

**CONCEPTOS DE LA SALA DE CONSULTA DEL CONSEJO DE ESTADO /
SEGURIDAD VIAL / VÍA PÚBLICA / VÍA TERRESTRE / VÍA FÉRREA /
INFRAESTRUCTURA VIAL / TRANSPORTE MARÍTIMO / TRANSPORTE
FLUVIAL / TRANSPORTE AÉREO / TRANSPORTE TERRESTRE / VÍA
MARÍTIMA / TRANSPORTE ACUÁTICO**

[L]a finalidad principal de la seguridad vial es la prevención, el control y la disminución de muertes y lesionados por accidentes que ocurran sobre las vías. En términos generales, una “vía” es aquel “[e]spacio destinado al paso de personas o vehículos que van de un lugar a otro”. También es considerada como un “[s]istema de transporte o comunicación entre dos lugares. (vía marítima; vía terrestre; enviar un paquete por vía aérea” -subrayado nuestro-), adicionalmente vías “férreas” entendidas como aquel “[c]amino formado por dos raíles o vías paralelas y unidas entre sí, por el que circulan los trenes” y vías “fluviales” definidas por nuestra legislación de la siguiente manera: “Son vías para la navegación fluvial los ríos, canales, caños, lagunas, lagos, ciénagas, embalses y la bahía de Cartagena, aptas para la navegación con embarcaciones fluviales”. Específicamente una “vía de comunicación” es aquella “Vía destinada al transporte o comercio por tierra, mar o aire”. De estas definiciones se colige que una vía puede ser una carretera, un puente, un viaducto, el mar, un río, un canal de agua, una línea férrea, el aire, etc. Las vías son consideradas como uno de los componentes que integran la infraestructura de transporte, y adicionalmente, forman parte de los modos de transporte definidos por la misma Ley 1682 de 2013 como el “[e]spacio aéreo, terrestre o acuático soportado por una infraestructura especializada, en el cual transita el respectivo medio de transporte”. Estos modos de transporte, a su vez se clasifican en: “Modo aéreo. Comprende la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria para los medios de transporte aéreo. / Modo terrestre. Comprende la infraestructura carretera, férrea y por cable para los medios de transporte terrestre. / Modo acuático. Comprende la infraestructura marítima, fluvial y lacustre para los medios de transporte acuático”. Por lo tanto, el “medio de transporte” entendido como el vehículo que sirve para llevar a las personas o a las cosas de un lugar a otro, v. gr. un carro, una bicicleta, un tren, un avión, una embarcación, es el que se desplaza por el “modo de transporte”, ósea por el espacio aéreo, terrestre o acuático soportado por una infraestructura especializada, dentro del cual se encuentra la vía.

FUENTE FORMAL: LEY 1682 DE 2013 - ARTÍCULO 12 / LEY 1682 DE 2013 -
ARTÍCULO 4 / LEY 1702 DE 2013 - ARTÍCULO 5

**AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL / SEGURIDAD VIAL / PLAN
NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL / VÍA TERRESTRE / POLÍTICA DE
SEGURIDAD VIAL – Competencia de la Agencia de Seguridad Vial**

De los documentos referidos que sirvieron de fundamento para la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial se puede observar cómo el contenido y alcance de los mismos están enfocados al desarrollo de políticas dirigidas a implementar la seguridad vial en vías terrestres. Lo anterior cobra mayor fuerza interpretativa, al considerar que es el Código Nacional de Tránsito Terrestre el que le impone la obligación al Ministerio de Transporte de expedir el Plan Nacional de Seguridad Vial. Este Código, como se indicó, regula “la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito”, en todo el territorio nacional. Una vía pública y privada a la que se refiere el Código Nacional de Tránsito, y por la

cual se garantiza la circulación de todos los actores viales, es aquella definida por el mismo Código como “Zona de uso público o privado, abierta al público, destinada al tránsito de vehículos, personas y animales”. La anterior definición de vía se encuentra complementada con el resto de las definiciones que el mismo Código consagra en el artículo 2º, las cuales deben tenerse en cuenta para su aplicación e interpretación. (...). En conclusión, tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 como el Plan Nacional de Seguridad Vial, instrumentos que sirvieron de fundamento para la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, tuvieron como objetivo reducir la mortalidad y el número de lesionados de peatones, motociclistas, ciclistas, entre otros, como consecuencia de accidentes de tránsito. Dichos documentos contienen datos estadísticos relacionados con la seguridad vial terrestre, se fundamentan en el Código Nacional de Tránsito Terrestre y los programas y acciones diseñados están dirigidos a logro de tales objetivos.

FUENTE FORMAL: LEY 1383 DE 2010 - ARTÍCULO 1 / LEY 1450 DE 2011 - ARTÍCULO 90 / LEY 1503 DE 2011 - ARTÍCULO 2 / LEY 769 DE 2002 - ARTÍCULO 1 / RESOLUCIÓN 1282 DE 2012 DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE / RESOLUCIÓN 2273 DE 2014 DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE

AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL – Ente articulador de la política de seguridad vial / POLÍTICA PÚBLICA / SEGURIDAD VIAL / PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL / VÍA TERRESTRE / ACCIDENTE DE TRÁNSITO

[L]a finalidad del proyecto de ley radicado en el Congreso de la República fue la creación de una entidad a nivel nacional que se denominó Agencia Nacional de Seguridad Vial, que sirviera como ente articulador de la política de seguridad vial entendida como “el conjunto de medidas y disposiciones dirigidas a disminuir el riesgo de muerte o de lesión a la integridad física de las personas en el tránsito y transporte terrestre”. Es decir, esta política fue concebida para la disminución de la accidentalidad y por ende la disminución de muertes y lesionados en accidentes ocurridos en el tránsito y transporte terrestre. (...) En conclusión, los dos artículos de la ponencia para primer debate en el Senado de la República que regulan el objeto de la Agencia y la definición del concepto de seguridad vial como elemento esencial de dicha entidad, contienen el mismo alcance plasmado en la iniciativa radicada en el Congreso por el ejecutivo y por el grupo de congresistas, pese a las modificaciones que se evidenciaron. Es decir, la concepción de la ANSV fue y es la de ser un ente articulador de la política de seguridad vial con el fin de disminuir las muertes y lesiones ocasionadas en accidentes de tránsito generados en vías terrestres.(...) En conclusión, la política de seguridad vial de la ANSV es adelantada en vías terrestres y concretamente es una política que busca prevenir y reducir los accidentes de tránsito que se ocasionen con vehículos sobre ruedas, por lo que no puede entenderse que la Agencia sea competente para desarrollar políticas de seguridad vial en vías fluviales, aéreas, marítimas, lacustres o férreas. Estas serán desarrolladas por las autoridades competentes v. gr. Aerocivil, la DIMAR, CORMAGDALENA, Ministerio de Transporte.

FUENTE FORMAL: LEY 1450 DE 2011 / LEY 1702 DE 2013 - ARTÍCULO 2 / PROYECTO DE LEY 166 DE 2012

AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL / PRESUPUESTO DE LA ENTIDAD ESTATAL / SEGURIDAD VIAL / SOAT / DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS DEL SOAT / RECURSOS DEL SOAT / ACCIDENTE DE TRÁNSITO

/ VÍA TERRESTRE / FONDO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL

Como se indicó, la Agencia tiene como misión la de prevenir y reducir los accidentes de tránsito generados por vehículos que se desplacen por el suelo y sobre ruedas. Refuerza esta finalidad de la Agencia el hecho que dentro de su patrimonio se encuentren contemplados los recursos provenientes del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT y los recursos que transfieran los organismos de apoyo al tránsito, debido a que estas dos fuentes de recursos tienen sustento legal en el Código Nacional de Tránsito Terrestre (...). [E]l SOAT fue creado por la Ley 33 de 1986 e incorporada su reglamentación mediante el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, para cubrir los daños corporales que se causen a las personas en accidentes de tránsito generados por vehículos automotores montados sobre ruedas y que circulen por el suelo. Esta destinación es coherente con el objeto de la Agencia Nacional de Seguridad Vial cuya misión es prevenir y reducir los accidentes de tránsito, es decir, su política de seguridad vial está enfocada a reducir la accidentalidad ocasionada en vías terrestres y concretamente por vehículos que se desplacen sobre ruedas. (...) El Fondo Nacional de Seguridad Vial obtiene recursos para el cumplimiento de sus funciones, de las transferencias que los organismos de apoyo al tránsito le hagan por los servicios prestados. (...) Estos organismos de apoyo al tránsito se encuentran regulados en el Código Nacional de Tránsito Terrestre, es decir son organismos que como su nombre lo indica, desarrollan actividades relacionadas con el tránsito terrestre automotor, bien sea capacitando a las personas para la conducción de un vehículo, bien capacitando a los instructores en conducción, o haciendo la revisión técnico – mecánica, o realizando las pruebas teóricas – prácticas para la obtención de la licencia de conducción por las personas que pretendan manejar vehículos automotores. Por lo tanto, los recursos transferidos provienen de aquellos organismos relacionados con el tránsito terrestre.

FUENTE FORMAL: DECRETO LEY 663 DE 1993 / LEY 100 DE 1993 - ARTÍCULO 244 NUMERAL 1 / LEY 1702 DE 2013 - ARTÍCULO 20 / LEY 1702 DE 2013 - ARTÍCULO 7/ LEY 1702 DE 2013 - ARTÍCULO 8 / LEY 769 DE 2002 - ARTÍCULO 42

SEGURIDAD VIAL / POLÍTICA PÚBLICA / TRANSPORTE FLUVIAL / MINISTERIO DE TRANSPORTE / COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE / DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA

La navegación y el transporte fluvial tienen una regulación propia, la cual contiene aspectos relacionados con la seguridad de los usuarios. Es la Ley 1242 de 2008, la que regula lo concerniente a “la navegación y el transporte fluvial en todo el territorio nacional”. (...) La autoridad fluvial nacional en materia de navegación y transporte fluvial es el Ministerio de Transporte, y como tal le compete definir, orientar, vigilar e inspeccionar “la ejecución de políticas en el ámbito nacional de toda la materia relacionada con la navegación fluvial y las actividades portuarias fluviales”. Por lo tanto, directamente o a través de sus inspecciones fluviales debe ejercer el control de “la navegación, las condiciones técnicas y de seguridad de las embarcaciones y aptitud de la tripulación, con el apoyo de la Policía Nacional o quien haga sus veces”. Esta función se hace extensiva a la navegación que se realice por el río Magdalena, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 161 de 1994 “Por la cual se organiza la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, se determinan sus fuentes de financiación y se dictan otras disposiciones”, que dispone que las funciones relativas a la reglamentación y al control del tráfico fluvial por el Río Magdalena continuarán siendo de

competencia del Ministerio de Transporte. Todo lo anterior, sin perjuicio de las competencias que le corresponden a la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa -DIMAR-, la cual es la encargada de “ejercer su potestad legal y reglamentaria sobre las naves y artefactos navales marítimos tanto nacionales como extranjeras que realicen tránsito en vías fluviales. Así mismo, le corresponde expedir el documento de cumplimiento a las instalaciones portuarias ubicadas en áreas fluviales que reciban tráfico internacional marítimo que hayan acatado los requisitos y requerimientos del Código de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias, PBIP”. Igualmente es la encargada de ejercer “el control del tránsito fluvial, en los últimos 27 kilómetros del río Magdalena y en la bahía de Cartagena”. Por lo tanto, cualquier política de seguridad atinente a la navegación y al transporte fluvial debe ser desarrollada por el Ministerio de Transporte en calidad de autoridad fluvial, con sus propios recursos. No le corresponde a la Agencia Nacional de Seguridad Vial, pues como se analizó, esta entidad fue creada para planificar, articular y gestionar políticas y medidas de seguridad vial nacional pero relacionadas con el tránsito terrestre en vehículos que se desplacen sobre ruedas.

FUENTE FORMAL: LEY 1242 DE 2008 - ARTÍCULO 1 / LEY 1242 DE 2008 - ARTÍCULO 3 / LEY 161 DE 1994 - ARTÍCULO 6

AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL – Competencia para la aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial en las vías terrestres / POLÍTICA PÚBLICA / SEGURIDAD VIAL / VÍA TERRESTRE / ACCIDENTE DE TRÁNSITO - / TRANSPORTE FLUVIAL -

La Agencia Nacional de Seguridad Vial no puede destinar sus recursos para atender temas asociados a la seguridad en el transporte fluvial, pues como se explicó a lo largo de este concepto, esta entidad fue creada por el legislador como la máxima autoridad para la aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacional, entendida como “el conjunto de acciones y políticas dirigidas a prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en sus desplazamientos ya sea en medios motorizados o no motorizados” (Ley 1702 de 2013, artículo 5), riesgos ocasionados con vehículos sobre ruedas que se desplacen por vías terrestres.

FUENTE FORMAL: LEY 1702 DE 2013 - ARTÍCULO 5

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS

Bogotá D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-06-000-2018-00161-00(2396)

Actor: MINISTERIO DE TRANSPORTE

Referencia: Competencia de la Agencia Nacional de Seguridad Vial para apoyar medidas orientadas a garantizar la seguridad del transporte fluvial y atender con su presupuesto temas asociados a la seguridad de dicho transporte.

El Ministerio de Transporte solicita concepto de esta Sala sobre la competencia de la Agencia Nacional de Seguridad Vial para apoyar medidas orientadas a garantizar la seguridad del transporte fluvial, debido a que este transporte involucra el traslado de personas que pueden ser víctimas de siniestros en embarcaciones. Igualmente plantea la inquietud sobre la posibilidad para que dicha entidad pueda utilizar recursos de su presupuesto para atender temas asociados a la seguridad en el transporte fluvial, debido a que *“los recursos que viene percibiendo no tienen una fuente distinta al transporte terrestre”*.

I. ANTECEDENTES

Los antecedentes de la consulta elevada por el Ministerio de Transporte se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Indicó el anterior Ministro que mediante la Ley 1702 de 2013 se creó la Agencia Nacional de Seguridad Vial, y en su artículo 2º se estableció lo siguiente:

*“**Artículo 2o. Autoridad.** La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) **es la máxima autoridad para la aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacional.** Coordina los organismos y entidades públicas y privadas comprometidas con la seguridad vial e implementa el plan de acción de la seguridad vial del Gobierno; su misión es prevenir y reducir los accidentes de tránsito. (Subrayas y negrilla fuera de texto original)”*.

2. Señaló que esta disposición conlleva a revisar la definición legal de “Seguridad Vial”, para lo cual transcribe el artículo 5º ibidem:

*“**Artículo 5o. Definiciones.** Para la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

***Seguridad Vial.** Entiéndase por seguridad vial el conjunto de acciones y políticas dirigidas a prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en sus desplazamientos ya sea en medios motorizados o no motorizados. **Se trata de un enfoque multidisciplinario sobre medidas que intervienen en todos los factores que contribuyen a los accidentes de tráfico en la vía, desde el diseño de la vía y equipamiento vial, el mantenimiento de las infraestructuras viales, la regulación del tráfico, el diseño de vehículos y los elementos de protección activa y pasiva, la inspección vehicular, la formación de conductores y los reglamentos de conductores, la educación e información de los usuarios de las vías, la supervisión policial y las sanciones, la gestión institucional hasta la atención a las víctimas. (...)** (Subrayas fuera del texto).”*

3. Concluye que dicha definición *“hace mención al conjunto de acciones y políticas para prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en sus desplazamientos en medios no motorizados y motorizados sin distinguir el tipo de modo”*.
4. Trae a colación lo dispuesto en los artículos 2º y 3º de la Ley 1682 de 2013, que definió la infraestructura de transporte, así:

*“**Artículo 2o.** La infraestructura del transporte es un sistema de movilidad integrado por un conjunto de bienes tangibles, intangibles y aquellos que se encuentren relacionados con este, el cual está bajo la vigilancia y control del Estado, y se organiza de manera estable para permitir el traslado de las personas, los bienes y los servicios, el acceso y la integración de las diferentes zonas del país y que*

propende por el crecimiento, competitividad y mejora de la calidad de la vida de los ciudadanos”.

“Artículo 3o. Características de la infraestructura del transporte. *La infraestructura de transporte como sistema se caracteriza por ser inteligente, eficiente, multimodal, segura, de acceso a todas las personas y carga, ambientalmente sostenible, adaptada al cambio climático y vulnerabilidad, con acciones de mitigación y está destinada a facilitar y hacer posible el transporte en todos sus modos”.*

5. Adicionalmente transcribe los artículos 4º de la Ley 1242 de 2008 y 2º de la Ley 769 de 2002, sobre la definición de “vías fluviales”, el primero, y de “vía”, el segundo, en los siguientes términos:

Ley 1242 de 2008 *“Por la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales y se dictan otras disposiciones”*

“Artículo 4o. Definiciones. *Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

Vías fluviales. *Son vías para la navegación fluvial los ríos, canales, caños, lagunas, lagos, ciénagas, embalses y la bahía de Cartagena, aptas para la navegación con embarcaciones fluviales”.*

Ley 769 de 2002 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.*

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

“Vía: *Zona de uso público o privado, abierta al público, destinada al tránsito de vehículos, personas y animales”.*

6. Indica que la Ley 1503 de 2011 *“Por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones”*, en su artículo 2º define los actores de la vía, de la siguiente manera:

“Artículo 2o. Actores de la vía. *Son actores de la vía, todas las personas que asumen un rol determinado, para hacer uso de las vías, con la finalidad de desplazarse entre un lugar y otro, por lo tanto se consideran actores de tránsito y de la vía los peatones, los transeúntes, los pasajeros y conductores de vehículos automotores y no automotores, los motociclistas, los ciclistas, los acompañantes, los pasajeros, entre otros”.*

7. Hace un recuento de las funciones de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, señaladas en el artículo 9º de la Ley 1702 de 2013, para concluir que de dicha disposición *“se observa que las actividades de la Agencia Nacional de Seguridad Vial se acotan a materias relacionadas con la seguridad de los distintos actores viales en el tránsito terrestre, de ahí que en varias de ellas se hace referencia al cumplimiento del Código Nacional de Tránsito, al funcionamiento de los organismos de apoyo al tránsito y a la coordinación interinstitucional con el INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS – INVIAS y la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA”.*

8. Igualmente indica que *“en el establecimiento de las funciones a cargo de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (sic) la Ley 1702 de 2013, no hizo alusión al Código de Navegación, la Dirección General Marítima “DIMAR”, la Corporación Autónoma Regional del Río Magdalena “CORMAGDALENA” o los actores propios del transporte fluvial”.*

9. En cuanto al patrimonio de la Agencia, transcribe los artículos 7º y 8º de la Ley 1702 de 2013, e hizo especial énfasis en los recursos derivados del SOAT. Señaló que *“el SOAT en Colombia, nace con la expedición de la Ley 33 de 1986, la cual concibe dicho seguro, como una forma de cobertura frente a la accidentalidad de vehículos automotores terrestres”*.

10. Transcribe el artículo 42 del Código Nacional de Tránsito Terrestre:

“Para poder transitar en el territorio nacional todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, SOAT, se registrará por las normas actualmente vigentes o aquellas que la modifiquen o sustituyan”.

11. Adicionalmente, señala que el numeral 1 del artículo 192 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero *“dispone que el SOAT es un requisito obligatorio para poder transitar por el territorio nacional y está orientado a cubrir los daños corporales que se causen a las personas en accidentes de tránsito, entendiendo accidente de tránsito, de conformidad con lo expuesto en la Ley 769 de 2002:*

“Accidente de tránsito: Evento generalmente involuntario, generado al menos por un vehículo en movimiento, que causa daños a personas y bienes involucrados en él e igualmente afecta la normal circulación de los vehículos que se movilizan por la vía o vías comprendidas en el lugar o dentro de la zona de influencia del hecho””.

12. Manifiesta que la Superintendencia Financiera de Colombia señaló que el tipo de automotor cubierto por el SOAT es aquel que circula “sobre el suelo”, y para el efecto transcribió un aparte del concepto No. 2004022003-1 del 2 de junio de 2004, concluyendo el Ministro de la época que el SOAT *“es una figura consagrada exclusivamente para vehículos terrestres, lo cual implicaría que solo se puedan destinar los recursos derivados de esta fuente, para atender la seguridad vial en el modo terrestre”*.

13. Como otra fuente de financiación, se indica en la consulta que *“el artículo 20 de la Ley 1702 de 2013, modificado por el artículo 30 de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo, dispuso que el Ministerio de Transporte definiría las condiciones, características de seguridad y el rango de precios al usuario dentro del cual se deben ofrecer los servicios que prestan los i) Centros de Enseñanza Automovilística, los de ii) Reconocimiento y Evaluación de Conductores y los de iii) Diagnóstico Automotor, basado en un estudio de costos directos e indirectos, el cual incluya los valores que por cada servicio deban transferirse a la Agencia Nacional de Seguridad Vial”*. Esta tasa fue definida por el Ministerio de Transporte mediante la Resolución 993 de 2017.

14. Luego de mencionar en la consulta el comportamiento de las fuentes de financiación de la Agencia, concluye el Ministerio que *“todas las fuentes de recursos que hoy existen para financiar las funciones asignadas a la Agencia Nacional de Seguridad Vial provienen de las i) tasas que deben pagar los organismos de apoyo al tránsito (terrestre), ii) del Seguro Obligatorio de daños corporales causados a las personas en Accidentes de Tránsito “SOAT” y de iii) los rendimientos generados por estos recursos o por el remanente de recursos proveniente del Fondo de Prevención Vial”*.

Con base en lo antes reseñado formula las siguientes **PREGUNTAS**:

“1. ¿Está facultada la Agencia Nacional de Seguridad Vial para utilizar los recursos existentes de su presupuesto, para atender los temas asociados a la seguridad en el transporte fluvial?”

“2. Y en caso que la respuesta anterior sea afirmativa ¿Cuál es la fuente presupuestal que debe emplear para ello?”

II. CONSIDERACIONES

Con el propósito de dar respuesta a los interrogantes planteados en la consulta, la Sala considera oportuno referirse a las siguientes materias: (i) Significado de “Seguridad vial” y de “vía”, (ii) Antecedentes que sirvieron de fundamento para la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial – ANSV, (iii) Objeto de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en el Proyecto de Ley radicado por el ejecutivo y un grupo de congresistas ante el Congreso de la República, (iv) Objeto de la Agencia Nacional de Seguridad Vial y definición de seguridad vial en la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 166 de 2012 Senado, (v) Conclusión sobre la intención del legislador con la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, (vi) Patrimonio de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, (vii) Competencia para desarrollar políticas de seguridad en materia de navegación y transporte fluvial, (viii) Conclusiones

1. Significado de “Seguridad vial” y de “vía”

La Ley 1702 de 2013 “*Por la cual se crea la agencia nacional de seguridad vial y se dictan otras disposiciones*” define la seguridad vial como el “conjunto de acciones y políticas dirigidas a prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en sus desplazamientos ya sea en medios motorizados o no motorizados. Se trata de un enfoque multidisciplinario sobre medidas que intervienen en todos los factores que contribuyen a los accidentes de tráfico en la vía, desde el diseño de la vía y equipamiento vial, el mantenimiento de las infraestructuras viales, la regulación del tráfico, el diseño de vehículos y los elementos de protección activa y pasiva, la inspección vehicular, la formación de conductores y los reglamentos de conductores, la educación e información de los usuarios de las vías, la supervisión policial y las sanciones, la gestión institucional hasta la atención a las víctimas”¹.

De la citada disposición puede concluirse que la finalidad principal de la seguridad vial es la prevención, el control y la disminución de muertes y lesionados por accidentes que ocurran sobre las vías.

En términos generales, una “vía” es aquel “[e]spacio destinado al paso de personas o vehículos que van de un lugar a otro”². También es considerada como un “[s]istema de transporte o comunicación entre dos lugares. (vía marítima; vía terrestre; enviar un paquete por vía aérea”³ -subrayado nuestro-), adicionalmente vías “férreas” entendidas como aquel “[c]amino formado por dos railes o vías paralelas y unidas entre sí, por el que circulan los trenes”⁴ y vías “fluviales” definidas por nuestra legislación de la siguiente manera: “Son vías para la navegación fluvial los ríos, canales, caños, lagunas, lagos, ciénagas, embalses y la bahía de Cartagena, aptas para la navegación con embarcaciones fluviales”⁵. Específicamente una “vía de comunicación” es aquella “Vía destinada al transporte o comercio por tierra, mar o aire”⁶.

¹ Ley 1702 de 2013, artículo 5.

² <https://es.oxforddictionaries.com/definicion/via> Consultado el 26 de noviembre de 2018.

³ Ibidem

⁴ https://es.oxforddictionaries.com/definicion/via_ferrea Consultado el 26 de noviembre de 2018.

⁵ Ley 1242 de 2008 “*Por la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales y se dictan otras disposiciones*”, artículo 4.

⁶ https://es.oxforddictionaries.com/definicion/via_de_comunicacion Consultado el 26 de noviembre de 2018.

De estas definiciones se colige que una vía puede ser una carretera, un puente, un viaducto, el mar, un río, un canal de agua, una línea férrea, el aire, etc.

Las vías son consideradas como uno de los componentes que integran la infraestructura de transporte⁷, y adicionalmente, forman parte de los modos de transporte definidos por la misma Ley 1682 de 2013 como el “[e]spacio aéreo, terrestre o acuático soportado por una infraestructura especializada, en el cual transita el respectivo medio de transporte”⁸.

Estos modos de transporte, a su vez se clasifican en: “**Modo aéreo.** Comprende la infraestructura aeronáutica y aeroportuaria para los medios de transporte aéreo. / **Modo terrestre.** Comprende la infraestructura carretera, férrea y por cable para los medios de transporte terrestre. / **Modo acuático.** Comprende la infraestructura marítima, fluvial y lacustre para los medios de transporte acuático”⁹.

Por lo tanto, el “medio de transporte” entendido como el vehículo que sirve para llevar a las personas o a las cosas de un lugar a otro, v. gr. un carro, una bicicleta, un tren, un avión, una embarcación, es el que se desplaza por el “modo de transporte”, ósea por el espacio aéreo, terrestre o acuático soportado por una infraestructura especializada, dentro del cual se encuentra la vía.

De todo lo anterior, surge la pregunta si la Agencia Nacional de Seguridad Vial se encuentra facultada legalmente para desarrollar su objeto de planificación, articulación y gestión de la seguridad vial del país, entendida como el “conjunto de acciones y políticas dirigidas a prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en sus desplazamientos ya sea en medios motorizados

⁷ Ley 1682 de 2013 “Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias”, artículo 4: “**INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE.** La infraestructura de transporte está integrada, entre otros por: / 1. La red vial de transporte terrestre automotor con sus zonas de exclusión o fajas de retiro obligatorio, instalaciones operativas como estaciones de pesaje, centros de control de operaciones, estaciones de peaje, áreas de servicio y atención, facilidades y su señalización, entre otras. / 2. Los puentes construidos sobre los accesos viales en Zonas de Frontera. / 3. Los viaductos, túneles, puentes y accesos de las vías terrestres y a terminales portuarios y aeroportuarios. / 4. Los ríos, mares, canales de aguas navegables y los demás bienes de uso público asociados a estos, así como los elementos de señalización como faros, boyas y otros elementos para la facilitación y seguridad del transporte marítimo y fluvial y sistemas de apoyo y control de tráfico, sin perjuicio de su connotación como elementos de la soberanía y seguridad del Estado. / 5. Los puertos marítimos y fluviales y sus vías y canales de acceso. La infraestructura portuaria, marítima y fluvial comprende las radas, fondeaderos, canales de acceso, zonas de maniobra, zonas de protección ambiental y/o explotación comercial, los muelles, espigones diques direccionales, diques de contracción y otras obras que permitan el mantenimiento de un canal de navegación, estructuras de protección de orillas y las tierras en las que se encuentran construidas dichas obras. / 6. Las líneas férreas y la infraestructura para el control del tránsito, las estaciones férreas, la señalización y sus zonas de exclusión o fajas de retiro obligatorio. / 7. La infraestructura logística especializada que contempla los nodos de abastecimiento mayorista, centros de transporte terrestre, áreas logísticas de distribución, centros de carga aérea, zonas de actividades logísticas portuarias, puertos secos y zonas logísticas multimodales. / 8. La infraestructura aeronáutica y aeroportuaria destinada a facilitar y hacer posible la navegación aérea. / 9. Los Sistemas de Transporte por Cable: teleférico, cable aéreo, cable remolcador y funicular, construidos en el espacio público y/o con destinación al transporte de carga o pasajeros. / 10. La infraestructura urbana que soporta sistemas de transporte público, sistemas integrados de transporte masivo, sistemas estratégicos de transporte público y sistemas integrados de transporte público; el espacio público que lo conforman andenes, separadores, zonas verdes, áreas de control ambiental, áreas de parqueo ocasional, así como ciclorrutas, paraderos, terminales, estaciones y plataformas tecnológicas. / 11. Redes de sistemas inteligentes de transporte. / ...”

⁸ Ley 1682 de 2013, artículo 12.

⁹ Ibidem.

o no motorizados”¹⁰, por las diferentes vías, sean estas terrestres, acuáticas o aéreas.

Para ello procede la Sala a analizar la intención que tuvo tanto el Gobierno Nacional como el legislativo para la creación de dicha Agencia.

2. Antecedentes que sirvieron de fundamento para la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial – ANSV.

a. Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 se implementó como política de Estado la Seguridad Vial, considerada como una estrategia del desarrollo de la infraestructura requerida para el fortalecimiento de la competitividad del país.

Los motivos que llevaron al Gobierno a incorporar la política de seguridad vial en el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 fueron (i) el incremento de muertes y heridos de gravedad en accidentes de tránsito dentro de los perímetros urbanos y en las carreteras del país, (ii) la estimación para el año 2020 del incremento de vehículos particulares y motos, (iii) la accidentalidad vial como primera causa de muerte en niños entre 5 y 14 años por encima de cualquier enfermedad, (iv) la segunda causa de muerte en adultos entre 15 y 44 años, (v) el incremento de la mortalidad de peatones, ciclistas y motociclistas, (vi) el llamado de la comunidad internacional: Naciones Unidas, Organización Mundial de la Salud, ONG, entidades multilaterales, etc., para declarar esta década como la década de acción en seguridad vial, entre otros factores.

Señaló dicho Plan:

“Seguridad vial

En 2009, en Colombia hubo 5.634 muertos y más de 135.000 heridos de gravedad en accidentes de tránsito. Cerca del 70% de las muertes ocurren dentro de perímetros urbanos y el resto en carreteras, aunque estos últimos accidentes suelen ser más letales. La tasa de muertos por cada 10.000 vehículos en 2009 fue 9,6, mientras que México tiene una tasa de 8,5, Chile 8,1 y España 1,3.

Se estima que para 2020 el país incrementará su parque de vehículos particulares en un 54% y el de motos en un 152% reflejando la necesidad de aunar esfuerzos en materia de política de seguridad vial en el país. En la actualidad la accidentalidad vial es la primera causa de muerte en niños entre los 5 y 14 años, por encima de cualquier enfermedad; y la segunda causa de muerte en adultos entre los 15 y 44 años de edad. Es particularmente crítico el incremento en los últimos años de la mortalidad de los usuarios de las vías más vulnerables, como son peatones, ciclistas y motociclistas. Los pagos en siniestros del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) por accidentes en motocicletas representan más del 70% del total de pagos de siniestros del SOAT en todo tipo de vehículos. Se estima que los costos asociados a la accidentalidad vial, en un país de ingresos medios como Colombia, pueden ser equivalente al 3% del PIB.

Ante la problemática actual de la accidentalidad vial en el país, y el llamado de toda la comunidad internacional –Naciones Unidas, Organización Mundial de la Salud, ONG, entidades multilaterales, etc.–, en declarar ésta la década de acción en seguridad vial, el Gobierno nacional declara la seguridad vial como una política de Estado que trascienda los planes y programas de un período de gobierno. La

¹⁰ Ley 1702 de 2013, artículo 5.

política es consecuente con el mandato constitucional y legal que tiene el Estado en garantizar la prestación del servicio de transporte en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad y será liderada por el MIT a través de su Viceministerio especializado en temas de transporte y tránsito, e implicará una articulación institucional a nivel público y privado”¹¹.

Como acciones concebidas dentro de la política de Seguridad Vial, el PND incorporó las siguientes: (i) **Infraestructura para proteger la integridad de los usuarios**¹²: Esta acción está enfocada al diseño y construcción de vías con criterios mínimos de seguridad vial, tales como: límites de velocidad, sistemas de contención modernos y adecuados, además la construcción de dichas vías se hace pensando en la protección de los usuarios y en especial de las bicicletas y peatones, y garantizando la accesibilidad de personas con movilidad reducida. También, concibió la estructuración del Centro Inteligente de Control de Tránsito y Transporte (CICTT), operado por la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional en coordinación con la SPT, con el fin de contribuir a la seguridad vial y al control en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte. (ii) **Equipo y vehículos para una movilidad segura**¹³: Esta acción está orientada a la promoción de alternativas de transporte público y particular seguros, al cumplimiento de los estándares de seguridad internacionalmente aceptados para los vehículos y sus elementos de seguridad, definición de la normatividad y regulación del transporte en motocicleta, y (iii) **Comportamiento de los usuarios**¹⁴: Esta acción se encuentra encaminada a: (a) la elaboración del Plan

¹¹Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, Tomo I, pp 147 – 148. Página web <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf> Consultado el 2 de noviembre de 2018.

¹² Ibidem, p 148: “**Infraestructura para proteger la integridad de los usuarios** / El MIT buscará que tanto la infraestructura que se desarrolle a partir del presente Plan de Desarrollo como la que se encuentre en diseño y/o construcción cumpla con criterios mínimos de seguridad vial, tales como sistemas de contención modernos y adecuados, consistencia en los límites de velocidad, vías pensadas en los usuarios y en la población discapacitada. Una infraestructura más humana deberá preservar la seguridad de todos los usuarios, privilegiando a los modos no motorizados como la bicicleta y el peatón, así como garantizar la accesibilidad de personas con movilidad reducida. Así mismo, el MIT realizará un diagnóstico, establecerá el inventario de intervenciones en la infraestructura actual y formulará un plan de trabajo para lograr su modernización y el cumplimiento de estándares mínimos de calidad. En el mismo sentido, impartirá las directrices requeridas para que los demás niveles de gobierno hagan lo propio en sus respectivas competencias, tanto a nivel rural como urbano en coordinación con otras dependencias del Gobierno como el MAVDT y los ministerios de la Protección Social, de Educación Nacional y de Defensa Nacional. / Por último y con el propósito de contribuir a la seguridad vial y al control en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte, el MIT estructurará el Centro Inteligente de Control de Tránsito y Transporte (CICTT), como una plataforma tecnológica robusta de administración y gestión, operado por la Dirección de tránsito y transporte de la Policía Nacional en coordinación con la SPT”. Página web <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf> Consultado el 2 de noviembre de 2018.

¹³ Ibidem, p 149: “**Equipo y vehículos para una movilidad segura** / El Gobierno nacional promoverá la existencia de alternativas de transporte público y particular seguro en todo el territorio nacional. Así mismo, establecerá mecanismos para que los vehículos y los elementos de seguridad que los complementan, cumplan con estándares de seguridad internacionalmente aceptados. El MIT definirá la normatividad y regulación del transporte en motocicleta, a partir de un análisis integral del impacto socio-económico de esta modalidad, y de los principios de la política de Estado en seguridad vial”. Página web <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf> Consultado el 2 de noviembre de 2018.

¹⁴ Ibidem, pp 149 - 150: “**Comportamiento de los usuarios** / ... En desarrollo de esta política, el MIT liderará y elaborará un Plan Nacional de Seguridad Vial 2011-2015, que busque disminuir la accidentalidad vial en el país a través de la definición de lineamientos de política claros. Éstos incluirán la coordinación y articulación de esfuerzos con los diferentes actores, así como la más adecuada y eficiente utilización de los recursos disponibles para seguridad vial, en aspectos relacionados con la infraestructura, la calidad de equipos y vehículos, el comportamiento humano, la institucionalidad, las estrategias y acciones diferenciadas para la población con discapacidad y las personas de 60 años y más. / ... / Particularmente a través del Plan Nacional de Seguridad Vial

Nacional de Seguridad Vial 2011 – 2015 que busque la disminución de la accidentalidad vial a través de la definición de lineamientos de política claros que contenga aspectos relacionados con la articulación de los diferentes actores; la adecuada y eficiente utilización de los recursos disponibles para la seguridad vial como la infraestructura, la calidad de equipos y vehículos, el comportamiento humano, la institucionalidad, las estrategias y acciones diferenciadas para la población con discapacidad y las personas de 60 años, etc.; el desarrollo de la problemática de violencia vial, conducción agresiva y las víctimas de dichas acciones, entre otros, (b) la creación de una Agencia Nacional de Seguridad Vial que lidere la puesta en marcha del Observatorio Nacional de Seguridad Vial, alimentado con información que provenga principalmente del RUNT, del Instituto de Medicina Legal o de todos los organismos de tránsito, (c) El desarrollo de medios tecnológicos para un mejor control de infractores, (d) la promoción del uso responsable del vehículo privado, de tal manera que el propietario del mismo se comprometa con su buen uso ayudando así a una reducción en la accidentalidad, entre otras iniciativas, (e) modificación del Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002) que propenda por la seguridad para los usuarios en las diferentes modalidades de transporte.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 fue expedido mediante la Ley 1450 de 2011. En esta ley se encuentran varias disposiciones relacionadas con la política de seguridad vial¹⁵ enfocada hacia el transporte y tránsito terrestre, aclarando que varias de ellas actualmente están vigentes y otras ya fueron derogadas bien por el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Ley 1753 de 2015) o por otras disposiciones, veamos:

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	Situación actual
Artículo 84. Sistemas Inteligentes de Tránsito y Transporte – SIT	Artículo vigente según lo dispuesto por el inciso 3 del artículo 267 de la Ley 1753 de 2015: “Con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450

2011- 2015, se abordará con especial interés la problemática de violencia vial, conducción agresiva y las víctimas de dichas acciones, de manera que se establezcan por parte de todas las autoridades de tránsito y transporte, mecanismos que garanticen la atención de las personas que se afecten directamente por estos fenómenos. Para ello deberán facilitar y apoyar a dichas víctimas para que obtengan una adecuada justicia y reparación de las pérdidas y daños que se les ocasionen. Para esto se podrán generar acciones conjuntas con organizaciones de carácter privado que busquen este mismo fin. / El MIT liderará la implementación de este plan, coordinará las acciones de los distintos niveles de Gobierno, y evaluará la creación de una Agencia Nacional de Seguridad Vial, que lidere la puesta en marcha del Observatorio Nacional de Seguridad Vial. Este esquema servirá de soporte interinstitucional para la generación, seguimiento y control de las políticas establecidas, así como el fortalecimiento en la planeación y gestión de la seguridad vial en el país. La información que alimente los análisis del observatorio deberá provenir principalmente del RUNT, y del Instituto de Medicina Legal o de todos los organismos de tránsito, para ello el Departamento Nacional de Estadística DANE la consolidará, permitiendo su consulta. En este sentido el desarrollo de medios tecnológicos que impliquen un mejor control de infractores o que permitan la identificación de los mismos serán promovidos como estrategias para el desarrollo del presente plan. Así mismo se promoverá el uso responsable del vehículo privado, de tal manera que el propietario del mismo se comprometa con su buen uso ayudando así a una reducción en la accidentalidad”. Página web <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf> Consultado el 2 de noviembre de 2018.

¹⁵ Información contenida en el documento “Política pública de Seguridad Vial Especial vigilancia y seguimiento 2010-2014” de la Contraloría General de la República. Página Web <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/465902/18+Seguridad+Vial.pdf/a89624ec-00e4-48ce-9a72-188b278a2b69?version=1.0> Consultada el 4 de noviembre de 2018.

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	Situación actual
	<i>de 2011 no derogados expresamente en el inciso anterior o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior</i> ".
Artículo 85. Centro Inteligente de Control de Tránsito y Transporte CICTT	Artículo vigente según lo dispuesto por el inciso 3 del artículo 267 de la Ley 1753 de 2015: <i>"Con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011 no derogados expresamente en el inciso anterior o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior</i> ".
Artículo 86. Detección de Infracciones de Tránsito por medios Tecnológicos	Derogado por el artículo 15 de la Ley 1843 de 2017
Artículo 90. Recursos Locales para proyectos y programas de Infraestructura Vial	Artículo vigente según lo dispuesto por el inciso 3 del artículo 267 de la Ley 1753 de 2015: <i>"Con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011 no derogados expresamente en el inciso anterior o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior</i> ".
Artículo 92. Manejo Integral del Tránsito de Motocicletas.	Artículo vigente según lo dispuesto por el inciso 3 del artículo 267 de la Ley 1753 de 2015: <i>"Con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011 no derogados expresamente en el inciso anterior o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior</i> ".
Artículo 95. Incentivo para Pago de Infracciones de tránsito.	Artículo derogado por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015.
Artículo 161. Desviación de Siniestralidad (FOSYGA)	Artículo vigente según lo dispuesto por el inciso 3 del artículo 267 de la Ley 1753 de 2015: <i>"Con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011 no derogados expresamente en el inciso anterior o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior</i> ".

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	Situación actual
Artículo 176. Discapacidad	Artículo derogado por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015.
Artículo 197. Apoyo a la Descongestión Judicial y Garantía de Acceso Eficaz a la Justicia.	Artículo vigente según lo dispuesto por el inciso 3 del artículo 267 de la Ley 1753 de 2015: <i>“Con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011 no derogados expresamente en el inciso anterior o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior”.</i>
Artículo 244. Licencias de Conducción.	Artículo vigente según lo dispuesto por el inciso 3 del artículo 267 de la Ley 1753 de 2015: <i>“Con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011 no derogados expresamente en el inciso anterior o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior”.</i>

b. Plan Nacional de Seguridad Vial

Mediante la Ley 769 de 2002¹⁶, modificada por la Ley 1383 de 2010, se expidió el Código Nacional de Tránsito Terrestre. En su artículo 1º, modificado por el artículo 1º de la Ley 1383, se determinó su ámbito de aplicación y los principios, en los siguientes términos:

“Artículo 1º. El artículo 1º de la Ley 769 de 2002, quedará así:

Artículo 1º. Ámbito de aplicación y principios. Las normas del presente Código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.

En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes, especialmente de los peatones y de los discapacitados físicos y mentales, para la preservación de un ambiente sano y la protección del uso común del espacio público.

Le corresponde al Ministerio de Transporte como autoridad suprema de tránsito definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito.

¹⁶ “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”

Las autoridades de tránsito promoverán la difusión y el conocimiento de las disposiciones contenidas en este código.

Los principios rectores de este código son: seguridad de los usuarios, la movilidad, la calidad, la oportunidad, el cubrimiento, la libertad de acceso, la plena identificación, libre circulación, educación y descentralización". (Resaltado nuestro).

Este Código Nacional de Tránsito Terrestre le impuso al Ministerio de Transporte la obligación de expedir un Plan Nacional de Seguridad Vial, con el fin de disminuir la accidentalidad en el país¹⁷.

Fue así como mediante la Resolución No. 1282 del 30 de marzo de 2012¹⁸, el Ministerio de Transporte adoptó el "Plan Nacional de Seguridad Vial 2011 – 2016", con cinco (5) líneas de acción estratégicas, a saber:

Aspectos Institucionales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación del sistema nacional de tránsito. 2. Creación del comité interministerial. 3. Creación del consejo nacional de seguridad vial. 4. Fortalecimiento del Ministerio de Transporte. 5. Fortalecimiento territorial para la seguridad vial. 6. Vigilancia y control.
Estrategias sobre el comportamiento humano	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforma Código Nacional de Tránsito. 2. Reforma al sistema de otorgamiento de licencias de conducción. 3. Licencias de conducción por puntos. 4. Seguridad y capacitación a los conductores. 5. Regulación de las horas de conducción y descanso. 6. Campañas comunicacionales. 7. Regulación del alcohol en la conducción. 8. Educación vial. 9. Control del uso del cinturón seguridad y dispositivos retención. 10. Regulación del casco para motociclistas. 11. Regulación de la velocidad.
Estrategias sobre los vehículos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Equipamiento de seguridad para motos o vehículos similares y sus conductores. 2. Diseño seguro de vehículos automotores. 3. Localizadores de flotas-GPS. 4. Retroreflectividad en los vehículos de carga y en el transporte escolar. 5. Homologación de los vehículos automotores. 6. Sistemas de seguridad activa y pasiva. 7. Revisión técnico-mecánica de los vehículos.
Estrategias sobre la infraestructura vial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Auditorías de seguridad vial. 2. Intervención de puntos negros. 3. Jerarquización de la red vial 4. Mejoras en la infraestructura vial. 5. Normatividad para la infraestructura vial.
Sistema de atención y rehabilitación a víctimas.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Atención y rehabilitación a víctimas.

¹⁷ Ley 769 de 2002, artículo 4, parágrafo 1º.: "El Ministerio de Transporte deberá elaborar un plan nacional de seguridad vial para disminuir la accidentalidad en el país que sirva además como base para los planes departamentales, metropolitanos, distritales y municipales, de control de piratería e ilegalidad".

¹⁸http://legal.legis.com.co/document?obra=legcol&document=legcol_bdea6fd941af01bee0430a01015101be Consultado el 28 de octubre de 2018.

El objetivo general y los objetivos específicos de dicho Plan adoptado en su momento por la Resolución 1282 de 2012 expedida por el Ministerio de Transporte fueron los siguientes:

OBJETIVO GENERAL DEL PNSV
<i>El objetivo general del Plan es reducir en un 50% el número de fallecidos en siniestros de tránsito en Colombia al año 2016. Este objetivo es coherente con la meta planteada por la OMS.</i>

OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PNSV
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Incrementar la seguridad vial en el país.</i> • <i>Disminuir el número de accidentes de tránsito en el país.</i> • <i>Disminuir el número de víctimas mortales en accidentes de tránsito.</i> • <i>Disminuir el número de lesionados en accidentes de tránsito.</i>

Posteriormente, este Plan Nacional de Seguridad Vial 2011 – 2016 fue ajustado por el Ministerio de Transporte mediante la Resolución No. 2273 del 6 de agosto de 2014¹⁹, y adicionalmente se le amplió su período al 2021²⁰.

En este Plan de Seguridad Vial 2011 – 2021 se adoptaron 5 pilares estratégicos con sus correspondientes programas y acciones²¹, a saber:

1. Pilar estratégico de gestión institucional:

Programas	Acciones
<i>Fortalecimiento institucional del sector transporte.</i>	<i>Crear e implementar un organismo o entidad ejecutor de la política pública de seguridad vial - Agencia Nacional de Seguridad Vial. Diseñar e implementar el observatorio de seguridad vial. Fortalecer la Superintendencia de Puertos y Transporte.</i>
<i>Fortalecimiento otros sectores.</i>	<i>Institucionalizar y fortalecer los Comités Locales de Seguridad Vial. Fortalecer el Ministerio de Educación. Impulsar la creación de Fiscalías especializadas en delitos que atentan contra la seguridad vial. Fortalecer los Centros de Regulación de Urgencias y Emergencias a nivel nacional. Robustecer y ampliar la cobertura de la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional y el Grupo de Control Vial o cuerpo de agentes de tránsito.</i>
<i>Formulación y reforma de</i>	<i>Impulsar la reforma al Código Penal en los delitos contra</i>

¹⁹http://legal.legis.com.co/document?obra=legcol&document=legcol_01a84c1cde7b0254e0530a0101510254 Consultado el 28 de octubre de 2018.

²⁰ Si bien la expedición de este nuevo Plan Nacional de Seguridad Vial fue posterior a la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (Ley 1702 de 2013), y por lo tanto cronológicamente no podría entenderse como un antecedente que sustentó la creación de dicha Entidad, no puede desconocerse que este documento técnico es un ajuste del PNSV que venía rigiendo previo a la creación de esta máxima autoridad en seguridad vial nacional.

²¹ Resolución 2273 de 2014 expedida por el Ministerio de Transporte, artículo 2.

Programas	Acciones
<i>políticas para la seguridad vial.</i>	<i>la seguridad vial. Impulsar la reforma integral al Código Nacional de Tránsito. Formular los Planes locales y departamentales de seguridad vial.</i>
<i>Socialización y participación del plan nacional de seguridad vial.</i>	<i>Promover la socialización, la divulgación y la participación ciudadana en las acciones del Plan Nacional de Seguridad Vial.</i>

2. Pilar estratégico sobre el comportamiento humano:

Programas	Acciones
<i>Formación y educación en seguridad vial.</i>	<i>Diseñar e implementar el programa integral de apoyo y seguimiento a los cursos de reeducación y sensibilización de los centros integrales de atención. Promover la capacitación de los Agentes y las Autoridades de Tránsito. Formular lineamientos de bienestar universitario para la prevención vial. Generar el capital humano para la gestión de la movilidad segura. Transformar los colegios en comunidades seguras. Desarrollar un entorno virtual para la educación vial. Desarrollar la titulación laboral para los conductores de vehículos de transporte de pasajeros y de carga urbana, de transporte especial y monitoras.</i>
<i>Medidas y acciones de control efectivas.</i>	<i>Desarrollar esquemas y estrategias para el control de comportamientos riesgosos para la seguridad vial</i>
<i>Información y mercadotecnia social sobre seguridad vial.</i>	<i>Diseñar e implementar estrategias de información, formación y comunicación en colectivos específicos. Diseñar e implementar estrategias de información, formación y comunicación para la cultura ciudadana.</i>
<i>La licencia de conducción como privilegio.</i>	<i>Impulsar la modificación de los procedimientos para la obtención de la licencia de conducción. Estructurar el programa de licencias diferenciadas. Analizar el proceso de licenciamiento de conducción por puntos.</i>
<i>Responsabilidad social empresarial con la seguridad vial.</i>	<i>Formular e implementar planes estratégicos de seguridad vial. Fortalecer el programa de medicina preventiva desarrollado en terminales de transporte a las empresas de Transporte Intermunicipal de Pasajeros.</i>

3. Pilar estratégico de atención y rehabilitación a víctimas:

Programas	Acciones
<i>Atención prehospitalaria</i>	<i>Desarrollar el diagnóstico de la atención pre-hospitalaria, hospitalaria y rehabilitación de accidentes de tránsito. Fortalecer la capacidad instalada en la atención pre-hospitalaria. Crear el número único de emergencias y otros mecanismos de acceso a los sistemas de emergencia.</i>

Programas	Acciones
	<i>Actualizar las guías de APH (atención pre-hospitalaria). Unificar la clasificación de lesiones (triage) para accidentes de tránsito en atención prehospitalaria y hospitalaria.</i>
<i>Atención hospitalaria.</i>	<i>Definir e implementar las rutas de atención en salud por accidentes de tránsito.</i>
<i>Acompañamiento a víctimas y rehabilitación e inclusión a personas en condición de discapacidad.</i>	<i>Fortalecer y promover los mecanismos de acceso a los programas de terapia ocupacional a las víctimas de traumatismos relacionados con tránsito. Promover programas educativos y de formación para el trabajo a las víctimas de traumatismos relacionados con el tránsito. Diseñar e implementar el programa de generación de oportunidades laborales para las víctimas de los traumatismos relacionados con el tránsito en condición de discapacidad. Impulsar la creación del sistema integral de acompañamiento que oriente a familiares y víctimas de accidentes de tránsito. Promover la participación de asociaciones de víctimas.</i>
<i>Vigilancia en salud pública de accidentes de tránsito.</i>	<i>Implementar el sistema de vigilancia en salud pública de accidentes de tránsito.</i>

4. Pilar estratégico sobre la infraestructura:

Programas	Acciones
<i>Normatividad y especificaciones para una infraestructura segura.</i>	<i>Definir la metodología para el cálculo de velocidad en vías urbanas. Definir y actualizar las especificaciones técnicas para una infraestructura vial segura.</i>
<i>Auditorías, evaluación y seguimiento de seguridad vial en la infraestructura vial.</i>	<i>Formular la reglamentación sobre auditorías de seguridad vial (ASV). Definir los estándares que debe cumplir la infraestructura en términos de seguridad vial y la reglamentación necesaria.</i>
<i>Sistema de gestión vial.</i>	<i>Desarrollar el sistema de información para la gestión vial.</i>
<i>Políticas municipales para una infraestructura vial.</i>	<i>Promover la inclusión en los planes de desarrollo, en los instrumentos tipo POT/PBOT/EOT y en los planes de movilidad acciones encaminadas a fortalecer la seguridad vial en la infraestructura. Diseñar y desarrollar un plan integral de andenes y ciclorrutas accesibles y seguras. Modernizar y ampliar integralmente el sistema de semaforización, y mejorar e incrementar el sistema de señalización. Implementar medidas para la intervención integral en puntos críticos. Formular e implementar el plan de mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura vial.</i>

5. Pilar estratégico de vehículos:

Programas	Acciones
<p>Reglamentación técnica y evaluación de la conformidad para un parque automotor más seguro.</p>	<p><i>Impulsar la armonización con la normatividad internacional, la homologación y la creación de laboratorios de ensayo y calibración, dirigidos a los vehículos de transporte público (individual y colectivo), especial y carga.</i></p> <p><i>Impulsar la armonización con la normatividad internacional, la homologación y creación de laboratorios de ensayo y calibración, dirigidos a los vehículos particulares importados y/o ensamblados en el país.</i></p> <p><i>Impulsar la armonización con la normatividad internacional, la homologación y la creación de laboratorios de ensayo y calibración, dirigidos a los vehículos tipo motocicletas, importados y/o ensamblados en el país. Reglamentación técnica para los elementos de protección del motociclista.</i></p> <p><i>Impulsar la armonización con la normatividad internacional y formular la reglamentación de los agentes de la cadena de mantenimiento de los automotores.</i></p> <p><i>Implementar un sistema de administración de flotas para el servicio público.</i></p> <p><i>Reglamentar la retrorreflectividad en los vehículos de carga y transporte escolar.</i></p> <p><i>Optimizar al (sic) proceso de revisión técnico-mecánica de automóviles.</i></p>
<p>Transporte más seguro.</p>	<p><i>Analizar la seguridad vial del transporte realizado en bicicleta.</i></p> <p><i>Formular e implementar el programa integral de estándares de servicio y seguridad vial para el tránsito de motocicletas.</i></p> <p><i>Fortalecer la seguridad vial del transporte público organizado, en los sistemas integrados, estratégicos y masivos de transporte, en los de la modalidad de transporte colectivo, público individual, de pasajeros por carretera y especial.</i></p>

Como objetivo general y objetivos específicos, se plasmaron los siguientes:

“4.3. Objetivos del Plan Nacional de Seguridad Vial PNSV 2011-2021.

El objetivo que Colombia adopta sobre seguridad vial, a nivel general es:

Reducir del número de víctimas fatales en un 26% por accidentes de tránsito a nivel nacional para el año 2021.

(...)

Junto a este objetivo, el gobierno nacional adopta como objetivos específicos los siguientes:

— Reducir la mortalidad en un 18% del usuario tipo peatón por accidentes de tránsito para el año 2021 (...)

— Reducir la mortalidad en un 27% del usuario tipo motociclista por accidentes de tránsito para el año 2021 (...)

— **Reducir en un 21% las lesiones por accidentes de tránsito para el año 2021** (...)

— **Reducir el número de víctimas fatales por accidentes de tránsito imputables a la conducción alcohólica y al uso de sustancias psicoactivas a 0% para el año 2021 (...)**²²

De los documentos referidos que sirvieron de fundamento para la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial se puede observar cómo el contenido y alcance de los mismos están enfocados al desarrollo de políticas dirigidas a implementar la seguridad vial en vías terrestres.

Lo anterior cobra mayor fuerza interpretativa, al considerar que es el Código Nacional de Tránsito Terrestre el que le impone la obligación al Ministerio de Transporte de expedir el Plan Nacional de Seguridad Vial.

Este Código, como se indicó, regula *“la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulan vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito”*, en todo el territorio nacional.

Una vía pública y privada a la que se refiere el Código Nacional de Tránsito, y por la cual se garantiza la circulación de todos los actores viales, es aquella definida por el mismo Código como *“Zona de uso público o privado, abierta al público, destinada al tránsito de vehículos, personas y animales”*²³.

La anterior definición de vía se encuentra complementada con el resto de las definiciones que el mismo Código consagra en el artículo 2º, las cuales deben tenerse en cuenta para su aplicación e interpretación. A título de ejemplo, se traen a colación aquellas definiciones relacionadas con los actores viales mencionados en el artículo 1º del Código Nacional de Tránsito Terrestre, a saber:

“Peatón: Persona que transita a pie o por una vía”.

“Pasajero: Persona distinta del conductor que se transporta en un vehículo público”.

“Conductor: Es la persona habilitada y capacitada técnica y teóricamente para operar un vehículo”.

“Ciclista: Conductor de bicicleta o triciclo”.

“Agente de tránsito”²⁴: Todo funcionario o persona civil identificada que está investida de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal y vigilar,

²²PNSV 2011 – 2012, adoptado por resolución No. 2273 del 6 de agosto de 2014, pp 65-67.
Página Web
http://legal.legis.com.co/document?obra=legcol&document=legcol_01a84c1cde7b0254e0530a0101510254. Consultado el 28 de octubre de 2018.

²³ Ley 769 de 2002, artículo 2.

²⁴ En criterio del editor de Avance Jurídico, para la interpretación de esta definición debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 2o., definición de Agente de Tránsito y Transporte, de la Ley 1310 de 2009, publicada en el Diario Oficial No. 47.392 de 26 de junio de 2009: *“Agente de Tránsito y Transporte: Todo empleado público investido de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal, vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales”.*

controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales”.

“Vehículo: Todo aparato montado sobre ruedas que permite el transporte de personas, animales o cosas de un punto a otro por vía terrestre pública o privada abierta al público”.

De otro lado, es importante anotar que el Congreso de la República expidió la Ley 1503 de 2011 *“Por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones”*, cuyo objeto es *“definir lineamientos generales en educación, responsabilidad social empresarial y acciones estatales y comunitarias para promover en las personas la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y en consecuencia, la formación de criterios autónomos, solidarios y prudentes para la toma de decisiones en situaciones de desplazamiento o de uso de la vía pública...”*²⁵.

Esta Ley se encuentra íntimamente relacionada con la política de seguridad vial. Define en el artículo 2º los actores de la vía, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 2o. ACTORES DE LA VÍA. *Son actores de la vía, todas las personas que asumen un rol determinado, para hacer uso de las vías, con la finalidad de desplazarse entre un lugar y otro, por lo tanto se consideran actores de tránsito y de la vía los peatones, los transeúntes, los pasajeros y conductores de vehículos automotores y no automotores, los motociclistas, los ciclistas, los acompañantes, los pasajeros, entre otros”*

De esta disposición se colige que su alcance es coherente y armónico con lo dispuesto en el Código Nacional de Tránsito Terrestre, por lo que refuerza la normativa que regula la seguridad vial en las vías terrestres.

En conclusión, tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 como el Plan Nacional de Seguridad Vial, instrumentos que sirvieron de fundamento para la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, tuvieron como objetivo reducir la mortalidad y el número de lesionados de peatones, motociclistas, ciclistas, entre otros, como consecuencia de accidentes de tránsito. Dichos documentos contienen datos estadísticos relacionados con la seguridad vial terrestre, se fundamentan en el Código Nacional de Tránsito Terrestre y los programas y acciones diseñados están dirigidos a logro de tales objetivos.

3. Objeto de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en el Proyecto de Ley radicado por el ejecutivo y un grupo de congresistas ante el Congreso de la República.

En la Gaceta del Congreso No. 821 del 21 de noviembre de 2012 se encuentra publicado el Proyecto de Ley No. 166 de 2012 Senado *“Por la cual se crea la Agencia Nacional de Seguridad Vial y se dictan otras disposiciones”*, radicado por el Ministerio de Transporte y un grupo de congresistas.

El artículo 2 del mencionado proyecto de ley definió el objeto de la Agencia Nacional de Seguridad Vial y definió igualmente lo que debe entenderse por Seguridad Vial para efectos de dicha ley, en los siguientes términos:

“Artículo 2º. Objeto. La Agencia Nacional de Seguridad Vial –ANSV–, tendrá como objeto ser el soporte interinstitucional y de coordinación para la ejecución, seguimiento y control de las políticas, estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de seguridad vial, definidas por el Gobierno Nacional,

²⁵ Ley 1503 de 2011, artículo 1, modificado por el artículo 16 de la Ley 1811 de 2016.

así como para el fortalecimiento en la planeación y gestión de la seguridad vial en el país.

*Parágrafo. Para efecto de la presente ley, **entiéndase por seguridad vial** el conjunto de medidas y disposiciones dirigidas a disminuir el riesgo de muerte o de lesión a la integridad física de las personas en el **tránsito y transporte terrestre**. Medidas que intervienen los factores que contribuyen a los accidentes de tráfico, desde el diseño de la vía y equipamiento vial, el mantenimiento de las infraestructuras viales, la regulación del tráfico, el diseño de vehículos y los elementos de protección activa y pasiva, la inspección vehicular, la formación de conductores y los reglamentos de conductores, la educación e información de los usuarios de las vías, la supervisión policial y las sanciones, la gestión institucional hasta la atención a las víctimas²⁶. (Resaltado nuestro)*

La exposición de motivos de dicho proyecto de ley sustenta la necesidad de creación de la Agencia en datos estadísticos de accidentalidad sufrida en el tránsito y transporte terrestre, tal como se evidencia de su lectura:

“(…) En el mundo, según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud hay más de 12 millones de fatalidades por siniestros viales y más de 50 millones de heridos (OMS, 2009). Y Colombia no ha escapado a esta tendencia creciente, máxime cuando la economía muestra un crecimiento sostenido, un mayor ingreso per cápita, una mayor capacidad de poder adquisitivo y una mayor concentración de población en las áreas urbanas.

Teniendo en cuenta las tasas de motorización, incluyendo automóviles y motocicletas, los siniestros viales se convierten hoy en un problema de salud pública.

(…)

*Con respecto al caso colombiano, en promedio 16 colombianos mueren diariamente como consecuencia de los accidentes de tránsito sin que las acciones para evitar su ocurrencia sean efectivas. De hecho, las muertes y lesiones en **siniestros de tránsito** son la segunda causa de muerte violenta en el país; en el último decenio más de 63 mil colombianos murieron y cerca de medio millón han visto deteriorada su calidad de vida como consecuencia de una lesión permanente².*

(…)

*Además, la circunstancia del hecho asociado al caso de los accidentes de tránsito muestra que, en las muertes, **el desobedecer las normas de tránsito** causó el mayor número de hechos (42%), seguido **del exceso de velocidad** (32%) y posibles fallas mecánicas (8%). En cuanto a las lesiones no fatales **el desobedecer las normas de tránsito, el exceso de velocidad y la embriaguez aparente**, fueron las causas que originaron este tipo de lesiones con 64%, 21% y 7% respectivamente³.*

*Por otra parte, frente a la infraestructura, **el estado de las vías constituye un papel muy fundamental en la ocurrencia de las muertes en accidentes de tránsito**, ya que el 83% de los accidentes ocurrieron en vías que se encontraban en buen estado, 12% en vías de regular estado y 5% en vías en mal estado⁴.*

*(…) Para el año 2009 las incapacidades médico legales que generaron los lesionados por **siniestros de tránsito** en el país equivale a más de un millón de días⁶.*

(…)

²⁶ Gaceta del Congreso No. 821 del 21 de noviembre de 2012, p 13.

En lo referente a los **actores de la vía**, Colombia no es ajena al reto mundial en el que se han convertido las **motocicletas**; mientras en el 2005 el usuario más vulnerable era el **peatón**, tan sólo a la vuelta de 3 años los **motociclistas** ya superaban las muertes de estos.
(...)

Finalmente, todo lo anterior corresponde a un llamado claro con el propósito de dar cuenta a la necesidad de una voluntad política traducida en la necesidad de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, que involucre una interinstitucionalidad al tiempo que aborde las realidades locales de las diferentes entidades territoriales y que estas a su vez se enmarquen dentro de los objetivos del Plan Nacional de Seguridad Vial, para brindarle y garantizarle a los diferentes actores en la vía el derecho fundamental a movilizarse con seguridad²⁷. (Resaltado nuestro).

Como puede observarse, la finalidad del proyecto de ley radicado en el Congreso de la República fue la creación de una entidad a nivel nacional que se denominó Agencia Nacional de Seguridad Vial, que sirviera como ente articulador de la política de seguridad vial entendida como “el conjunto de medidas y disposiciones dirigidas a disminuir el riesgo de muerte o de lesión a la integridad física de las personas en el tránsito y transporte terrestre”. Es decir, esta política fue concebida para la disminución de la accidentalidad y por ende la disminución de muertes y lesionados en accidentes ocurridos en el tránsito y transporte terrestre.

4. Objeto de la Agencia Nacional de Seguridad Vial y definición de seguridad vial en la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 166 de 2012 Senado.

En la ponencia para primer debate al PL No. 166 de 2012 Senado, el senador coordinador ponente ajustó, entre otros, el texto del artículo contentivo del objeto de la ANSV, además modificó su numeración pues pasó de ser el artículo 2º a quedar como artículo 3º.

En consecuencia, el objeto de la Agencia Nacional de Seguridad Vial propuesto para primer debate en el Senado quedó de la siguiente manera:

*“Artículo 3º. Objeto. La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) tendrá como objeto **la planificación, articulación y gestión de la seguridad vial del país. Será el soporte institucional y de coordinación para la ejecución, el seguimiento y el control de las estrategias, los planes y las acciones dirigidos a dar cumplimiento a los objetivos de las políticas de seguridad vial del Gobierno Nacional en todo el territorio nacional**”²⁸. (El texto subrayado y en negrilla es nuevo respecto del texto inicial y el texto en negrilla es ajuste del texto inicial)*

Adicionalmente en dicha ponencia se incorporó un artículo nuevo de definiciones que quedaría como artículo 4º, en el que se definió la seguridad vial como se indica a continuación:

“Artículo (nuevo) 4º. Definiciones. Para la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

²⁷ Gaceta del Congreso No. 821 del 21 de noviembre de 2012, pp 15- 20. Las siguientes citas son del original del texto: ²FORENSIS 2000 – 2010. Instituto Nacional de Medicina Legal y ciencias Forenses (INMLCF). ³ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. “Forensis 2011 Datos para la Vida”. Página 281. ⁴ Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. “Forensis 2011 Datos para la Vida”. Página 281. ⁶ Doctora Luz Janeth Forero, Directora INMLCF, IV Seminario Internacional de Seguridad Vial - Bogotá 2009.

²⁸ Gaceta del Congreso No. 329 del 28 de mayo de 2013, Senado, p 6.

*SEGURIDAD VIAL. Entiéndase por seguridad vial el conjunto de medidas y disposiciones dirigidas a disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas **en sus desplazamientos ya sea en medios motorizados o no motorizados. Se trata de un enfoque multidisciplinar sobre** medidas que intervienen **en todos** los factores que contribuyen a los accidentes de tráfico, desde el diseño de la vía y equipamiento vial, el mantenimiento de las infraestructuras viales, la regulación del tráfico, el diseño de vehículos y los elementos de protección activa y pasiva, la inspección vehicular, la formación de conductores y los reglamentos de conductores, la educación e información de los usuarios de las vías, la supervisión policial y las sanciones, la gestión institucional hasta la atención a las víctimas²⁹.*
(El texto subrayado y en negrilla es nuevo respecto del texto inicial).

Es de destacar que en el proyecto radicado en el Congreso se indicó de manera directa y clara que la seguridad vial tenía como propósito disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en el tránsito y transporte terrestre; sin embargo, en la ponencia para primer debate en el Senado se ajustó la redacción señalando que la seguridad vial estaba dirigida a disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en sus desplazamientos ya sea en medios motorizados o no motorizados.

No se evidenció en dicha ponencia explicación alguna de tal modificación. No obstante, es importante resaltar la justificación que del proyecto de ley de creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial se hizo en tal ponencia, para demostrar que su objetivo y finalidad son los mismos plasmados desde su gestación, es decir, estaba dirigida a la seguridad en vías terrestres.

La ponencia hace referencia (i) a la política de Estado contenida en el Plan Nacional de Desarrollo – Ley 1450 de 2011, (ii) al Plan Nacional de Seguridad Vial como marco legal para la priorización de acciones coordinadas y dirigidas a establecer compromisos de todos los actores viales, (iii) al Observatorio de Seguridad Vial, (iv) a la creación de la Comisión Accidental de Seguimiento a la Seguridad Vial en el Congreso de la República, (v) a datos estadísticos tanto internacionales como nacionales sobre siniestros en accidentes de tránsito, (vi) a las principales causas de muerte y lesiones generados en accidentes de tránsito como desobedecer normas de tránsito, exceso de velocidad, fallas mecánicas, embriaguez aparente, estado de las vías, (vii) a actores en la vía y grupos vulnerables tales como motociclistas, peatones, conductores, ciclistas, (viii) a zonas de ocurrencia de siniestros, siendo el de mayores eventos la zona urbana, etc.

En la Gaceta 329 del 28 de mayo de 2013, donde aparece publicada la ponencia aludida, se lee, entre muchos otros aspectos, lo siguiente:

“Con respecto al caso colombiano, en promedio 16 colombianos mueren diariamente como consecuencia de los accidentes de tránsito sin que las acciones para evitar su ocurrencia sean efectivas. De hecho, las muertes y lesiones en siniestros de tránsito son la segunda causa de muerte violenta en el país; en el último decenio más de 63 mil colombianos murieron y cerca de medio millón han visto deteriorada su calidad de vida como consecuencia de una lesión permanente⁴.

(...)

La circunstancia del hecho asociado al caso de los accidentes de tránsito muestra que, en las muertes, el desobedecer las normas de tránsito causó el mayor número

²⁹ Gaceta del Congreso No. 329 del 28 de mayo de 2013, Senado, pp 6-7.

de hechos (42%), seguido del exceso de velocidad (32%) y posibles fallas mecánicas (8%). En cuanto a las lesiones no fatales el desobedecer las normas de tránsito, el exceso de velocidad y la embriaguez aparente, fueron las causas que originaron este tipo de lesiones con 64%, 21% y 7%, respectivamente⁵.

Por otra parte, frente a la infraestructura, el estado de las vías constituye un papel fundamental en la ocurrencia de las muertes en accidentes de tránsito, ya que el 83% de los accidentes ocurrieron en vías que se encontraban en buen estado, 12% en vías de regular estado y 5% en vías en mal estado⁶.

(...)

En lo referente a los actores de la vía, Colombia no es ajena al reto mundial en el que se han convertido las motocicletas; mientras en el 2005 el usuario más vulnerable era el peatón, tan solo a la vuelta de 3 años los motociclistas ya superaban las muertes de estos. Ya desde entonces se avistaba el problema sin que las medidas para frenar su ocurrencia fueran evaluadas y/o puestas en marcha. En consecuencia, se evidencia una tendencia creciente y vertiginosa, en esta población en particular que representa el 6.6%⁸ del total de habitantes del país.

(...)

Frente a las lesiones, los motociclistas son el grupo más vulnerable. La tendencia entre 2005 y 2008 fue un marcado incremento en la morbilidad. Los años 2007, 2009 y 2010 tienen un número de casos similar entre sí que marca la ausencia de efectividad en las medidas destinadas a la protección de la seguridad de estos protagonistas de la vía. Sólo el grupo de ciclistas parece ir por el "buen camino" en la reducción de la morbilidad.

A nivel nacional, la ocurrencia de los eventos es mayoritariamente en zonas urbanas³⁰.

En conclusión, los dos artículos de la ponencia para primer debate en el Senado de la República que regulan el objeto de la Agencia y la definición del concepto de seguridad vial como elemento esencial de dicha entidad, contienen el mismo alcance plasmado en la iniciativa radicada en el Congreso por el ejecutivo y por el grupo de congresistas, pese a las modificaciones que se evidenciaron. Es decir, la concepción de la ANSV fue y es la de ser un ente articulador de la política de seguridad vial con el fin de disminuir las muertes y lesiones ocasionadas en accidentes de tránsito generados en vías terrestres.

5. Conclusión sobre la intención del legislador con la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

Posterior a la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 166 Senado este continuó su trámite ante el legislativo surtiendo la totalidad de los debates y la conciliación de los textos de Senado y Cámara.

Desde la exposición de motivos del Proyecto de Ley³¹ hasta las diferentes ponencias y debates surtidos ante las comisiones y las plenarias de Senado y

³⁰ Gaceta del Congreso No. 329 del 28 de mayo de 2013, Senado, pp 4 - 5. Las siguientes citas son del original del texto: ⁴FORENSIS 2000 – 2010. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF). ⁵Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. "Forensis 2011 Datos para la Vida". Página 281. ⁶Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. "Forensis 2011 Datos para la Vida". Página 281. ⁸Población según DANE 45.659.709, Parque automóvil de 2 ruedas motorizadas 3.030.317 Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT).

Cámara³², se observa que el proyecto de ley se fundamenta en la necesidad de disminuir las muertes por accidentes de tránsito de los diferentes actores en la vía: peatones, motociclistas, pasajeros, conductores, ciclistas, cuya accidentalidad tiene diferentes causas, tales como: no obedecer las normas de tránsito, exceso de velocidad, fallas mecánicas, alcohol, estado de la infraestructura.

Lo anterior, aunado a los antecedentes que sirvieron de sustento para la creación de dicha Entidad como lo son el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 y el Plan de Seguridad Vial, este último creado por disposición de la Ley 769 de 2002 o Código Nacional de Tránsito Terrestre, como quedó explicado en líneas anteriores.

Por lo tanto, no hay duda que la intención del legislador fue crear esta Agencia como máxima autoridad para la aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacional, cuya misión es prevenir y reducir los accidentes de tránsito³³, entendiendo por tal, según las voces de la Ley 769 de 2002 – Código Nacional de Tránsito Terrestre, un *“evento generalmente involuntario, **generado al menos por un vehículo en movimiento**, que causa daños a personas y bienes involucrados en él e igualmente afecta la normal circulación de los vehículos que se movilizan por la vía o vías comprendidas en el lugar o dentro de la zona de influencia del hecho”*³⁴. (Resaltado nuestro).

Y el mismo Código define un **vehículo**, como *“Todo aparato montado **sobre ruedas** que permite el transporte de personas, animales o cosas de un punto a otro por vía terrestre pública o privada abierta al público”*³⁵ (Resaltado nuestro), vehículos que pueden ser motorizados³⁶, es decir, que tienen un motor que produce movimiento y no motorizados³⁷, ósea aquellos que se mueven impulsados por otra fuente de movimiento diferente al motor.

³¹ Ver Gaceta del Congreso No. 821 del 21 de nov de 2012 (Publicación Proyecto de ley presentado por el gobierno y un grupo de senadores).

³² Ver Gacetas del Congreso Nos. 329 de mayo 28 de 2013 (Publicación Ponencia para primer debate al PL 166 de 2012 Senado), 545 del 25 de julio de 2013 (se discutió la ponencia para primer debate publicada en la Gaceta 329), 419 de junio 17 de 2013 (Publicación Ponencia para segundo debate al PL 166 de 2012 Senado), 701 del 10 de septiembre de 2013 (publicación Acta No. 68 de la sesión ordinaria del día 18 de junio de 2013, Senado, en la cual se discutió la ponencia para segundo debate el PL No. 166 de 2012), 481 del 11 de julio de 2013 (Texto aprobado en sesión plenaria del Senado el día 18 de junio de 2013), 1007 de diciembre 6 de 2013 (Texto aprobado en primer debate de la Comisión Sexta de Cámara PL 342 de 2013 Cámara y 166 de 2012 Senado), 178 de mayo 2 de 2014 (Publicación Acta 105 de diciembre 3 de 2013 Ponencia para primer debate Cámara), 81 del 6 de marzo de 2014 Senado (Informe de conciliación al PL No. 342 de 2013 Cámara y 166 de 2012 Senado), 1037 del 12 de diciembre de 2013 Cámara (Publicación Informe de conciliación del PL 342 de 2013 Cámara y 166 de 2012 Senado), 1038 del 12 de diciembre de 2013 Senado (Publicación Informe de conciliación del PL 342 de 2013 Cámara y 166 de 2012 Senado).

³³ La Ley 1702 de 2013, artículo 2: **“AUTORIDAD. La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) es la máxima autoridad para la aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacional. Coordina los organismos y entidades públicas y privadas comprometidas con la seguridad vial e implementa el plan de acción de la seguridad vial del Gobierno; su misión es prevenir y reducir los accidentes de tránsito”**. (Resaltado nuestro).

³⁴ Ley 769 de 2002, artículo 2.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Es decir, que dispone de motor. Y un **motor** es una *“Máquina destinada a producir movimiento a expensas de otra fuente de energía. Motor eléctrico, térmico, hidráulico”*. Definición tomada del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. <http://dle.rae.es/?id=PwbtdE5>. Consultado el 1 de noviembre de 2018.

³⁷ Según la Ley 769 de 2002, vehículos no motorizados pueden ser: vehículo de tracción animal, bicicleta, pequeños remolques, remolque, triciclo.

En conclusión, la política de seguridad vial de la ANSV es adelantada en vías terrestres y concretamente es una política que busca prevenir y reducir los accidentes de tránsito que se ocasionen con vehículos sobre ruedas, por lo que no puede entenderse que la Agencia sea competente para desarrollar políticas de seguridad vial en vías fluviales, aéreas, marítimas, lacustres o férreas. Estas serán desarrolladas por las autoridades competentes v. gr. Aerocivil, la DIMAR, CORMAGDALENA, Ministerio de Transporte.

6. Patrimonio de la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

Otro argumento que nos permite concluir que la Agencia Nacional de Seguridad Vial esta instituida para planificar, articular y gestionar la seguridad vial del país, entendida como el conjunto de acciones y políticas dirigidas a prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en sus desplazamientos ya sea en medios motorizados o no motorizados, riesgos causados por accidentes ocurridos en vías terrestres y con vehículos sobre ruedas, es la manera como está constituido el patrimonio de la entidad.

Según el Diccionario de la Real Academia Española – RAE, el patrimonio es el “[C]onjunto de bienes pertenecientes a una persona natural o jurídica, o afectos a un fin, susceptibles de estimación económica”³⁸.

El artículo 8º de la Ley 1702 de 2013 determinó el patrimonio de la ANSV, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 8o. PATRIMONIO. El patrimonio de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) estará constituido por:

1. Las partidas que se le asignen dentro del Presupuesto General de la Nación
2. Los recursos que reciba a título de donaciones, legados y asignaciones de personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras, gobiernos o entidades gubernamentales extranjeros, organismos internacionales u organizaciones de cualquier naturaleza local, nacional o internacional.
3. Los recursos que a través de convenios se reciban de entidades públicas o privadas para el desarrollo de los programas de la Agencia o su funcionamiento.
4. Los bienes que la Agencia adquiera a cualquier título.
5. Los Fondos provenientes de los servicios prestados a terceros.
6. Los recursos que componen el Fondo Nacional de Seguridad Vial, correspondientes al 3% de las primas que recauden las compañías aseguradoras que operan el seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito – SOAT
7. Los rendimientos financieros obtenidos de sus propios recursos.
8. El patrimonio con el cual cuente el Fondo de Prevención Vial creado por el artículo 244 de la Ley 100 de 1993 al momento de que el mismo sea liquidado.
9. Los aportes de cualquier clase provenientes de recursos de cooperación internacional para el cumplimiento del objetivo de la ANSV.
10. Los demás que reciba en desarrollo de su objeto”.

³⁸ <http://dle.rae.es/?id=SBOxisN> Consultada el 6 de noviembre de 2018.

Según información suministrada por el Ministerio de Transporte en la *consulta “las fuentes de ingresos actuales de la Agencia son: SOAT, TASAS, RENDIMIENTOS FINANCIEROS”*, las cuales tuvieron el siguiente comportamiento a 30 de diciembre de 2017:

Rendimientos financieros	SOAT	Tasas de organismos de apoyo al tránsito
\$13.104'543.779.	\$64.681'322.311.	\$23.677'436.162
TOTAL INGRESOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2017: \$101.463'302.252		

Todos los recursos y bienes que componen el patrimonio de la Agencia Nacional de Seguridad Vial están destinados al cumplimiento de su objeto social y de sus funciones.

Como se indicó, la Agencia tiene como misión la de prevenir y reducir los accidentes de tránsito generados por vehículos que se desplacen por el suelo y sobre ruedas. Refuerza esta finalidad de la Agencia el hecho que dentro de su patrimonio se encuentren contemplados los recursos provenientes del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT y los recursos que transfieran los organismos de apoyo al tránsito, debido a que estas dos fuentes de recursos tienen sustento legal en el Código Nacional de Tránsito Terrestre, como pasa a analizarse:

a. Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT.

El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – SOAT fue creado por la Ley 33 de 1986, ley que modificó el anterior Código Nacional de Tránsito Terrestre (Decreto Ley 1344 de 1970).

El artículo 115 de la Ley 33 señaló lo siguiente:

“El artículo 259 del Decreto-Ley 1344 de 1970, será el siguiente:

Artículo 259. El seguro por daños a las personas causados en accidentes de tránsito será obligatorio y el perjudicado tendrá acción directa contra el asegurador”.

El SOAT fue un seguro creado para cubrir los daños causados a las personas en accidentes de tránsito.

Posteriormente, la Ley 769 de 2002 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”*³⁹, en su artículo 42 dispuso:

“ARTÍCULO 42. SEGUROS OBLIGATORIOS. *Para poder transitar en el territorio nacional todos los vehículos deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente. El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, SOAT, se regirá por las normas actualmente vigentes o aquellas que la modifiquen o sustituyan”.*

El Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito se encuentra regulado por el Decreto Ley 663 de 1993 *“Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”*, de la siguiente manera:

“ARTICULO 192. ASPECTOS GENERALES.

³⁹ Esta ley derogó expresamente el Decreto Ley 1344 de 1970.

1. Obligatoriedad. Para transitar por el territorio nacional todo vehículo automotor debe estar amparado por un seguro obligatorio vigente que cubra los daños corporales que se causen a las personas en accidentes de tránsito. Quedan comprendidos dentro de lo previsto por este numeral los automotores extranjeros en tránsito por el territorio nacional.

Las entidades aseguradoras a que se refiere el artículo 196 numeral 1o. del presente estatuto estarán obligadas a otorgar este seguro.

(...)

3. Definición de automotores. Para los efectos de este Estatuto se entiende por vehículo automotor todo aparato provisto de un motor propulsor, destinado a circular por el suelo para el transporte de personas o de bienes, incluyendo cualquier elemento montado sobre ruedas que le sea acoplado.

No quedan comprendidos dentro de esta definición:

a. Los vehículos que circulan sobre rieles, y

b. Los vehículos agrícolas e industriales siempre y cuando no circulen por vías o lugares públicos por sus propios medios.

4. Normatividad aplicable al seguro obligatorio de accidentes de tránsito. En lo no previsto en el presente capítulo el seguro obligatorio de accidentes de tránsito se regirá por las normas que regulan el contrato de seguro terrestre en el Código de Comercio y por este Estatuto.

5. <Ver Notas de Vigencia> <Numeral adicionado por el artículo 244, numeral 1 de la Ley 100 de 1993. El texto es el siguiente:> Las Compañías Aseguradoras que operan el seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, destinarán el 3.0 por ciento de las primas que recauden anualmente a la constitución de un fondo administrado por ellas para la realización conjunta de campañas de prevención vial nacional, en coordinación con las entidades estatales que adelanten programas en tal sentido”.

Sobre el marco normativo del SOAT, señaló la Superintendencia Financiera de Colombia lo siguiente:

“El seguro obligatorio de accidentes de tránsito “SOAT” se crea mediante la Ley 33 de 1986 e inicia su operación en 1988 cuando la entonces Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera) aprobó la nota técnica del mismo. Su marco jurídico fue reforzado cuando por medio de la expedición del decreto 1032 de 1991 “se regula integralmente el seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito”, reglamentación que es posteriormente incorporada mediante el Decreto 663 de 1993 al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Desde entonces se han realizado varios los ajustes normativos que de manera directa e indirecta impactan la operación del seguro, con el objetivo de mejorar la atención de las víctimas de accidentes de tránsito, para citar los más recientes, el Decreto Ley 019 de 2012, el Decreto 967 de 2012 y la Resolución 1135 de 2012, modificaron la cobertura de gastos médicos hasta 800 SMDLV y disminuyeron el porcentaje de transferencia para el FOSYGA de 20% a 14.2%. Por último, la Resolución 3499 de 2017 expedida por el Ministerio de Transporte, elevó el valor de la tasa RUNT de \$1.610 a \$1.800⁴⁰.

⁴⁰Superintendencia Financiera de Colombia, Subdirección de Estudios Económicos y Análisis de Riesgos, Dirección de Investigación y Desarrollo. Revisión Condiciones Técnicas y Financieras Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito – SOAT. Bogotá 2017. Pág Web

De las disposiciones transcritas se observa que el legislador concibió la obligatoriedad del seguro de accidentes de tránsito en el Código que regula la actividad de tránsito terrestre, es decir *“la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito”*⁴¹.

En el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero se reiteró la obligatoriedad del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito - SOAT precisándose que este es obligatorio para los **vehículos automotores** que transiten por el territorio nacional, y definió para efectos de dicha ley lo que debe entenderse por “vehículo automotor” como *“todo aparato provisto de un motor propulsor, destinado a circular por el suelo para el transporte de personas o de bienes...”*, excluyendo de tal definición a (i) *“Los vehículos que circulan sobre rieles”*, y (ii) *Los vehículos agrícolas e industriales siempre y cuando no circulen por vías o lugares públicos por sus propios medios.*

El SOAT está destinado para *“cubrir los daños corporales que se causen a las personas en accidentes de tránsito”*, generados por vehículos automotores montados sobre ruedas y que circulen por el suelo, de conformidad con las definiciones que de vehículos trae tanto el Código Nacional de Tránsito Terrestre como el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, fuentes normativas de dicho seguro.

Es un seguro que cumple una función social y tiene como objetivos, según lo prescrito por el numeral 2º del artículo 192 del Decreto Ley 663 de 1993, los siguientes:

“a. Cubrir la muerte o los daños corporales físicos causados a las personas; los gastos que se deban sufragar por atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, incapacidad permanente; los gastos funerarios y los ocasionados por el transporte de las víctimas a las entidades del sector salud;

b. La atención de todas las víctimas de los accidentes de tránsito, incluso las de causados por vehículos automotores no asegurados o no identificados, comprendiendo al conductor del vehículo respectivo;

c. Contribuir al fortalecimiento de la infraestructura de urgencias del sistema nacional de salud, y

d. La profundización y difusión del seguro mediante la operación del sistema de seguro obligatorio de accidentes de tránsito por entidades aseguradoras que atiendan de manera responsable y oportuna sus obligaciones.

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 244, numeral 1, de la Ley 100 de 1993 se autorizó a las compañías aseguradoras que operan el SOAT para que destinen el 3% de las primas que recauden anualmente a la constitución de un

<file:///C:/Users/LILI%20GONZALEZ/Downloads/20180125doctecsoat.pdf> Consultado el 7 de noviembre de 2018.

⁴¹ Ley 769 de 2002, artículo 1º, modificado por el artículo 1 de la Ley 1383 de 2010.

El anterior Código Nacional de Tránsito Terrestre – Decreto Ley 1344 de 1970 señaló como ámbito de aplicación el siguiente: “Artículo 1º.- Las normas del presente código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, animales y vehículos por las vías públicas y por las vías privadas que estén abiertas al público. / El tránsito terrestre de personas, animales y vehículos por las vías de uso público es libre, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades, para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes”.

fondo, administrado por ellas, para la realización de campañas de prevención vial nacional, en coordinación con las entidades estatales que adelanten programas en dicho sentido. Fue así como nació el Fondo de Prevención Vial.

En la Ley 1702 de 2013, se ordenó la liquidación de dicho Fondo de Prevención Vial, sustituyéndose por el Fondo Nacional de Seguridad Vial⁴², el cual fue creado como *“una cuenta especial de la Nación Agencia Nacional de Seguridad Vial, sin personería jurídica, ni estructura administrativa, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística para financiar el funcionamiento e inversión de la Agencia Nacional de Seguridad Vial”*.

El nuevo Fondo Nacional de Seguridad Vial se alimenta con los mismos recursos que administraba el anterior Fondo de Prevención Vial, es decir con el 3% de las primas que recauden las compañías aseguradoras que operan el SOAT. Estos recursos son ejecutados por un patrimonio autónomo *“atendiendo única y exclusivamente a la finalidad y funciones asignadas a la Agencia Nacional de Seguridad Vial”*, y solo la tercera parte de los mismos pueden ser utilizados para los gastos de funcionamiento de la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

En conclusión, el SOAT fue creado por la Ley 33 de 1986 e incorporada su reglamentación mediante el Decreto 663 de 1993 - Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, para cubrir los daños corporales que se causen a las personas en accidentes de tránsito generados por vehículos automotores montados sobre ruedas y que circulen por el suelo. Esta destinación es coherente con el objeto de la Agencia Nacional de Seguridad Vial cuya misión es prevenir y reducir los accidentes de tránsito, es decir, su política de seguridad vial está enfocada a reducir la accidentalidad ocasionada en vías terrestres y concretamente por vehículos que se desplacen sobre ruedas.

b. Tasas de organismos de apoyo al tránsito.

El Fondo Nacional de Seguridad Vial obtiene recursos para el cumplimiento de sus funciones, de las transferencias que los organismos de apoyo al tránsito le hagan por los servicios prestados.

Señala el artículo 20 de la Ley 1702 de 2013, modificado por el artículo 30 de la Ley 1753 de 2015:

⁴²Ley 1702 de 2013, artículo 7: **“FONDO NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL.** Créase el Fondo Nacional de Seguridad Vial como una cuenta especial de la Nación Agencia Nacional de Seguridad Vial, sin personería jurídica, ni estructura administrativa, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística para financiar el funcionamiento e inversión de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, el cual sustituye al Fondo de Prevención Vial creado por el artículo 244 de la Ley 100 de 1993, cuya liquidación se ordena con arreglo a la presente ley. / El Fondo Nacional de Seguridad Vial se integrará con los recursos correspondientes al tres por ciento (3%) de las primas que recauden las compañías aseguradoras que operan el seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito – SOAT. / La Agencia definirá lo correspondiente a los giros por parte de las aseguradoras. / El Fondo Nacional de Seguridad Vial funcionará bajo la dependencia, orientación y coordinación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, la que únicamente podrá destinar hasta una tercera parte de los recursos del Fondo para sus gastos de funcionamiento. / El Director General de la Agencia Nacional de Seguridad Vial será el ordenador del gasto de los recursos del Fondo Nacional de Seguridad Vial. / **PARÁGRAFO.** Los recursos del Fondo Nacional de Seguridad Vial serán administrados por una Fiduciaria; con quien la Agencia Nacional de Seguridad Vial suscribirá el contrato respectivo. / El patrimonio autónomo que se constituya ejecutará los recursos atendiendo única y exclusivamente a la finalidad y funciones asignadas a la Agencia Nacional de Seguridad Vial que operará en materia contractual bajo normas y reglas del Derecho privado observando en todo los principios contenidos en los artículos 209 y 267 de la Constitución Nacional”.

“ARTÍCULO 20. DETERMINACIÓN DE TARIFAS POR SERVICIOS QUE PRESTEN LOS ORGANISMOS DE APOYO. <Artículo modificado por el artículo 30 de la Ley 1753 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> El Ministerio de Transporte definirá mediante resolución, en un plazo no mayor a noventa (90) días contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones, características de seguridad y el rango de precios al usuario dentro del cual se deben ofrecer los servicios que prestan los Centros de Enseñanza Automovilística, los de Reconocimiento y Evaluación de Conductores, los de Diagnóstico Automotor, y los que realicen la prueba teórico-práctica para la obtención de licencias de conducción expresado en salarios mínimos diarios vigentes. Se efectuará un estudio de costos directos e indirectos considerando las particularidades, infraestructura y requerimientos de cada servicio para la fijación de la tarifa. Para la determinación de los valores que por cada servicio deben transferirse al Fondo Nacional de Seguridad Vial, se aplicará el siguiente procedimiento:

(...)”

Estos organismos de apoyo al tránsito⁴³ se encuentran regulados en el Código Nacional de Tránsito Terrestre, es decir son organismos que como su nombre lo indica, desarrollan actividades relacionadas con el tránsito terrestre automotor, bien sea capacitando a las personas para la conducción de un vehículo, bien capacitando a los instructores en conducción, o haciendo la revisión técnico – mecánica, o realizando las pruebas teóricas – prácticas para la obtención de la licencia de conducción por las personas que pretendan manejar vehículos automotores.

Por lo tanto, los recursos transferidos provienen de aquellos organismos relacionados con el tránsito terrestre.

7. Competencia para desarrollar políticas de seguridad en materia de navegación y transporte fluvial

La navegación y el transporte fluvial tienen una regulación propia, la cual contiene aspectos relacionados con la seguridad de los usuarios. Es la Ley 1242 de 2008⁴⁴, la que regula lo concerniente a *“la navegación y el transporte fluvial en todo el territorio nacional”*⁴⁵.

El objetivo de dicho Código, según las voces del artículo 1, es el de *“proteger la vida y el bienestar de todos los usuarios del modo fluvial, promover la seguridad en el transporte fluvial y en las actividades de navegación y operación portuaria fluvial, resguardar el medio ambiente de los daños que la navegación y el transporte fluvial le puedan ocasionar, desarrollar una normatividad que fomente el uso del modo de transporte fluvial, procurando su viabilidad como actividad comercial. / Igualmente, promover un Sistema Eficiente de Transporte Fluvial, garantizando el cumplimiento de las obligaciones pactadas en acuerdos multilaterales y bilaterales respecto de la navegación*

⁴³ (i) Centros de Enseñanza Automovilística – CEA: *“[E]stablecimiento docente de naturaleza pública, privada o mixta, que tenga como actividad permanente la instrucción de personas que aspiren a obtener el certificado de capacitación en conducción, o instructores en conducción”* (Ley 769 de 2002, artículo 12), (ii) Centros de Reconocimiento y Evaluación de Conductores – CRC, (iii) Centros de Diagnóstico Automotor -CDA: Aquellos que realizan la *“revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes”* (Ley 769 de 2002, artículo 53, modificado por el artículo 203 del Decreto 19 de 2012), (iv) Centros que realicen la prueba teórico-práctica para la obtención de licencias de conducción (Ley 769 de 2002, artículo 17 modificado por el artículo 4 de la Ley 1383 de 2010).

⁴⁴ *“Por la cual se establece el Código Nacional de Navegación y Actividades Portuarias Fluviales y se dictan otras disposiciones”*

⁴⁵ Ley 1242 de 2008, artículo 3.

y el transporte fluvial, promover la armonización de prácticas de navegación y establecer un sistema de inspección efectivo...”.

La autoridad fluvial nacional en materia de navegación y transporte fluvial es el Ministerio de Transporte, y como tal le compete definir, orientar, vigilar e inspeccionar *“la ejecución de políticas en el ámbito nacional de toda la materia relacionada con la navegación fluvial y las actividades portuarias fluviales”*⁴⁶. Por lo tanto, directamente o a través de sus inspecciones fluviales debe ejercer el control de *“la navegación, las condiciones técnicas y de seguridad de las embarcaciones y aptitud de la tripulación, con el apoyo de la Policía Nacional o quien haga sus veces”*⁴⁷. Esta función se hace extensiva a la navegación que se realice por el río Magdalena, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 161 de 1994 *“Por la cual se organiza la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, se determinan sus fuentes de financiación y se dictan otras disposiciones”*, que dispone que las funciones relativas a la reglamentación y al control del tráfico fluvial por el Río Magdalena continuarán siendo de competencia del Ministerio de Transporte⁴⁸.

Todo lo anterior, sin perjuicio de las competencias que le corresponden a la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa -DIMAR-, la cual es la encargada de *“ejercer su potestad legal y reglamentaria sobre las naves y artefactos navales marítimos tanto nacionales como extranjeras que realicen tránsito en vías fluviales. Así mismo, le corresponde expedir el documento de cumplimiento a las instalaciones portuarias ubicadas en áreas fluviales que reciban tráfico internacional marítimo que hayan acatado los requisitos y requerimientos del Código de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias, PBIP”*⁴⁹. Igualmente es la encargada de ejercer *“el control del tránsito fluvial, en los últimos 27 kilómetros del río Magdalena y en la bahía de Cartagena”*⁵⁰.

Por lo tanto, cualquier política de seguridad atinente a la navegación y al transporte fluvial debe ser desarrollada por el Ministerio de Transporte en calidad de autoridad fluvial, con sus propios recursos. No le corresponde a la Agencia Nacional de Seguridad Vial, pues como se analizó, esta entidad fue creada para planificar, articular y gestionar políticas y medidas de seguridad vial nacional pero relacionadas con el tránsito terrestre en vehículos que se desplacen sobre ruedas.

8. Conclusiones

De lo expresado en el presente concepto, la Sala establece las siguientes conclusiones:

- (i) La Agencia Nacional de Seguridad Vial fue creada con el fin de planificar, articular y gestionar la seguridad vial del país, entendida como el *conjunto de acciones y políticas dirigidas a prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en sus desplazamientos ya sea en medios motorizados o no motorizados*, por las diferentes vías.

⁴⁶ Ibidem, artículo 11, inciso 1.

⁴⁷ Ibidem, artículo 11, parágrafo 1, inciso 1.

⁴⁸ Ley 161 de 1994, artículo 6: **“FUNCIONES Y FACULTADES.** La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, Cormagdalena, tendrá las siguientes funciones y facultades: ... 10. Ejercer las funciones correspondientes a la dirección general de navegación y puertos y a las Intendencias Fluviales del Ministerio de Transporte, para los efectos de la navegación y la actividad portuaria en la totalidad del Río Magdalena y sus conexiones fluviales, excepto las relativas a la reglamentación y control del tráfico fluvial, que continuará siendo de competencia de dicha dirección”.

⁴⁹ Ibidem, artículo 11, inciso 2.

⁵⁰ Ibidem, artículo 11, parágrafo 1, inciso 2.

- (ii) Sin embargo, pese a que, en sentido general, una vía es un espacio destinado al paso de personas o vehículos de un lugar a otro, definición que incluye diferentes clases de vías como las terrestres, fluviales, marítimas, aéreas, férreas, etc., las políticas y medidas de seguridad vial por parte de la Agencia están orientadas a prevenir, controlar y disminuir las muertes y lesionados por accidentes que ocurran sobre las vías terrestres y con vehículos que se desplacen sobre ruedas.
- (iii) La anterior afirmación tiene sustento en los siguientes aspectos:
- a. Los instrumentos que sirvieron de fundamento para la presentación del Proyecto de Ley de creación de la Agencia Nacional de Seguridad Vial, hoy Ley 1702 de 2013, tales como:
 - El Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, en el cual se incorporó la política de seguridad vial enfocada a la disminución de la accidentalidad dentro de los perímetros urbanos y en las carreteras del país, siendo esta una de las primeras causas de muerte de niños, adultos, peatones, ciclistas y motociclistas.
 - El Plan Nacional de Seguridad Vial creado para disminuir la accidentalidad en el país. Este instrumento tiene su génesis en el Código Nacional de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002 modificada por la Ley 1382 de 2010), cuyas disposiciones **“regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulan vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito”** (artículo 1 Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 1 de la Ley 1383 de 2010).
 - b. El proyecto de ley radicado por el ejecutivo y un grupo de congresistas ante el Congreso de la República, en el cual quedó plasmado de manera expresa que el objeto de la Agencia Nacional de Seguridad Vial consistía en ser *“el soporte interinstitucional y de coordinación para la ejecución, seguimiento y control de las políticas, estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de seguridad vial”*, entendiéndose por tal *“el conjunto de medidas y disposiciones dirigidas a disminuir el riesgo de muerte o de lesión a la integridad física de las personas en el tránsito y transporte terrestre”*⁵¹.
 - c. Los diferentes argumentos que se dieron en las ponencias y debates realizados en el Congreso de la República respecto del Proyecto de Ley de creación de la Agencia, tal como se evidenció a lo largo del concepto.

Sobre el particular se resalta la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 166 de 2012 Senado cuya argumentación y sustento además de ser igual a los de la Exposición de Motivos de la iniciativa, marcó el derrotero para los debates y ponencias posteriores.

⁵¹Texto del artículo 2 del Proyecto de Ley radicado en el Congreso de la República que posteriormente fue numerado con el No. 166 de 2012 Senado.

En la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 166 de 2012 Senado en la que, si bien se separó la definición de seguridad vial del artículo que regula el objeto de la Agencia y se ajustó la redacción del texto, se conservó la concepción de la ANSV como ente articulador de la política de seguridad vial con el fin de disminuir las muertes y lesiones ocasionadas en accidentes de tránsito generados en vías terrestres y con vehículos sobre ruedas.

Lo anterior fundamentado en que dicha ponencia hizo referencia para sustentar el proyecto de ley: (i) a la política de Estado contenida en el Plan Nacional de Desarrollo – Ley 1450 de 2011, (ii) al Plan Nacional de Seguridad Vial como marco legal para la priorización de acciones coordinadas y dirigidas a establecer compromisos de todos los actores viales, (iii) al Observatorio de Seguridad Vial, (iv) a la creación de la Comisión Accidental de Seguimiento a la Seguridad Vial en el Congreso de la República, (v) a datos estadísticos tanto internacionales como nacionales sobre siniestros en accidentes de tránsito, (vi) a las principales causas de muerte y lesiones generados en accidentes de tránsito, tales como desobedecer normas de tránsito, exceso de velocidad, fallas mecánicas, embriaguez aparente, estado de las vías, (vii) a actores en la vía y grupos vulnerables tales como motociclistas, peatones, conductores, ciclistas, (viii) a zonas de ocurrencia de siniestros, siendo el de mayores eventos la zona urbana, etc.

- d. La misión de la Agencia Nacional de Seguridad Vial señalada en la propia Ley 1702 de 2013, la cual es prevenir y reducir los accidentes de tránsito⁵², entendiéndose por accidente de tránsito, según las voces de la Ley 769 de 2002 – Código Nacional de Tránsito Terrestre, un “*evento generalmente involuntario, generado al menos por un vehículo en movimiento, que causa daños a personas y bienes involucrados en él e igualmente afecta la normal circulación de los vehículos que se movilizan por la vía o vías comprendidas en el lugar o dentro de la zona de influencia del hecho*”⁵³, y por **vehículo**, según el mismo Código, “[t]odo aparato montado **sobre ruedas** que permite el transporte de personas, animales o cosas de un punto a otro por vía terrestre pública o privada abierta al público”⁵⁴ (Resaltado nuestro).
- e. La conformación del patrimonio de la Agencia Nacional de Seguridad Vial señalado en la Ley 1702 de 2013, dentro del cual se encuentren contemplados los recursos provenientes del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT y los recursos que transfieran los organismos de apoyo al tránsito, debido a que estas dos fuentes de recursos tienen sustento legal en el Código Nacional de Tránsito Terrestre, y por ende deben dirigirse a la seguridad vial terrestre y concretamente a la reducción de la accidentalidad ocasionada por vehículos sobre ruedas, tal como quedó ampliamente explicado a lo largo del concepto.

⁵² La Ley 1702 de 2013, artículo 2: “**AUTORIDAD.** La Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) es la máxima autoridad para la aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacional. Coordina los organismos y entidades públicas y privadas comprometidas con la seguridad vial e implementa el plan de acción de la seguridad vial del Gobierno; su misión es prevenir y reducir los **accidentes de tránsito**”. (Resaltado nuestro).

⁵³ Ley 769 de 2002, artículo 2.

⁵⁴ Ibidem.

- (iv) La política de seguridad referente a la navegación y al transporte fluvial debe ser desarrollada por el Ministerio de Transporte en calidad de autoridad fluvial, y con sus propios recursos.
- (v) En consecuencia, no es competencia de la Agencia Nacional de Seguridad Vial adelantar políticas y medidas relacionadas con la seguridad en vías fluviales, aéreas, marítimas, lacustres o férreas. Estas serán desarrolladas por las autoridades competentes v. gr. Aerocivil, la DIMAR, CORMAGDALENA, Ministerio de Transporte, pues se itera, la Agencia fue creada para planificar, articular y gestionar políticas y medidas de seguridad vial nacional pero relacionadas con el tránsito terrestre y concretamente con la reducción de la accidentalidad ocasionada por vehículos sobre ruedas.

La Sala RESPONDE:

“1. ¿Está facultada la Agencia Nacional de Seguridad Vial para utilizar los recursos existentes de su presupuesto, para atender los temas asociados a la seguridad en el transporte fluvial?”

No. La Agencia Nacional de Seguridad Vial no puede destinar sus recursos para atender temas asociados a la seguridad en el transporte fluvial, pues como se explicó a lo largo de este concepto, esta entidad fue creada por el legislador como la máxima autoridad para la aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacional, entendida como *“el conjunto de acciones y políticas dirigidas a prevenir, controlar y disminuir el riesgo de muerte o de lesión de las personas en sus desplazamientos ya sea en medios motorizados o no motorizados”* (Ley 1702 de 2013, artículo 5), riesgos ocasionados con vehículos sobre ruedas que se desplacen por vías terrestres.

“2. Y en caso que la respuesta anterior sea afirmativa ¿Cuál es la fuente presupuestal que debe emplear para ello?”

Por sustracción de materia no se responde esta pregunta.

Por último, como no fue materia de consulta definir cuál es la autoridad competente para implementar políticas de seguridad vial en navegación y transporte fluvial, no se hará alusión a este aspecto en las respuestas a las preguntas formuladas, pese a que en el desarrollo del concepto se hizo una leve mención al respecto, el cual podría ser profundizado in extenso, de considerarse pertinente por el Ministerio.

Remítase a la señora Ministra de Transporte y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Presidente de la Sala

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

EDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala