apartes tomados del Concepto No. de Registro 20203000824171 suscrito por la Jefe Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Transporte.



Para contestar cite:

Radicado MT No.: 20241340595421

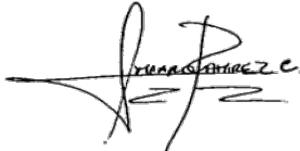


23-05-2024

Por otro lado, se deberá tener presente que los Organismos de Tránsito ostentan autonomía e independencia respecto de la jurisdicción donde desempeñan sus funciones y obligaciones, el Ministerio de Transporte en virtud del artículo 1 del Decreto 87 de 2011 *"Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias"*, tiene como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura. Y a su vez, no funge como superior jerárquico de los organismos de tránsito, ni tiene competencia para pronunciarse sobre sus actuaciones.

Dicho lo anterior, se absuelve el objeto de la consulta, concepto que tiene alcance de que trata el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y en consecuencia, no son de obligatorio cumplimiento, ni tienen efectos vinculantes.

**Cordialmente.**



**AMPARO ASTRID RAMÍREZ CRUZ**  
**Coordinadora del Grupo Conceptos y Apoyo Legal**  
**Oficina Asesora de Jurídica**  
**Ministerio de Transporte**

Copia: Dr. Juan Sebastián Vega Rodríguez - Procurador Auxiliar - Procuraduría Auxiliar  
Asuntos Constitucionales / Auto 501 de 2023 - SDP1550-23 / E-2023-467153 /  
Correo: quejas@procuraduria.gov.co

Proyectó: Paola Vásquez Vergara - Contratista Grupo Conceptos y Apoyo Legal - OAJ.  
Revisó: Pedro Nel Salinas Hernández - Contratista Grupo Conceptos y Apoyo Legal - OAJ.

Documento firmado electrónicamente en el Ministerio de Transporte  
Esta es una copia auténtica del documento electrónico  
www.mintransporte.gov.co

