



CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: **William Zambrano Cetina**

Bogotá D.C., diez (10) de septiembre dos mil nueve (2009)

**Radicación No. 1962**

**Expediente:** 11001-03-06-000-2009-00045-00

**Referencia:** Precio de la revisión técnico mecánica de vehículos. Inexistencia de facultades legales para su fijación.

### 1. La consulta

Los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de Transporte, consultan a la Sala sobre la competencia del Ministerio de Transporte o de los concejos municipales para fijar "las tarifas" que pueden cobrar los centros de diagnóstico automotor autorizados por el Estado para la revisión técnico mecánica y de gases de vehículos que exige el Código Nacional de Tránsito -Art.50 de la Ley 769 de 2002-; en su defecto, sobre la posibilidad de que dicho precio sea fijado directamente por el mercado sin intervención oficial.

En concreto se pregunta:

1. *El Ministerio de Transporte con base en el nuevo Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002, estaría autorizado para fijar las tarifas a los centros de diagnóstico automotor por revisión técnico mecánica y de gases o podría dejarla a las condiciones de oferta y demanda, esto es, de libre competencia?*
2. *El artículo 120 del Decreto 948 de 1995 se encuentra vigente o se entiende derogado en virtud de lo dispuesto en la Ley 769 de 2002 en lo que tiene que ver con la facultad de fijar tarifas (sic) los Concejos Municipales de la Revisión Técnico Mecánica y de Gases?*
3. *En caso contrario, quién es el competente para fijar las tarifas a aplicar por los Centros de Diagnóstico por la Revisión Técnico Mecánica y de Gases?*

### 2. El problema jurídico planteado

Según la consulta, preocupa especialmente a las entidades consultantes el hecho de que el Código Nacional de Tránsito no se refirió, como tampoco lo hacía el anterior estatuto -Decreto Ley 1344 de 1970-, a las tarifas que pueden cobrar los centros de diagnóstico autorizados por la revisión técnico mecánica y de gases de vehículos, ni tampoco señaló la autoridad competente para fijarlas.



## Consulta Radicación No. 1962

Solamente encuentran como referente lo que se prevé en el párrafo del artículo 120 del Decreto Reglamentario 948 de 1995 (por medio del cual se dictan medidas para la prevención y control de la contaminación atmosférica y protección de la calidad del aire), según el cual los municipios y distritos “fijarán las tarifas por las revisiones técnicas que realicen los centros de diagnóstico oficiales o particulares autorizados para la verificación del cumplimiento de normas ambientales por automotores y demás fuentes móviles”, así como sus procedimientos de recaudo. Sin embargo, resaltan que en el contexto del mismo decreto (normas de control ambiental) esa función de fijar tarifas solamente estaría referida al valor del “certificado de gases” por emisiones contaminantes y no comprendería el valor de la revisión técnico mecánica, la cual se regulaba por aparte en las normas de tránsito.

Por tanto, ahora que el nuevo Código Nacional de Tránsito ha unificado las revisiones técnico mecánica y de gases en un solo trámite, se pregunta si su valor puede ser fijado por los municipios y distritos conforme al párrafo del artículo 120 que se acaba de citar, o si dicha función debe ser cumplida por el Ministerio de Transporte con base en las funciones generales que como autoridad del sector le otorga el Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002), o si simplemente, como ya conceptuara la Oficina Jurídica de esta última entidad, se trata de un precio que debe ser fijado libremente por el mercado ante la ausencia de norma legal que permita establecer un precio oficial.

### 3. Consideraciones

#### 3.1 Antecedentes

##### a. La revisión técnico-mecánica en la legislación anterior

El Decreto Extraordinario 1809 de 1990, que modificó el Decreto Extraordinario 1344 de 1970, anterior Código Nacional de Tránsito, implantó la obligación de efectuar una revisión técnico mecánica anual de los vehículos automotores y señaló que la misma se realizaría en centros de diagnóstico autorizados por el Estado para tal fin; además, estableció que en los lugares donde estos centros de diagnóstico no existieren, la revisión se efectuaría conforme lo indicara el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte, INTRA, hoy extinto<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> “Art.61. El artículo 74 del Decreto Ley 1344 de 1970, quedará así: 74. Los vehículos automotores que circulen por las vías públicas o privadas abiertas al público, deberán someterse anualmente a revisión técnico—mecánica con el fin de verificar por lo menos: su estado general, el correcto funcionamiento de los sistemas de frenos (capacidad de frenado), dirección, luces, suspensión, dispositivo acústico, emanación de gases y de los instrumentos de control y seguridad.

Parágrafo 1° Se someterán también a revisión técnico—mecánica los vehículos automotores de placa extranjera que ingresen temporalmente al país por un período superior a dos (2) meses.



### Consulta Radicación No. 1962

Como indican las entidades consultantes, no se observa que en dicho Código se hubiera regulado el valor de la referida revisión ni que se concedieran facultades especiales a alguna autoridad para ello. El artículo 75 del mismo estatuto, modificado también por el Decreto 1809 de 1990, solamente establecía que para la revisión técnico-mecánica del vehículo su propietario acreditaría previamente “que el vehículo está a paz y salvo por concepto de impuesto de timbre, circulación y tránsito y está amparado por el seguro obligatorio vigente por daños a las personas causados en accidentes de tránsito”.

A las autoridades de tránsito únicamente se les encargó la función de diseñar los formularios de revisión donde habría de constar “el estado de los sistemas revisados”; y se decía que los respectivos certificados tendrían validez nacional si la revisión era realizada en un centro de diagnóstico oficial o autorizado (artículos 76 y 77 del anterior Código Nacional de Tránsito, modificados por el Decreto 1809 de 1990).

Posteriormente, el Decreto 2150 de 1995 del 6 de diciembre de 1995 de supresión de trámites, eliminó “el trámite de la revisión técnico - mecánica” para los vehículos particulares pero la mantuvo para aquellos automotores destinados al servicio público de transporte de pasajeros, carga o mixto, de forma que, en ese sentido, las normas del Código Nacional de Tránsito sobre el particular siguieron conservando su vigencia en relación con este sector en concreto<sup>2</sup>.

Luego la Ley 336 de 1996 o Estatuto General de Transporte estableció que por razones de seguridad vial, “el nuevo Código Nacional de Tránsito Terrestre deberá estipular, desarrollar y reglamentar la obligación de la revisión técnico mecánica vehicular en transporte público y privado y con tal objetivo adoptar una política nacional de Centros de Diagnóstico Automotor (parágrafo del art.31). Es decir, este estatuto encargó al propio legislador (no a la Administración), la regulación posterior de dicha revisión técnico mecánica y la fijación de la política nacional en materia de centros de diagnóstico.

En relación con la facultad del Estado de intervenir en las tarifas, el Estatuto del Transporte se refirió especialmente a las propias de los modos de transporte (terrestre, fluvial, marítimo y aéreo)<sup>3</sup>, sin hacer alusión alguna a las derivadas de esa revisión técnico mecánica que, como se dijo, quedó diferida al Código Nacional de Tránsito.

---

Parágrafo 2° Para efectuar la revisión técnico-mecánica las autoridades de tránsito utilizarán centros de diagnóstico. En aquellos lugares donde no haya centros de diagnóstico, la revisión se hará conforme con lo establecido por el Instituto Nacional de Transporte y Tránsito.”

<sup>2</sup> Concepto 1033 de 1997 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, M.P. César Hoyos Salazar. En este concepto la Sala hizo un recuento normativo de la materia y señaló que para restablecer la revisión técnico-mecánica de vehículos particulares era necesaria una ley previa que lo permitiera.

<sup>3</sup> ARTÍCULO 29. En su condición rectora y orientadora del Sector y del Sistema Nacional de Transporte, le corresponde al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los Modos de transporte.



## Consulta Radicación No. 1962

### b. La revisión de gases

No obstante que la revisión técnico mecánica regulada en el Código Nacional de Tránsito comprendía, entre otros aspectos, la verificación de “emanación de gases” (art.74), el último inciso del artículo 4 de la Ley 105 de 1993 dispuso en su momento que la autoridad del sector de Transporte competente, en concordancia con la autoridad ambiental establecerá los niveles máximos de emisión de sustancias, ruidos y gases contaminantes de los motores de los distintos tipos de naves y vehículos y que el control sobre el cumplimiento de estas disposiciones, será ejercido por las autoridades competentes.

Posteriormente, el Decreto Reglamentario 948 de 1995 expedido por el Ministerio del Medio Ambiente con base en la Ley 99 de 1993, relativo a la prevención y control de la contaminación atmosférica y protección de la calidad del aire, se estableció como condición autónoma para la circulación de vehículos automotores, la obtención de una “certificación” sobre el cumplimiento de las normas de emisión de sustancias contaminantes, según las reglas y procedimientos señalados por el Ministerio del Medio Ambiente, quien a su vez fue encargado de señalar los requisitos técnicos y demás condiciones que debían cumplir los centros de diagnóstico autorizados para expedir las respectivas certificaciones<sup>4</sup>.

En este contexto y respecto de la revisión de gases, el párrafo del artículo 120 del mismo Decreto 948 de 1995 estableció que los municipios y distritos “fijarán las tarifas por las revisiones técnicas que realicen los centros de diagnóstico oficiales o particulares autorizados para la verificación del cumplimiento de normas ambientales por automotores y demás fuentes móviles”, así como sus procedimientos de recaudo<sup>5</sup>.

Así entonces, comparte la Sala lo señalado en la Consulta en cuanto a que esta última competencia para la fijación de tarifas, solamente se refería en su momento a la certificación de conformidad ambiental o de gases, puesto que la revisión técnico mecánica, que el Decreto 2150 de 1995 había mantenido para los vehículos de servicio público, se regulaba directamente por el Código Nacional de Tránsito de la época, en el cual, como ya se señaló, nada se decía respecto a la determinación oficial de tarifas.

<sup>4</sup> El artículo 92 del Decreto 948 de 1995 estableció que la evaluación de emisiones empezaría a regir el 1 de enero de 1996, aunque posteriormente, el Decreto 1207 de 1995, eliminó dicha vigencia y señaló que la misma sería fijada por el Ministerio del Medio Ambiente.

<sup>5</sup> El artículo 120 se refiere en nueve (9) numerales al procedimiento para imponer sanciones por violación de las prohibiciones y deberes establecidos en el Decreto en materia de contaminación por fuentes móviles. Solamente el párrafo hace alusión al tema de tarifas de la siguiente forma: “**PARAGRAFO.** Los municipios y distritos fijarán las tarifas por las revisiones técnicas que realicen los centros de diagnóstico oficiales o particulares autorizados, para la verificación del cumplimiento de normas ambientales por automotores y demás fuentes móviles, así como sus procedimientos de recaudo”.



### Consulta Radicación No. 1962

Se trataba por tanto de dos exigencias distintas: la técnico-mecánica, por una parte, y la de gases, por otra, cada una sometida en su momento a esquemas regulatorios diferentes.

#### 3.2 La unificación de trámites en el Código Nacional de Tránsito.

El nuevo Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002) regula conjuntamente la revisión técnico-mecánica y de gases de la siguiente manera:

- (i) El artículo 28<sup>6</sup> se refiere a "*las condiciones técnico mecánica, de gases y de operación*", señalando que para que un vehículo pueda transitar en el territorio nacional debe garantizar el cumplimiento de condiciones mecánicas y técnicas "y cumplir con las normas de emisión de gases que establezcan las autoridades ambientales";
- (ii) El artículo 50 establece la obligación de los propietarios y tenedores de vehículos de mantenerlos en óptimas condiciones mecánicas y de seguridad<sup>7</sup>;
- (iii) El artículo 51 establece la revisión técnico-mecánica para automotores tanto de servicio público como privado; para los primeros la revisión deberá hacerse anualmente y para los segundos cada dos años<sup>8</sup>.

Además, este artículo señala que la revisión técnico mecánica comprende, entre otros aspectos, la verificación de los "niveles de emisión de gases y elementos contaminantes acordes con la legislación vigente sobre la materia".

- (iv) El artículo 52 señala en concordancia que la revisión de gases será bianual para el servicio particular y anual para el servicio público;

<sup>6</sup> **ARTÍCULO 28. CONDICIONES TÉCNICO-MECÁNICA, DE GASES Y DE OPERACIÓN.** Para que un vehículo pueda transitar por el territorio nacional, debe garantizar como mínimo el perfecto funcionamiento de frenos, del sistema de dirección, del sistema de suspensión, del sistema de señales visuales y audibles permitidas y del sistema de escape de gases; y demostrar un estado adecuado de llantas, del conjunto de vidrios de seguridad y de los espejos y cumplir con las normas de emisión de gases que establezcan las autoridades ambientales."

En concordancia el artículo 51 del Código señala que los vehículos de servicio público (cada año) y particular (cada dos años) deberán someterse a revisión, la cual comprenderá su conformidad técnica, mecánica y también los "niveles de emisión de gases y elementos contaminantes acordes con la legislación vigente sobre la materia".

<sup>7</sup> En el proyecto de ley No. 012 de 2006 Cámara, 087 de 2007 Senado, "Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito) y se dictan otras disposiciones", cuyas objeciones por inconstitucionalidad ya fueron resueltas por la Corte Constitucional en Sentencia C-321 de 2009, se adiciona la palabra "*ambiental*", de manera que la obligación del propietario o tenedor será mantener el vehículo en óptimas condiciones *mecánicas, ambientales y de seguridad*. En relación con éste proyecto (sólo una disposición fue declarada inexecutable) se encuentra en proceso de ser ajustado en el Congreso conforme lo establece el inciso final del artículo 167 C.P., para luego ser sancionado por el Presidente de la República.

<sup>8</sup> El proyecto de ley que reforma el Código Nacional de Tránsito (ver pie de página anterior) unifica en un año la revisión para todos los vehículos.



### Consulta Radicación No. 1962

- (v) El artículo 53<sup>9</sup> señala que la “revisión técnico-mecánica y de gases” deberá hacerse en los centros de Diagnóstico Automotor legalmente constituidos que cumplan “las condiciones mínimas” señaladas por los Ministerios de Transporte y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en lo de sus respectivas competencias, a cuyo efecto, los resultados del examen deberán constar en un “formulario uniforme” que determinarán conjuntamente los respectivos ministerios.
- (vi) El artículo 54<sup>10</sup> establece la obligación de llevar un registro computarizado de los resultados de las revisiones técnico-mecánica y de gases que realicen los talleres y centros de diagnóstico autorizados.
- (vii) Finalmente, el artículo 131 (literal c) se refiere a las sanciones por no realizar la revisión en el plazo legal establecido o cuando el vehículo no se encuentre en adecuadas condiciones técnico-mecánicas o de emisión de gases<sup>11</sup>.

Se observa así que el nuevo Código Nacional de Tránsito unifica las revisiones técnico.-mecánica y de gases. Por una parte, tanto el artículo 28 como el 53 se refieren a la “revisión técnico-mecánica y de gases” como una misma exigencia y, por otra, establecen su realización en un mismo momento y con el diligenciamiento de un formulario unificado. Además, el artículo 51 incluye como parte de la revisión técnico mecánica, la verificación de conformidad ambiental por emanación de gases contaminantes, que corresponde a lo que antes se entendía como certificación de gases<sup>12</sup>.

De otro lado, cabe decir que el nuevo estatuto de tránsito comparte entonces la misma lógica de otras diversas normas de racionalización de trámites y de eficiencia administrativa que buscan reducir tiempo y recursos y evitar diligencias innecesarias a los ciudadanos (Decreto Ley 2150 de 1995 o Ley 962 de 2005, por ejemplo), siendo así obligación de las autoridades interrelacionadas en razón de sus competencias, actuar de manera coordinada para establecer tanto las condiciones mínimas que deben cumplir los centros de diagnóstico autorizados para desarrollar esa actividad, como el contenido del formulario unificado que debe diligenciarse al momento de la respectiva revisión.

<sup>9</sup> **ARTÍCULO 53. CENTROS DE DIAGNÓSTICO AUTOMOTOR.** La revisión técnico-mecánica y de gases se realizará en centros de diagnóstico automotor, legalmente constituidos, que posean las condiciones mínimas que determinen los reglamentos emitidos por el Ministerio de Transporte y el Ministerio del Medio Ambiente en lo de sus competencias. Los resultados de la revisión técnico -mecánica y de gases serán consignados en un formato uniforme cuyas características determinarán los Ministerios anotados. Para la revisión del vehículo automotor, se requerirá únicamente la presentación de su licencia de tránsito y el correspondiente seguro obligatorio.

<sup>10</sup> **ARTÍCULO 54. REGISTRO COMPUTARIZADO.** Los talleres de mecánica o centros de diagnóstico automotor llevarán un registro computarizado de los resultados de las revisiones técnico-mecánicas y de gases de cada vehículo, incluso de los que no la aprueben.

<sup>11</sup> Este artículo es concordante con el artículo 122 que regula de manera específica las medidas correctivas y las sanciones por contaminación ambiental.

<sup>12</sup> De hecho en el proyecto de reforma que se ha citado, ya se habla genéricamente de “revisión periódica de vehículos”, que comprende los tres componentes: técnica, mecánica y ambiental.



## Consulta Radicación No. 1962

Precisamente, la Resolución 3500 de 2005 expedida conjuntamente por los Ministerios del Transporte y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, establece los requisitos que deben cumplir los centros de diagnóstico para realizar la revisión técnico-mecánica y de gases, especifica los aspectos a evaluar en dicha revisión (siendo uno de ellos los “niveles de emisión de gases y elementos contaminantes acordes con la legislación sobre la materia”) y señala las características del respectivo certificado unificado, entre otros temas.

No obstante, como pasa a revisarse, ni el Código Nacional de Tránsito ni en la referida resolución conjunta -que además no podría hacerlo sin autorización expresa del legislador- se establecen competencias expresas para la fijación de las tarifas de la revisión técnico-mecánica y de gases, bien se entiendan como trámites unificados o independientes.

### **3.3. La inexistencia de facultades en el Código Nacional de Tránsito para la fijación del valor de la revisión técnico mecánica y de gases. Inaplicabilidad al caso concreto del parágrafo del artículo 120 del Decreto 2148 de 1995.**

Como se señaló, el primer interrogante de la consulta se refiere a la posibilidad de que el Ministerio de Transporte fije las “tarifas” que pueden cobrar los centros de diagnóstico autorizados por la revisión técnico-mecánica ordenada en el Código Nacional de Tránsito.

La Sala observa, como lo advierten los Ministerios consultantes, que el nuevo Código Nacional de Tránsito no se refiere al valor que pueden cobrar los centros de diagnóstico acreditados para expedir el referido certificado técnico-mecánico y de gases, ni atribuye competencia expresa para su fijación por autoridad administrativa alguna, ni siquiera en cabeza del Ministerio de Transporte a quien se le asignan algunas competencias como autoridad de tránsito.

En efecto, a las funciones generales de dirección y regulación de dicho Ministerio previstas en el Decreto 2053 de 2003<sup>13</sup> o a las que se prevén en las Leyes 105 de

<sup>13</sup> Estatutos del Ministerio según su página web, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones. El artículo 1 señala que el Ministerio de Transporte tiene como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte. Por su parte, el artículo 2º le asigna las siguientes funciones:

“Artículo 2º. *Funciones del Ministerio.* El Ministerio de Transporte cumplirá, además de las funciones que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

- 2.1 Participar en la formulación de la política, planes y programas de desarrollo económico y social del país.
- 2.2 Formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte y la infraestructura de los modos de su competencia.
- 2.3 Establecer la política del Gobierno Nacional para la directa, controlada y libre fijación de tarifas de transporte nacional e internacional en relación con los modos de su competencia, sin perjuicio de lo previsto en acuerdos y tratados de carácter internacional.
- 2.4 Formular la regulación técnica en materia de tránsito y transporte de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.



## Consulta Radicación No. 1962

1993<sup>14</sup> y Ley 336 de 1996<sup>15</sup>, el Código Nacional de Transporte solamente adiciona las generales derivadas de su calificación como autoridad de tránsito -de velar por la seguridad de las personas y las cosas en las vías (arts.3 y 7<sup>16</sup>)- y algunas muy puntuales como las de reglamentación de las características técnicas de la demarcación y señalización de la infraestructura vial y de la ubicación y colocación de vallas publicitarias y promocionales, letreros y avisos (artículo 5º); la puesta en marcha del Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT); la adopción de los formatos para las licencias de conducción y de tránsito y su clasificación (arts.17 y 36); la reglamentación de las condiciones de cambio de servicio de un vehículo (art.27); la reglamentación de carros antiguos y clásicos (ibídem); etc. Pero, en

2.5 Formular la regulación económica en materia de tránsito, transporte e infraestructura para todos los modos de transporte.

2.6 Establecer las disposiciones que propendan por la integración y el fortalecimiento de los servicios de transporte.

2.7 Fijar y adoptar la política, planes y programas en materia de seguridad en los diferentes modos de transporte y de construcción y conservación de su infraestructura.

2.8 Establecer las políticas para el desarrollo de la infraestructura mediante sistemas como concesiones u otras modalidades de participación de capital privado o mixto.

2.9 Apoyar y prestar colaboración técnica a los organismos estatales en los planes y programas que requieran asistencia técnica en el área de la construcción de obras y de infraestructura física, con el fin de contribuir a la creación y mantenimiento de condiciones que propicien el bienestar y desarrollo comunitario.

2.10 Elaborar el proyecto del plan sectorial de transporte e infraestructura, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y las entidades del sector y evaluar sus resultados.

2.11 Elaborar los planes modales de transporte y su infraestructura con el apoyo de las entidades ejecutoras, las entidades territoriales y la Dirección General Marítima, Dimar.

2.12 Coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura de los modos de su competencia.

2.13 Diseñar, coordinar y participar en programas de investigación y desarrollo científico, tecnológico y administrativo en las áreas de su competencia.

2.14 Impulsar en coordinación con los Ministerios competentes las negociaciones internacionales relacionadas con las materias de su competencia.

2.15 Orientar y coordinar conforme a lo establecido en el presente decreto y en las disposiciones vigentes, a las entidades adscritas y ejercer el control de tutela sobre las mismas.

2.16 Coordinar el Consejo Consultivo de Transporte y el Comité de Coordinación Permanente entre el Ministerio de Transporte y la Dirección General Marítima, Dimar.

2.17 Participar en los asuntos de su competencia, en las acciones orientadas por el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

2.18 Las demás que le sean asignadas (...)."

<sup>14</sup> En materia de tarifas esta Ley se refiere básicamente a la posibilidad de establecer subsidios a las tarifas de transporte para tercera edad, estudiantes, etc. (art.3-9); a las tarifas de los terminales de transporte (art.17 párrafo 2º); a las tarifas por el uso de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación (art.21).

<sup>15</sup> El artículo 29 se refiere a la facultad de fijar las tarifas de los diferentes modos de transporte: "ARTÍCULO 29. En su condición rectora y orientadora del Sector y del Sistema Nacional de Transporte, le corresponde al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte formular la política y fijar los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada uno de los modos de transporte (se subraya)".

<sup>16</sup> El artículo 3º señala cuáles son las autoridades de tránsito, dentro de las cuales se encuentra en primer lugar el Ministerio de Transporte. Por su parte el artículo 7º señala las funciones de las autoridades de tránsito en relación con su deber de asegurar el cumplimiento de la normatividad de tránsito.



### Consulta Radicación No. 1962

ninguna de tales competencias se encuentra alguna que expresamente permita fijar el valor de la revisión técnico mecánica y de gases.

De hecho, la única facultad de fijación de tarifas en cabeza del Ministerio del Transporte era la contenida en el artículo 9 del Código Nacional de Tránsito para la sostenibilidad del RUNT<sup>17</sup>, la cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-532 de 2003, en la medida que al delegar dicha facultad el legislador no estableció el sistema y el método para calcular la respectiva tasa, tal como lo ordena el artículo 338 de la Constitución Política<sup>18</sup>.

Por tanto, menos fundamento tendría aún en el caso concreto la fijación de una tarifa de un precio de mercado por parte de ese Ministerio cuando ni siquiera aparece una autorización legal para ello<sup>19</sup>.

Considera además la Sala, como ya había dejado planteado, que la competencia en cuestión no se podría derivar tampoco de lo que en su momento disponía el parágrafo del artículo 120 del Decreto Reglamentario 948 de 1995, pues éste se refería exclusivamente al valor del certificado de gases cuando era un requisito independiente de la revisión técnico mecánica y no un componente de ésta; por tanto, la competencia que en su momento recibieron los municipios y distritos para fijar ese valor en concreto, no podría entenderse ampliada ahora para hacer lo mismo respecto del trámite unificado de revisión técnico-mecánica y de gases.

Precisamente se advierte que el segundo interrogante de la Consulta parte de un supuesto equivocado cuando se pregunta a la Sala sobre la vigencia de la competencia de los concejos municipales, prevista en el Decreto 948 de 1995, para fijar el valor de *"la revisión técnico-mecánica y de gases"*, como si en algún momento dichas corporaciones hubieran tenido esa facultad; como se ha señalado, ese decreto sólo se refería a la "la verificación del cumplimiento de normas ambientales" (parágrafo del art.120), esto es, a la revisión de gases y, por

<sup>17</sup> "Artículo 9º. Características de la información de los registros. Toda la información contenida en el RUNT será de carácter público.

Sus características, el montaje, la operación y actualización de la misma serán determinadas por el Ministerio de Transporte y su sostenibilidad deberá estar garantizada únicamente con el cobro de tarifas que serán fijadas por el Ministerio para el ingreso de datos y la expedición de certificados de información (...)" (parte subrayada declarada inexecutable).

<sup>18</sup> Sentencia C-532 de 2003): "La Corte no encuentra que la Ley 769 de 2002 haya señalado linderos sustantivos a la autoridad administrativa para fijar el valor de las tarifas, lo que conduce al desconocimiento por parte de la norma acusada del mandato del artículo 338 de la Constitución que permite que el Legislador autorice a las autoridades administrativas para la fijación de las tarifas de las tasas, siempre y cuando el sistema y el método para definir los costos sean determinados por la propia ley. Por las anteriores razones la Corte procederá a declarar la inexecutable de la expresión "que serán fijadas por el Ministerio", contenida en el inciso 2 del artículo 9 de la Ley 769 de 2002"

<sup>19</sup> Es así que el Congreso expidió posteriormente la Ley 1005 de 2006, en la que se estableció el método y sistemas para fijar la tarifa por las inscripciones y certificaciones del RUNT.



### Consulta Radicación No. 1962

tanto, esa competencia no abarcaba, ni abarcaría tampoco ahora, la revisión técnico-mecánica como se asume en la pregunta<sup>20</sup>.

Pero además hay que tener en cuenta que en el proyecto de ley que reforma el Código Nacional de Tránsito<sup>21</sup>, ya no se habla de "revisión técnico-mecánica y de gases" (como lo hace actualmente la Ley 769 de 2002) sino simple y genéricamente de "revisión periódica de los vehículos"<sup>22</sup>, lo que ratificaría la imposibilidad de acudir a las competencias que en su momento fueron concedidas solamente para la revisión de gases.

Descartado entonces que el Ministerio de Transporte, por una parte, o los concejos municipales o distritos, por otra, tengan atribuida una competencia expresa para fijar el valor de la revisión técnico-mecánica y de gases establecida en el Código Nacional de Tránsito (ley 769 de 2002), debe la Sala a resolver el tercer interrogante de la Consulta sobre la autoridad que, ante tal vacío, debería fijar dicho valor.

No obstante, previo a ello es necesario revisar la naturaleza y condiciones que deben cumplir los centros de diagnóstico autorizados por el Estado (numeral 3.4) y hasta dónde se trata de una función pública en cabeza de particulares o simplemente el ejercicio de una empresa (numeral 3.5), cuya regulación debe analizarse a partir del artículo 333 y siguientes de la Constitución (numeral 3.6).

#### 3.4. Los centros de diagnóstico autorizados: naturaleza y requisitos para su funcionamiento.

Como ya se señaló, el Código Nacional de Tránsito establece que la revisión técnico-mecánica y de gases se realizará "en centros de diagnóstico automotor, legalmente constituidos", que posean las condiciones mínimas que determinen

<sup>20</sup> Es así que por ejemplo la Resolución 556 de 2003 del Departamento Administrativo del Medio Ambiente de Bogotá que se adjunta a la Consulta, la cual fue expedida en su momento con base en el referido Decreto 948 de 1995, sólo se refería a la *revisión de gases* realizada en los centros de diagnóstico autorizados por esa entidad distrital y, por tanto, no resultaría aplicable a la "revisión técnico- mecánica y de gases" que se cumple hoy en centros autorizados directamente por el Ministerio de Transporte y no ya por las entidades territoriales. De hecho, el artículo 29 de la Resolución 3500 de 2005, modificado por el artículo 11 de la Resolución 2200 de 2006 de los Ministerios de Transporte y Ambiente, establece que la única autoridad competente para otorgar la habilitación correspondiente a los centros de diagnóstico automotor es el Ministerio de Transporte y que por tanto "ninguna autoridad local podrá autorizar la operación de nuevos Centros de Diagnóstico Automotor", tal como venía ocurriendo antes de la expedición del nuevo Código Nacional de Tránsito.

<sup>21</sup> Proyecto de Ley No. 012 de 2006 Cámara, 087 de 2007 Senado (ver pie de página 6)

<sup>22</sup> *Ibidem*. "Artículo 11. El artículo 51 de la Ley 769 de 2002, quedará así: (...) **Artículo 51. Revisión periódica de los vehículos.** Todos los vehículos automotores, deben someterse anualmente a revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes (...)"



### Consulta Radicación No. 1962

“los reglamentos emitidos por el Ministerio de Transporte y el Ministerio del Medio Ambiente en lo de sus competencias” (artículo 53)<sup>23</sup>.

Ese reglamento se encuentra actualmente en la Resolución 003500 de 2005 de los Ministerios de Transporte y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la cual ha sido objeto de diversas modificaciones, especialmente en cuanto a la adaptación y transición de los antiguos centros de diagnóstico al nuevo régimen.

El artículo 1º señala que la resolución tiene por objeto establecer “las condiciones mínimas” que deben cumplir los Centros de Diagnóstico Automotor y “fijar los criterios y el procedimiento para realizar las revisiones técnico-mecánica y de gases de los vehículos automotores que transiten por el territorio nacional”, con el fin de garantizar la seguridad vial y la protección del medio ambiente, en condiciones de confiabilidad, calidad y la tecnología adecuada con los sistemas de información.

El artículo 2º (Ámbito de aplicación) dispone que la resolución será aplicable en todo el territorio nacional para todas las actividades relacionadas con los Centros de Diagnóstico Automotor y las revisiones técnico-mecánica y de gases de los vehículos automotores.

El artículo 3 se refiere ya directamente a los Centros de Diagnóstico, los cuales define como “establecimiento de comercio o empresa de naturaleza pública, privada o mixta destinado al examen técnico-mecánico de vehículos automotores y a la revisión del control ecológico conforme con las normas ambientales”.

El artículo 4 denota una particularidad de estas organizaciones: su especificidad. Es decir, el hecho de que su único objeto social (comercial como se dijo) debe ser la práctica de la revisión técnico mecánica y de gases:

“Los Centros de Diagnóstico Automotor estarán destinados exclusivamente a las revisiones técnico-mecánica y de gases y no podrán realizar actividades afines o similares con dicha revisión como labores de reparación, mantenimiento y ventas de repuestos”.

De ahí que el mismo artículo establezca que no podrán constituir ni operar centros de diagnóstico automotor (i) las empresas que realicen actividades de transporte público terrestre automotor; ni tampoco (ii) los concesionarios o distribuidores de vehículos.

Y se señala también que los talleres de mecánica “interesados” en prestar el servicio de las revisiones técnico-mecánica y gases, “no podrán continuar realizando actividades afines, tal como lo prevé el inciso anterior” (ibídem).

<sup>23</sup> El proyecto de ley que reforma el Código Nacional de Tránsito (ver pie de página 6) establece además que los centros de diagnóstico autorizados deberán contar previamente con reconocimiento en el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología acreditándose como organismo de inspección. La Sentencia C-321 de 2009 declaró infundada la objeción presentada contra la modificación de este artículo (según se revisa más adelante), que en esencia es igual al actual.



### Consulta Radicación No. 1962

Ahora, el artículo 5° fija las condiciones que deben cumplir los establecimientos de comercio o las empresas públicas o privadas “que aspiren a habilitarse y registrarse” como Centro de Diagnóstico Automotor:

- a) Obtener un Certificado de Conformidad expedido por un Organismo acreditado en el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología, bajo los parámetros establecidos en misma resolución.
- b) Cumplir requisitos mínimos en cuanto a las instalaciones, pruebas, personal y equipos estipulados en “las Especificaciones Normativas Disponibles END 36 --Centros de Diagnóstico Automotor--, END 37 --Revisión técnico-mecánica para vehículos automotores-- y en la Norma Técnica Colombiana NTC 5365 --Calidad del aire”.
- c) Someterse al menos a una (1) auditoría semestral completa de seguimiento por parte del Organismo de Certificación.

Más adelante, el artículo 6<sup>24</sup> establece los pasos que deben seguir los interesados en “habilitar” sus empresas o establecimientos de comercio como centros de diagnóstico automotor:

- a) Solicitud escrita ante el Ministerio de Transporte, indicando razón social, domicilio, dirección y teléfono del Centro;
- b) Representación legal;
- c) Copia de los respectivos permisos o autorizaciones expedidas por las Alcaldías, Curadurías Urbanas y las Autoridades Ambientales respecto de la apertura del establecimiento;
- d) Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual -RCE- para asegurar los perjuicios patrimoniales que cause a terceras personas;
- e) Certificación expedida por la autoridad ambiental competente, en la que se indique que el Centro de Diagnóstico Automotor cumple con las exigencias en materia de revisión de gases, con fundamento en las Especificaciones Normativas Disponibles y en las normas técnicas colombianas de que trata la presente resolución.
- f) Presentar Certificado de Conformidad según lo indicado anteriormente.
- g) Presentar el Manual de Procedimientos para la realización de las pruebas
- h) Contar con la infraestructura de software, hardware y conectividad establecida por el Registro Único Nacional de Tránsito –RUNT- que garantice

<sup>24</sup> Modificado por el art. 3, Resolución del Min. Transporte y Min. Ambiente 2200 de 2006, Modificado por el art. 1, Resolución Min. Transporte y Min. Ambiente 4062 de 2007.



**Consulta Radicación No. 1962**

el registro y transferencia de la información de los resultados de las revisiones técnico-mecánica y de gases de cada vehículo.

Cumplido lo anterior Ministerio de Transporte, mediante acto administrativo, autorizará la habilitación e inscripción del Centro de Diagnóstico Automotor en el Registro Único Nacional de Tránsito –RUNT- y su representante legal recibirá el protocolo y clave de acceso al RUNT para registrar los resultados de las pruebas técnico-mecánica y de gases (art.7)<sup>25</sup>. El artículo 8º establece el régimen de transición de los anteriores centros de diagnóstico y el 9º se refiere a las obligaciones a las cuales quedan sujetos<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> En concordancia, se establece que habilitación es indefinida (art.10), pero que puede ser objeto de suspensión (art.11) o cancelación (art.12), si se incumplen las obligaciones y requisitos señalados en la resolución.

<sup>26</sup> **Artículo 9º.** Obligaciones del Centro de Diagnóstico Automotor. Una vez habilitado el Centro de Diagnóstico Automotor para efectuar las revisiones técnico-mecánica y de gases de los vehículos automotores del país, deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

1. Expedir Certificados de las revisiones técnico y mecánico y de gases sólo cuando se haya agotado el procedimiento y las pruebas exigidas en las Especificaciones Normativas Disponibles y el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, haya asignado el número de identificación del mismo.
2. Comunicar al Ministerio de Transporte y a las autoridades competentes las modificaciones que efectúe el Centro de Diagnóstico Automotor con respecto a la información acreditada para obtener su habilitación.
3. Mantener vigentes los registros, certificaciones y autorizaciones propias de su actividad expedidas por las autoridades competentes.
4. Calificar los resultados según los parámetros de las revisiones técnico-mecánica y de gases establecidos en esta resolución.
5. Almacenar y custodiar en discos ópticos marcados en forma individual que contenga: Fecha de inclusión de la información, número de la placa de los vehículos, fecha en que se realizó las revisiones. Los discos ópticos deben ser gravables con características de no borrables ni modificables para guardar la información de todos los certificados de las revisiones técnico-mecánica y de gases que expida y de todos los informes de resultados de las revisiones efectuadas en el Centro, de acuerdo con los parámetros que para el efecto establezca el Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT.
6. Reportar por medios electrónicos en línea y tiempo real al Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT, las revisiones efectuadas a todos los vehículos con las características y en la oportunidad exigida por este, además de la conectividad que garantice la transferencia de la información.
7. Hacer adecuado uso del código de acceso a la base de datos del Registro Único Nacional de Tránsito, RUNT.
8. Mantener vigente la Póliza de Responsabilidad Civil Extracontractual de que trata el literal d) del artículo 6º de esta resolución.



### Consulta Radicación No. 1962

De acuerdo con lo anterior, la Sala observa que en ejercicio de su potestad de configuración normativa, el legislador optó por organizar la actividad de los Centros de Diagnóstico como empresas o establecimientos de comercio. Se observa también que sin perjuicio de las condiciones, requisitos y trámites pertinentes, la posibilidad de funcionar como centro de diagnóstico es libre y correspondería al ejercicio del derecho a la libertad de empresa. Además, no encuentra la Sala que existan límites al número de participantes de ese servicio, ni que se establezcan restricciones de entrada distintas a las inherentes a la capacidad técnica y operativa para desarrollar la actividad.

De esta forma, los Centros de Diagnóstico Autorizados desarrollan su actividad en el marco de la libertad de empresa (art. 333 C.P), tal como quedó señalado en Sentencia C-321 de 2009, en la que la Corte Constitucional declaró infundadas las objeciones por inconstitucionalidad hechas por el Gobierno al inciso 1 del artículo 13 del proyecto de ley No. 012 de 2006 Cámara, 087 de 2007 Senado, por el cual se reforma el Código Nacional de Tránsito<sup>27</sup>.

El referido artículo, que modifica el actual artículo 53 del Código Nacional de Tránsito, establece que los Centros de Diagnóstico Automotor, además de cumplir la reglamentación expedida para su funcionamiento (como se señala actualmente), deben acreditarse previamente en el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología<sup>28</sup>. A juicio del Gobierno esta nueva exigencia, igual que la que se impone a los Centros de Reconocimiento de Conductores de certificarse previamente a entrar en operación, implicaba una restricción de acceso al mercado y podía restringir la oferta de centros autorizados, por lo que, a su juicio, contrariaba los artículos 333 y 334 de la Constitución.

Al respectó se indica en la Sentencia que tales restricciones no se dan porque la norma es abierta, no establece monopolios, ni tampoco señala qué establecimientos en particular realizarán las respectivas pruebas vehiculares. Dijo la Corte Constitucional acogiendo además la posición de la Procuraduría General de la Nación sobre el particular:

---

9. Reportar por escrito ante las autoridades competentes las inconsistencias que se presenten entre la información documental del vehículo frente a la confrontación física del mismo.”

<sup>27</sup> Actualmente surtiendo el trámite previsto en la parte final del artículo 167 de la Constitución Política (ver pie de página 6).

<sup>28</sup> **Artículo 13.** El artículo 53 de la Ley 769 de 2002, quedará así:

**“Artículo 53. Centros de Diagnóstico Automotor.** La revisión tecnomecánica y de emisiones contaminantes se realizará en centros de diagnóstico automotor, legalmente constituidos, que posean las condiciones que determinen los reglamentos emitidos por el Ministerio de Transporte y el Ministerio del Medio Ambiente en lo de sus competencias. El Ministerio de Transporte habilitará dichos centros, los cuales previamente deberán contar con reconocimiento en el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología acreditándose como organismo de inspección (...).



### Consulta Radicación No. 1962

“Por otra parte, en cuanto a las *objeciones por inconstitucionalidad*, el Presidente de la República considera que las expresiones objetadas violan los artículos 333 y 334 Superiores, que señalan que la libre competencia económica es un derecho de todos y que es obligación del Estado evitar y controlar cualquier abuso que persona o empresa hagan de su posición dominante en el mercado nacional; e igualmente que el Estado debe propender por la distribución equitativa de las oportunidades. Así mismo, las disposiciones citadas podrían amenazar con la violación de lo dispuesto en el artículo 336 de la Carta Política toda vez que podría ser interpretado como el establecimiento de un monopolio.

El Congreso de la República, al igual que la Vista Fiscal, por el contrario, no encuentran asidero alguno a la objeción por cuanto consultada la página del Ministerio de Transporte, hoy día, existen en el país, más de 180, Centros de Diagnóstico Automotor, distribuidos en 23 Departamentos y más de 68 ciudades del país, por lo que carece de fundamento las argumentaciones del Gobierno Nacional, en el sentido que existe solo existe un centro de diagnóstico automotor habilitado para prestar este servicio.

(...)

La Corte considera que la objeción presidencial presentada contra el numeral 4º del artículo 5 e inciso 1 del artículo 13 del proyecto de ley núm. 012 de 2006 Cámara, 087 de 2007 Senado, “*Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 (Código Nacional de Tránsito) y se dictan otras disposiciones*”, es infundada, por las siguientes razones.

En primer lugar, se advierte que las normas objetadas no establecen un monopolio a favor de empresa alguna. En efecto, se limitan a disponer que (i) para obtener por primera vez una licencia de conducción, se debe contar, entre otros requisitos, como un certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz para conducir expedido por un centro de reconocimiento de conductores habilitado por el Ministerio de Transporte y debidamente acreditado como organismo de certificación de personas en el área de conductores de vehículos automotores; y (ii) la revisión tecnicomecánica y de emisiones contaminantes se realizará en centros de diagnóstico automotor, legalmente constituidos, que posean las condiciones que determinen los reglamentos emitidos por el Ministerio de Transporte y el Ministerio del Medio Ambiente en lo de sus competencias. El Ministerio de Transporte habilitará dichos centros, los cuales previamente deberán contar con reconocimiento en el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología acreditándose como organismo de inspección.

Como se puede observar, las normas objetadas son de contenido abierto y no establecen qué empresa realizará los exámenes de aptitud física, mental y de coordinación motriz para los conductores, ni tampoco cuáles serán los centros de diagnóstico automotor. Sencillamente prevén la existencia de dichos centros, bien sea para conductores o automotores, los cuales funcionarán previa autorización del Ministerio de Transporte.

(...)

Aunado a lo anterior, es preciso señalar que, de manera reiterada, la Corte ha aplicado un control de constitucionalidad leve en materia de libertades económicas, procediendo tan sólo a excluir del ordenamiento jurídico aquellas medidas que sean abiertamente discriminatorias, situación que no se vislumbra en el presente caso.” (se subraya)

### 3.5 La actividad de los centros de diagnóstico no fue organizada por el legislador como una función administrativa.

De otro lado, la Sala encuentra que dentro de las diversas opciones de configuración normativa, el legislador se inclinó por establecer una obligación



### Consulta Radicación No. 1962

expresa y concreta a cargo del propietario o poseedor del vehículo de mantenerlo en óptimas condiciones mecánicas, ambientales y de seguridad y por asignarle al Estado solamente la función de controlar el cumplimiento de ese deber a través de las autoridades de tránsito.

En primer lugar, el artículo 27 del referido estatuto establece:

**ARTÍCULO 27. CONDICIONES DE CAMBIO DE SERVICIO.** Todos los vehículos que circulen por el territorio nacional deben someterse a las normas que sobre tránsito terrestre determine este Código. Estos deben cumplir con los requisitos generales y las condiciones mecánicas y técnicas que propendan a la seguridad, la higiene y comodidad dentro de los reglamentos correspondientes sobre peso y dimensiones.

Enseguida el artículo 28 señala:

**ARTÍCULO 28. CONDICIONES TÉCNICO-MECÁNICA, DE GASES Y DE OPERACIÓN.** Para que un vehículo pueda transitar por el territorio nacional, debe garantizar como mínimo el perfecto funcionamiento de frenos, del sistema de dirección, del sistema de suspensión, del sistema de señales visuales y audibles permitidas y del sistema de escape de gases; y demostrar un estado adecuado de llantas, del conjunto de vidrios de seguridad y de los espejos y cumplir con las normas de emisión de gases que establezcan las autoridades ambientales

Y el artículo 50 es tajante al señalar que tal obligación es responsabilidad directa del propietario o tenedor del vehículo:

**ARTÍCULO 50. CONDICIONES MECÁNICAS Y DE SEGURIDAD.** Por razones de seguridad vial y de protección al ambiente, el propietario o tenedor del vehículo de placas nacionales o extranjeras, que transite por el territorio nacional, tendrá la obligación de mantenerlo en óptimas condiciones mecánicas y de seguridad

Esta obligación de los propietarios y tenedores de vehículos es concreción directa de la función social y ecológica de la propiedad (art.58 C.P.) y de los deberes de responsabilidad y solidaridad social (art.95 ibídem).

Es así entonces, que la ley no señala que la revisión de los vehículos sea una tarea del Estado que como tal deba organizar directamente o a través de terceros, sino que establece un deber directo en cabeza de los particulares sobre las condiciones que debe cumplir un vehículo para circular en el territorio nacional; y para el efecto, la ley permite que el cumplimiento de esa obligación se pruebe con certificados de conformidad técnica, mecánica y ambiental, expedidos en el ámbito de una actividad propia de empresas públicas o privadas y de establecimientos de comercio organizados comercialmente con ese objeto social.

Bajo esta perspectiva pasa la Sala a revisar entonces si puede fijarse su tarifa por el Estado o qué condiciones serían necesarias para ello.



## Consulta Radicación No. 1962

### **3.6 Inexistencia de facultad legal expresa para la fijación de un precio oficial por la labor que cumplen los centros de diagnóstico autorizados.**

Sea lo primero señalar que dada la reserva legal prevista en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política en materia de intervención económica, no es posible que el Estado a través de las autoridades administrativas intervenga directamente en la fijación de precios o "tarifas" sin una habilitación legal expresa que así lo permita.

El artículo 333 de la Constitución Política establece una regla general de libertad de iniciativa privada y de empresa, que si bien admite limitaciones, éstas deben tener fundamento expreso en la ley, en virtud del principio democrático que informa el Estado Social de Derecho. Es así que el artículo 334 señala expresamente que el Estado intervendrá "por mandato de la ley" y el artículo 333 se refiere a que será la ley la que "delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación".

La intervención pública en la economía no está por tanto prohibida y los fines que la legitiman son múltiples como se observa de la lectura de los artículos 333 y 334 de la Constitución, que utilizan un lenguaje de textura abierta en el cual pueden encontrar concreción diversas opciones políticas. Pero en cualquier caso, la exigencia de una ley -en sentido material- que establezca esa intervención, es garantía de las libertades públicas y por tanto una condición necesaria en una sociedad democrática.

La Administración carece entonces de facultades autónomas para limitar dicha libertad o intervenir en los extremos de la misma, así persiga fines constitucionalmente válidos. Para ello no es posible invocar facultades implícitas y por tanto competencias generales de dirección, regulación o vigilancia de un determinado sector no serán suficientes para considerar que la Administración tiene la facultad de regular el valor de un bien o servicio del mercado.

En consecuencia, si la ley no ha establecido que el precio de un bien o servicio deba ser fijado por el Estado y, por tanto, no le ha asignado esa competencia a una autoridad en concreto, el mismo se sujetará en principio a las condiciones del mercado, sin perjuicio del deber del Estado de evitar e impedir, también con fundamento en la ley, que se obstruya o restrinja la libertad económica o se abuse de la posición dominante (art.332 C.P).

Como ya se dijo, en la forma en que se encuentra regulada la materia en el Código Nacional de Tránsito, no se está en presencia de una función o servicio a cargo del Estado, para cuya financiación el legislador hubiera previsto el cobro de una tasa (art.338 C.P.), tal como parecería entenderse por las entidades



## Consulta Radicación No. 1962

consultantes al utilizar la palabra “tarifa” y referirse constantemente a un “deber” de fijación por parte del Estado<sup>29</sup>.

Es así que el precio que cobran los centros de diagnóstico autorizados por su labor lo reciben para sí, como ingreso propio, sin que aparezcan en la ley elementos que permitan darle la consideración de un recurso fiscal derivado de una facultad impositiva o destinado a financiar una función estatal. Si así fuere, se requería además y en todo caso, en el contexto del artículo 338 de la Constitución, que fuera la ley la que fijara los sujetos activos y pasivos de la obligación, el hecho generador, la base gravable y la tarifa o el método y sistema para liquidar esta última en caso de que su fijación fuera encargada a la Administración, nada de lo cual se da en este evento.

Al respecto puede verse el Concepto 1681 de 2006<sup>30</sup>, en el que esta Sala diferenció la tarifa como elemento de una tasa que se paga por una función o servicio administrativo y la tarifa como equivalente al precio de un bien o servicio que se adquiere en una relación contractual (no impositiva), que es la hipótesis de esta consulta. No obstante, en ese caso a diferencia del presente, era la misma ley la que permitía expresamente que el Gobierno interviniera las tarifas de esa relación contractual privada<sup>31</sup>.

Por eso mismo, tampoco se podría entender que la fijación del valor de la revisión técnico mecánica y de gases está comprendida en la facultad otorgada a los concejos municipales para determinar las tarifas con base en las cuales se determinan “los ingresos por concepto de derechos de tránsito” (art.168 del Código Nacional de Tránsito<sup>32</sup>). De hecho la Ley 1005 de 2006 al complementar el

<sup>29</sup> En la sentencia C-927 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte Constitucional se refirió a los elementos principales de las tasas así: *“En este orden de ideas, se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: (i) La prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) La misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público; (iii) La retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al disponer que: “La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten”; (iv) Los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio; (v) Aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se toman forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado (C-1171 de 2005); (vi) El pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales”.* (se subraya). Reiterada en Sentencia C-713 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>30</sup> M.P. Enrique José Arboleda Perdomo

<sup>31</sup> Se refería a las tarifas que cobran las terminales del transporte a sus usuarios, respecto de lo cual la Ley 105 de 1993 establece: “PARÁGRAFO 2. La política sobre terminales de transporte terrestre en cuanto a su regulación, tarifas y control operativo, será ejercida por el Ministerio de Transporte.”

<sup>32</sup> **“ARTÍCULO 168. TARIFAS QUE FIJARÁN LOS CONCEJOS.** Los ingresos por concepto de derechos de tránsito solamente podrán cobrarse de acuerdo con las tarifas que fijen los Concejos.



### Consulta Radicación No. 1962

contenido de esa atribución y señalar el método y sistema para fijar tales tarifas - como lo ordena el Artículo 338 de la Constitución-, solamente se refiere a los derechos correspondientes a "licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional", las cuales sí constituyen "tasas" en sentido tributario<sup>33</sup>.

Finalmente cabe decir que la referida atribución tampoco aparece asignada al Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ni en el Decreto 216 de 2003<sup>34</sup> ni en la Ley 99 de 1993, que solamente se refiere a la competencia de ese Ministerio para (i) fijar el monto tarifario mínimo de las tasas por el uso y el

---

Las tarifas estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio, con indicadores de eficiencia, eficacia y economía."

**<sup>33</sup> ARTÍCULO 15. LICENCIA DE CONDUCCIÓN, LICENCIA DE TRÁNSITO Y PLACA UNICA NACIONAL.** Corresponde a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Distritales de conformidad con el artículo 338 de la Carta Política, y el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, fijar el método y el sistema para determinar las tarifas por derechos de tránsito, correspondientes a licencias de conducción, licencias de tránsito y placa única nacional.

Dichas tarifas estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio con indicadores de eficiencia, eficacia y economía.

Dentro de ese cálculo deberá contemplarse un 35% que será transferido por el correspondiente organismo de tránsito al Ministerio de Transporte, por concepto de costos inherentes a la facultad que tiene el Ministerio de Transporte de asignar series, códigos y rangos de la especie venal respectiva."

<sup>34</sup> Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones. "ARTÍCULO 2o. FUNCIONES. El Ministerio De Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, además de las funciones que le establece las Leyes 99 de 1993 y 489 de 1998, ejercerá las siguientes:

1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, regulación, planes y programas en materia habitacional integral, de desarrollo territorial, agua potable y saneamiento básico, y ambiental, uso del suelo y ordenamiento territorial.
2. Determinar los mecanismos e instrumentos para orientar los procesos de ordenamiento territorial del orden nacional, regional y local.
3. Velar porque en los procesos de ordenamiento territorial se apliquen criterios de sostenibilidad e incorporen las áreas de manejo especial, reservas forestales y demás áreas protegidas.
4. Preparar estudios y establecer determinantes y orientaciones técnicas en materia de población para ser incorporadas en los procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial.
5. Formular la política nacional sobre renovación urbana, calidad de vivienda, espacio público, equipamiento y lo relacionado con la sostenibilidad ambiental del transporte urbano.
6. Dictar las normas de carácter general para la implementación del proceso de descentralización en materia habitacional.
7. Regular los instrumentos administrativos para el seguimiento a las entidades públicas y privadas encargadas de la producción habitacional.
8. Orientar y dirigir en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las negociaciones internacionales y los procesos de cooperación internacional, en materia habitacional, de agua potable, saneamiento básico y ambiental y desarrollo territorial.
9. Identificar y reglamentar, cuando sea del caso, el monto de los subsidios que otorgará la Nación para vivienda, agua potable y saneamiento básico y establecer los criterios para su asignación.
10. Promover la gestión eficiente de los prestadores de servicios de agua potable y saneamiento básico.
11. Las demás funciones asignadas por la Ley."



### Consulta Radicación No. 1962

aprovechamiento de los recursos naturales renovables (Art.5-29) y (ii) Determinar los factores de cálculo de que trata el artículo 19 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables (costos de la prevención, corrección o eliminación de los efectos nocivos al medio ambiente) (art.5-30).

En conclusión, si como se indica en la propia Consulta, la ley no establece que el Estado fije el valor de la revisión técnico-mecánica y de gases, éste deberá ser el que determine la oferta y demanda de ese servicio, aunque no con absoluta libertad sino con límite en todo caso en la prohibición de abuso de posición dominante y de cualquier otra práctica que restrinja la libre competencia o los derechos de los consumidores, caso en el cual la Superintendencia de Industria y Comercio, como autoridad competente en esta materia<sup>35</sup>, podrá adoptar las medidas preventivas o sancionatorias a que hubiere lugar.

En ese sentido, no desconoce la Sala que por su naturaleza se podría tratar de un mercado distorsionado, susceptible de facilitar, especialmente en poblaciones pequeñas, el abuso de posiciones dominantes o la creación de monopolios. Ello porque, si bien por el lado de la demanda, ésta se encontraría garantizada por la obligación de todos los propietarios y tenedores de vehículos de cumplir el requisito legal, por el lado de la oferta el número de oferentes podría ser ciertamente reducido, a pesar de la libertad de acceso, habida cuenta de los costos inherentes al montaje y acreditación de un centro de diagnóstico automotor.

Por ello y dada la opción tomada en este caso por el legislador de no asignar al Estado la función pública de revisión, la Sala recomienda al Gobierno estudiar si por la naturaleza de ese mercado en particular, es necesario tramitar un proyecto de ley que al tenor de los artículos 333 y 334 de la Constitución, permita la intervención del Estado en lo relativo a la regulación de ese mercado y de sus precios. Al respecto cabe señalar lo dicho por la Corte Constitucional sobre el deber del Estado de impulsar y promover mercados sin distorsiones en la competencia:

"Por ello, la protección a la libre competencia económica tiene también como objeto, la competencia en sí misma considerada, es decir, más allá de salvaguardar la relación o tensión entre competidores, debe impulsar o promover la existencia de una pluralidad de oferentes que hagan efectivo el derecho a la libre elección de los consumidores, y le permita al Estado evitar la conformación de monopolios, las prácticas restrictivas de la competencia o eventuales abusos de posiciones dominantes que produzcan distorsiones en el sistema económico competitivo. Así se garantiza tanto el interés de los competidores, el colectivo de los consumidores y el interés público del Estado."<sup>36</sup>

Sin perjuicio de lo anterior, se recomienda igualmente que los Ministerios de Transporte y Ambiente trabajen coordinadamente con la Superintendencia de Industria y Comercio en el análisis y supervisión de este mercado para que se

<sup>35</sup> Ley 1340 de 2009.

<sup>36</sup> Sentencia C-815 de 2001. Así, "entre los distintos modelos de organización del mercado, la Constitución ha optado por uno que privilegia la libre competencia, para lo cual se reserva a la ley, vale decir, al gobierno democrático, la función de velar por que se configuren las condiciones que lo hacen posible". (Sentencia C-535 de 1997)



### Consulta Radicación No. 1962

adopten las medidas preventivas o correctivas a que hubiere lugar. Además, deberán poner en conocimiento de esa autoridad de supervisión, los actos abusivos o los pactos contrarios a la competencia que se lleguen a detectar.

#### Consideración final

Consecuencia de todo lo expuesto, la Sala advierte que las normas anteriores a la Ley 769 de 2002 en materia de revisión técnico mecánicas y de gases que sean contrarias a lo previsto en ella, deben entenderse derogadas<sup>37</sup>.

Es el caso, por ejemplo, del anterior Estatuto Nacional de Tránsito (Decreto Extraordinario 1344 de 1970) y sus normas modificatorias, en las cuales se estableció por primera vez la revisión técnico mecánica. Igualmente la parte pertinente del artículo 140 del Decreto 2150 de 1995 en lo referente a la eliminación de la revisión técnico mecánica para vehículos particulares.

Y en lo que respecta a la revisión de gases, serían igualmente inaplicables actualmente las disposiciones del Decreto Reglamentario 948 de 1995 que no sean compatibles con la nueva regulación legal de esa materia. En especial, el artículo 120 debe entenderse derogado por la nueva regulación que la Ley 769 de 2002 hace de la revisión técnico-mecánica y de gases como un solo trámite unificado.

#### De acuerdo con lo anterior, la Sala responde:

1. *El Código Nacional de Tránsito no autoriza al Ministerio de Transporte para fijar las tarifas a los centros de diagnóstico automotor por concepto de revisión técnico mecánica y de gases.*

*Mientras la ley no establezca lo contrario, el valor de la revisión técnico-mecánica y de gases será el que establezca cada centro de diagnóstico autorizado, respetando las reglas de la libre competencia y la prohibición de abuso de posición dominante. En caso de detectarse tales comportamientos, deberá ponerse el asunto en conocimiento de la autoridad competente para que imponga las sanciones a que haya lugar.*

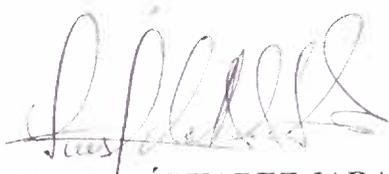
2. *El artículo 120 del Decreto 948 de 1995 no se encuentra vigente y debe entenderse derogado por la nueva regulación que la Ley 769 de 2002 hace de la revisión técnico-mecánica y de gases como un solo trámite unificado.*

3. *En la actualidad no existe ninguna autoridad con la facultad que se pregunta.*

<sup>37</sup> ARTÍCULO 170. VIGENCIA. El presente código empezará a regir transcurridos tres (3) meses contados a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Derógase el Decreto 1344 de 1970 y sus disposiciones reglamentarias y modificatorias

**Consulta Radicación No. 1962**

Transcríbese a los señores Ministros de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de Transporte y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

  
**WILLIAM ZAMBRANO CETINA****Presidente de la Sala**  
**LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO****Consejero**  
**GUSTAVO E. APONTE SANTOS****Consejero**  
**ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO****Consejero**  
**JENNY GALINDO HUERTAS**  
**Secretaria de la Sala**

**LEVANTAMIENTO DE LA RESERVA LEGAL MEDIANTE AUTO DEL SIETE (7) DE OCTBRE DE 2013**