



Superintendencia de Puertos y Transporte
República de Colombia

BICENTENARIO
de la Independencia de Colombia
1810-2010



CIRCULAR EXTERNA No. 000005

10 AGO. 2010

PARA: Organismos de Tránsito y Transporte del País, Departamentales y Municipales

DE: SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE

ASUNTO: Fuerza vinculante de la Circular 20101340129731

I. Fuerza Normativa y vinculante de la Circular 20101340129731 expedida por el Ministerio de Transporte a propósito del alcance del artículo 136 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010.

En prolifera jurisprudencia del Consejo de Estado ha tenido lugar el estudio de la llamada fuerza vinculante de ciertos actos administrativos, que particularmente en el caso de las circulares emanadas por parte de autoridades administrativas, apuntan a dar una serie de instrucciones que en últimas logran crear, modificar o extinguir las relaciones jurídicas a las que se refieren.

Dada la expedición de la presente circular por parte del Ministerio de Transporte, conviene para este Despacho precisar su fuerza vinculante.

El Consejo de Estado ha precisado la naturaleza jurídica de las circulares emanadas por parte de autoridades administrativas. Especialmente para temas desarrollados por esta entidad, dicha corporación se pronunció sobre el carácter administrativo de la circular 005 de 2004 expedida por la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte. Aunque el tema fue estudiado en sede de decisión de una acción de cumplimiento interpuesta en contra del Municipio de Ocaña, Santander, las notas particulares y la clasificación consecuente que derivó en la diferenciación entre circulares informativas y circulares de servicio conviene al tema que aquí se estudia.

Tenemos que el inciso final del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo contempla la posibilidad de interponer la acción de simple nulidad contra las "circulares de servicio". Se tiene que como el aludido medio judicial ataca la legalidad

**SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE:
GARANTES DEL TRANSPORTE, PARA EL PROGRESO DEL PAIS**

1



000005

10 AGO. 2010

de los actos administrativos, es lógico inferir que las circulares de servicio gozan en plenitud de tal condición. Esta premisa lógica es el supuesto sine qua non para derivar la suerte de características que rodean a las circulares de servicio que se instituyen materialmente como actos administrativos.

Conforme con su jurisprudencia, el Consejo de Estado preciso que podrá pedirse la nulidad de las circulares de servicio siempre que:

- a. "contengan una decisión de autoridad pública"
- b. "capaz de producir efectos jurídicos y puedan, en consecuencia,"
- c. "tener fuerza vinculante frente al administrado"¹

De estos rasgos comentados se ha derivado una definición jurisprudencial del concepto referido de Circular de Servicio como "orden que una autoridad superior dirige a todos o gran parte de sus subalternos" a contrario sensu de las conocidas circulares informativas que atienden a "cada una de las cartas o avisos iguales dirigidos a diversas personas para darles conocimiento de alguna cosa"²

En este orden de ideas se concluye acertadamente que las circulares de servicio son actos administrativos de los cuales se predica una imperativa vocación de mando, implícita en la voluntad de la administración, que produce determinados efectos. En síntesis, se trata de que "las circulares de servicio constituyen actos administrativos cuando ostenten un carácter obligatorio en tanto reflejen la voluntad de la administración y, por ende, puedan producir efectos jurídicos"³. Contrario a lo precedente, lo constituyen las circulares informativas de las cuales se predicen unas meras consideraciones del funcionario firmante sobre un aspecto en particular.

Conforme con lo anotado para que de una circular se derive la intención clara del suscriptor de ejercer potestad administrativa, éste, deberá aludir a las atribuciones que fundamentan su expedición.

Respecto al caso particular en comento y dadas las notas particulares referidas a la naturaleza jurídica de las circulares deberá examinarse el contenido de la circular 20101340129731 de 14 de abril de 2010 expedida por el Ministerio de Transporte, de la cual se debe precisar:

¹ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Expediente No. 6063, reiterada en sentencia de 9 de mayo de 2002, expediente No. 6604.

² Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 7 de septiembre de 2000, Expediente No. 6152.

³ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de 10 de marzo de 2005, Expediente No. 54001233100020040075001 (ACU).

**SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE:
GARANTES DEL TRANSPORTE, PARA EL PROGRESO DEL PAIS**



Superintendencia de Puertos y Transporte
República de Colombia

000005

10 AGO 2010

BICENTENARIO
de la Independencia de Colombia
1810-2010



a. Funcionario que la Expedió, y autoridades a quien la dirige

La circular es expedida por el Ministro de Transporte, autoridad administrativa que dirige las instrucciones contenidas en la circular a los Gobernadores y Alcaldes, a la Superintendente de Puertos y Transporte, a los Organismos de Tránsito del País, Departamentales y Municipales, al Director de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional y a los Directores Territoriales del Ministerio de Transporte.

El Ministerio de Transporte y bajo la representación de éste, el señor Ministro funge como autoridad suprema de tránsito que en el sentido del artículo 1 de la Ley 769 de 2002 y el numeral 2 del artículo 8 del Decreto 2053 de 2003 "posee facultades administrativas para definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional de tránsito y consecuentemente establecer los criterios de interpretación legal" lo cual plasmó en la referida circular.

Las normas sobre el particular consagran:

Decreto 2053 de 2003 que establece en su art. 2 las funciones del Ministerio de Transporte:

(...)

2. Formular las políticas de Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte y la infraestructura de los modos de su competencia

Art 5 Funciones del Despacho del Ministro: además de las funciones que determina el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, le corresponden las siguientes:

5.1 Orientar, dirigir, coordinar, planificar, controlar y evaluar el cumplimiento de las funciones a cargo del Sector, en materia de transporte, tránsito e infraestructura de todos los modos.

(...)

Art 8 Oficina Asesora Jurídica. La Oficina Asesora Jurídica cumplirá las siguientes funciones:

8.1 Asesorar y asistir al Ministro y demás dependencias del Ministerio en la aplicación e interpretación de las normas constitucionales y legales.

**SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE:
GARANTES DEL TRANSPORTE, PARA EL PROGRESO DEL PAIS**

3



8.2 Establecer los criterios de interpretación legal de última instancia del Ministerio. (Subrayado fuera de texto)

Con las anotaciones previas acerca de la naturaleza jurídica de las circulares en tanto su idoneidad para constituirse como verdaderos actos administrativos, se tiene que, respecto a los sujetos destinatarios de la circular si bien su totalidad no obedece a una relación de subordinación con respecto al Ministro de Transporte, la mayoría de sujetos a los que se refiere si deberán acatar la imperativa instrucción impartida, como ciertamente se predica de los organismos de tránsito del país, departamentales y municipales.

El anterior fundamento normativo con el cual se expide la referida circular pone de manifiesto las prerrogativas legales a partir de las cuales el Despacho del Ministro de Transporte y bajo la orientación y asistencia de la Oficina Asesora Jurídica, establecen el criterio de interpretación a partir del cual deberán aplicarse las disposiciones regulatorias en materia de transporte. Ciertamente se dan instrucciones concretas en las forma como deberá asumirse la modificación hecha por la Ley 1383 de 2010 en su artículo 24 con ocasión al artículo 136 de la Ley 769 de 2002. En este orden de ideas, el fundamento normativo de la expedición de la circular esta implícitamente trazado por las disposiciones del Decreto 2053 de 2003 que consagran las funciones del Ministerio de Transporte.

Se trata de un ejercicio legítimo de la autoridad de tránsito y transporte respecto de potestades que se encuentran a su cargo.

b. Objeto y contenido de las instrucciones que el Ministerio de Transporte imparte

En la mencionada circular 20101340129731 de 14 de abril de 2010, el Ministro de Transporte alude a una concreta necesidad que se subsume en la facultad de establecer los criterios de interpretación legal de última instancia del Ministerio. El objeto de la circular conlleva implícita la voluntad de la administración en orden a unificar los criterios de interpretación lo cual deja de manifiesto en los siguientes términos: "Teniendo en cuenta que el Congreso de la República expidió la Ley 1383 de 2010, la cual modificó parcialmente el Código Nacional de Tránsito Terrestre – Ley 769 de 2002 -, entre otros, el artículo 136 relacionado con la reducción de la multa, se hace necesario precisar su alcance y unificar criterios en todo el territorio nacional, a fin de que se aplique en los siguientes términos" (Subrayado fuera de texto)

**SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE:
GARANTES DEL TRANSPORTE, PARA EL PROGRESO DEL PAIS**

4



Superintendencia de Puertos y Transporte
República de Colombia

BICENTENARIO
de la Independencia de Colombia
1810-2010



000005

10 AGO. 2010

Es evidente que la circular emanada del Ministerio de Transporte responde a la naturaleza de un acto administrativo, pues es manifiesta la voluntad de la administración encaminada directa y reflexivamente a producir unos determinados efectos, esto es, la forma como deberá interpretarse lo consagrado en la modificación efectuada al artículo 136 de la Ley 769 de 2002.

Se trata de un argumento que se desprende, en primer lugar, del funcionario que la suscribe: el Ministro de Transporte como autoridad administrativa, rectora en el territorio nacional en materia de Tránsito y Transporte, y con respecto a éste, las autoridades administrativas a quien se dirige el acto administrativo la mayoría de estas subordinadas a sus instrucciones en materias de su competencia. Se excluyen naturalmente los Gobernadores y los Alcaldes de quienes se predica autonomía en el manejo de los asuntos de tránsito y transporte en sus correspondientes jurisdicciones territoriales. Se concluye entonces que la referida circular constituye una orden imperativa dadas las competencias legales atribuidas cargo al Ministerio de Transporte.

La expresión lingüística utilizada en la circular menciona la necesidad de unificar criterios "a fin de que se aplique en los siguientes términos" con lo cual denota una instrucción que lejos de constituirse como orientadora o recomendatoria de la misma, impone de forma fehaciente una orden de estricto cumplimiento, lo cual sugiere la autoridad que ejerce sobre la mayoría de las autoridades destinatarias como en líneas precedentes se ha expresado.

Estos argumentos antecedentes conllevan a la necesaria conclusión de que la circular 20101340129731 de 14 de abril de 2010, que fija el alcance del artículo 136 de la Ley 769 de 2002 modificado por el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010, obliga a las autoridades administrativas destinatarias a realizar una interpretación de la norma en los términos que el acto administrativo ordena.

En efecto, como manifestó el Consejo de Estado en sentencia proferida el 27 de mayo de 2004 por la Sección Quinta y dentro del Expediente ACU-0012 "*las circulares también pueden contener manifestaciones de la voluntad de la administración, que producen efectos jurídicos externos, esto es, frente a los administrados porque crean, suprimen o modifican situaciones jurídicas*" como ciertamente lo constituye el presente caso.

En este orden de ideas se hace imperativo el cumplimiento de lo dilucidado por la circular 20101340129731 de 14 de abril de 2010, pues se trata de un acto administrativo que ciertamente produce efectos jurídicos y goza de la presunción de legalidad.

SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE:
GARANTES DEL TRANSPORTE, PARA EL PROGRESO DEL PAIS



Superintendencia de Puertos y Transporte
República de Colombia

BICENTENARIO
de la Independencia de Colombia
1810-2010



000005 10 AGO. 2010

II. Las exigencias del artículo 136 de la Ley 769 de 2002 modificado por el artículo 24 de la Ley 1383 de 2010.

El artículo referido hace alusión a las distintas situaciones a partir de las cuales tiene lugar cierta reducción en el monto de las multas debidas por infracción a las normas de tránsito y transporte. El punto en particular que ha generado controversia en torno a su aplicación, es el que alude al descuento concedido a todos los conductores que tengan pendiente el pago de infracciones de tránsito a partir de la entrada en vigencia de la ley 1383 de 2010 y por un periodo de doce (12) meses.

El parágrafo 2 del artículo 24 de la Ley 1383 de 2010 establece: "A partir de la entrada en vigencia de la presente ley y por un periodo de doce (12) meses, todos los conductores que tengan pendiente el pago de infracciones de tránsito podrán acogerse al descuento previsto en el siguiente artículo"

De conformidad con lo anterior, el Ministerio de Transporte dispuso:

"Todos los conductores que tengan pendiente el pago de infracciones de tránsito causadas con anterioridad a la entrada en vigencia de Ley 1383 del 16 de marzo de 2010, podrán acogerse al descuento del 50% del valor adeudado, si cancelan dentro de los doce (12) meses contados a partir del 16 de marzo de 2010".

En este punto es evidente que el Ministerio de Transporte acoge la literalidad de la norma, implícita en el parágrafo 2 citado, conforme con el beneficio consagrado en las primeras líneas del artículo 24 de la Ley 1383 de 2010.

Continúa al respecto el Ministerio:

"El descuento que debe aplicarse es del 50% del valor total del monto adeudado, toda vez que la única condición para que dicho descuento opere es que el sancionado cancele dentro del término legal establecido en la Ley, interpretación que corresponde a la intención del legislador y a la aplicación del principio de favorabilidad previsto en la Constitución Política de Colombia". (Subrayado fuera de texto)

**SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE:
GARANTES DEL TRANSPORTE, PARA EL PROGRESO DEL PAIS**

6



Superintendencia de Puertos y Transporte
República de Colombia

BICENTENARIO
de la Independencia de Colombia
1810-2010



000005

10 AGO. 2010

Así las cosas, la circular 20101340129731 de 14 de abril de 2010 es un acto administrativo que goza de presunción de legalidad conforme con la cual, produce todos sus efectos hasta tanto no se controvierta por medio de las vías legales previstas para tal fin. Se trata de un acto administrativo que demanda su imperativo su cumplimiento pues como ha quedado de manifiesto, posee fuerza vinculante, su desconocimiento por consiguiente puede acarrear una violación a los deberes consagrados en la Ley 734 de 2002, art. 34 núm. 1.

Cordialmente,

Haydeé Cañizares M.
HAYDEÉ CAÑIZARES MADARIAGA
Superintendente de Puertos y Transporte

Proyectó: César Danilo Sanabria Palacio
Revisó: Alexander Jojoa Bolaños – Jefe Oficina Jurídica

SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE:
GARANTES DEL TRANSPORTE, PARA EL PROGRESO DEL PAIS

Calle 13 No. 18-24. "Estación de La Sabana" – PBX: 3526700 – Bogotá D.C. www.supertransporte.gov.co
Línea Atención al Ciudadano 01 8000 915615



Superintendencia de Puertos y Transporte
República de Colombia

BICENTENARIO
de la Independencia de Colombia
1810-2010



MEMORANDO



No. 20105500016143
Bogotá, 11-08-2010

PARA: Doctora Lina Maria Aycardi Aldana
Jefe Oficina Asesora Planeación

DE: Coordinador Grupo Notificaciones

ASUNTO: Publicación Circular No. 00005 de 10 de agosto de 2010

De manera atenta, me permito solicitarle se sirva ordenar a quien corresponda, realizar los trámites relacionados con la publicación en la página web de la Entidad, de la circular 00005 de 10 de agosto de 2010 "Fuerzas Vinculantes de la Circular 20101340129731"; la cual fue enviada al correo planeacion@supertransporte.gov.co, con copia a: rafaelgarrido@supertransporte.gov.co adrianaoyola@supertransporte.gov.co, linaaycardi@supertransporte.gov.co.

Cordial saludo,

DONALDO NEGRETTE GARCIA

Transcribió: Diana Santos

**SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE:
GARANTES DEL TRANSPORTE, PARA EL PROGRESO DEL PAIS**

Calle 13 No. 18-24. "Estación de La Sabana" – PBX: 3526700 – Bogotá D.C. www.supertransporte.gov.co
Línea Atención al Ciudadano 01 8000 915615

Diana Marcela Santos Osorio

De: Diana Marcela Santos Osorio
Enviado el: miércoles, 11 de agosto de 2010 11:10 a.m.
Para: planeacion
CC: Armando Rafael Garrido Lopera; Gloria Adriana Oyola Izquierdo; Jimmy Fernando Gutierrez Rodriguez; Aycardi Aldana Lina Maria
Asunto: Solicitud Publicación
Datos adjuntos: Circular 000005 de 10 de agosto de 2010.PDF

Buenos Días,

De manera atenta, me permito remitir por medio magnético la Circular No. 000005 de 10 de agosto de 2010 para su publicación en la página web de la Entidad,

Sin otro particular,

DONALDO NEGRETTE GARCIA
Coordinador Grupo Notificaciones

Proyectó: Diana Santos



Superintendencia de Puertos y Transporte
República de Colombia

BICENTENARIO
de la Independencia de Colombia
1810-2010



MEMORANDO

No. 20105500016153
Ciudad, 11-08-2010

PARA: Doctora Hilda Marlen Cerón Muñoz
Coordinadora Grupo Administrativa

DE: Coordinador Grupo notificaciones

ASUNTO: Solicitud Publicación Circular No. 000005 de 10 de agosto de 2010

De manera atenta, me permito solicitarle se sirva ordenar a quien corresponda, realizar los trámites relacionados con la publicación en el Diario Oficial de la Circular No. 00005 de 10 de agosto 2010, "Fuerzas Vinculante de la Circular 20101340129731"; la cual fue enviada al correo yennysolano@supertransporte.gov.co.

Cordial saludo,


DONALDO NEGRETTE GARCIA

Transcribió: Diana Santos

**SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE:
GARANTES DEL TRANSPORTE, PARA EL PROGRESO DEL PAIS**

Calle 13 No. 18-24. "Estación de La Sabana" - PBX: 3526700 - Bogotá D.C. www.supertransporte.gov.co
Línea Atención al Ciudadano 01 8000 915615

Diana Marcela Santos Osorio

De: Diana Marcela Santos Osorio
Enviado el: miércoles, 11 de agosto de 2010 11:14 a.m.
Para: Yenny Sofia Solano Dumar
Asunto: RV: Solicitud Publicacion
Datos adjuntos: Circular 000005 de 10 de agosto de 2010.PDF; Circular 00005 de 10 de agosto de 2010.doc

De: Diana Marcela Santos Osorio
Enviado el: miércoles, 11 de agosto de 2010 11:13 a.m.
Para: Yenny Sofia Solano Dumar
Asunto: Solicitud Publicacion

Buenos Días,

De manera Atenta, me permito remitir por medio magnético la Circular No. 000005 de 10 de agosto de 2010 de asunto "Fuerza Vinculante de la circular 20101340129731" para su publicación en el Diario Oficial.

Sin otro Particular,

DONALDO NEGRETTE GARCIA
Coordinador Grupo Notificaciones

Proyectó: Diana Santos