

MEMORANDO

OAJ-003-2021

1900 - 202100000394

Medellín, 18 de enero de 2021

PARA: Doctora LUZ AGUEDA CUERVO MARTÍNEZ
 Directora Administrativa de Talento Humano

DE: OFICINA ASESORA DE JURÍDICA

ASUNTO: Respuesta solicitud concepto implementación Plan Estratégico de
 Seguridad Vial.

En respuesta al memorando 1600-202000007721 del 22 de diciembre del presente año, en el cual básicamente solicito que esta Oficina Asesora emitiera concepto en cuanto a si en la Contraloría General de Medellín se hace obligatorio la implementación del *Plan Estratégico de Seguridad Vial "PESV"*, *teniendo en cuenta que* el 12 de agosto de 2020 el Congreso de la República emitió la Ley 2050, por medio de la cual modifica y adiciona la Ley 1503 del 2011 y se dictan otras disposiciones en seguridad vial y tránsito.

Antes de proceder a dar respuesta a su petición, es pertinente señalar que la Ley 1755 de 2015 artículo 28, respecto al alcance de los conceptos dispone:

"Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución".

En consecuencia, los conceptos emanados de esta Oficina Asesora, son orientaciones de carácter general y en cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

Lo cual reiteradamente ha sido sostenido por la jurisprudencia, y de manera reciente por el Consejo de Estado¹, al señalar:

*“(…) Ahora el Artículo 25 CCA (hoy regulado en términos similares por el Artículo 28 de la Ley 1437 de 2011) prevé la consulta como una forma de ejercer el derecho de petición. La respuesta que da la administración se llama concepto y, en general, nace de la obligación de atender solicitudes de información sobre las materias que tiene a su cargo. Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que pueda afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir efecto jurídico general y abstracto. **De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a su cargo no comprometen su responsabilidad, ni serán de obligatorio cumplimiento**”* (Lo resaltado es del Despacho).

I. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

En Colombia, el marco jurídico regulatorio en materia de seguridad vial empezó a registrarse desde 2011 mediante la Ley 1503, por lo cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguras en la vía y se dictan otras disposiciones, el artículo 12 de esta Ley, establece:

ARTÍCULO 12. *Toda entidad, organización o empresa del sector público o privado que para cumplir sus fines misionales o en el desarrollo de sus actividades posea, fabrique, ensamble, comercialice, contrate, o administre flotas de vehículos automotores o no automotores superiores a diez (10) unidades, o contrate o administre personal de conductores, contribuirán al objeto de la presente Ley. Para tal efecto, deberá diseñar el Plan Estratégico de Seguridad Vial que será revisado cada dos (2) años para ser ajustado en lo que se requiera (NFT)*

Para la ejecución de la citada obligación, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 del Decreto 2851 de 2013 que reglamento la Ley 1503 de 2011, **las entidades debían registrar los Planes Estratégicos en materia de Seguridad Vial, ante el organismo de tránsito que corresponde a la jurisdicción en la cual se encuentre su domicilio, o quien haga sus veces.** Dichos organismos tenían como fin, revisar técnicamente los contenidos del Plan Estratégico de Seguridad Vial, emitir las observaciones de ajuste a que hubiere lugar y avalar dichos planes

¹ Consejo de Estado, Sentencia del 30 de agosto de 2016, Radicado 11001-03-27-000-2011-003-00(18636).

a través de un concepto de aprobación; además, se les asignó una función de vigilancia y control a través de visitas de auditoría al menos anualmente. (NFT)

Posteriormente, con la expedición del Decreto-Ley 2106 del 2019, por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública, **modificó el requisito establecido en el Decreto 2851 del 2013, art 11 eliminando el aval, el cual era el concepto de aprobación que se debía solicitar ante los organismos de tránsito o alcaldía municipal respecto de la aplicación y verificación del Plan Estratégico de Seguridad Vial “PESV”.**(NFT)

El mencionado Decreto-Ley respecto al diseño, implementación y verificación del Plan Estratégico de Seguridad Vial, consagró:

ARTÍCULO 110. Diseño, implementación y verificación del plan estratégico de seguridad vial. El artículo 12 de la Ley 1503 de 2011 quedará así:

“ARTÍCULO 12. Diseño, implementación y verificación del Plan Estratégico de Seguridad Vial. Toda entidad, organización o empresa del sector público o privado, que cuente con una flota de vehículos automotores o no automotores superior a diez (10) unidades, o que contrate o administre personal de conductores, deberá diseñar e implementar un Plan Estratégico de Seguridad Vial en función de su misionalidad y tamaño, de acuerdo con la metodología expedida por el Ministerio de Transporte y articularlo con su Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo –SGSST. (NFT)

En ningún caso el Plan Estratégico de Seguridad Vial requerirá aval para su implementación.

Para tal efecto, deberá diseñar el Plan Estratégico de Seguridad Vial que contendrá como mínimo:

- 1. Diagnóstico y caracterización de los riesgos de seguridad vial de la empresa, asociados a la flota de vehículos o al personal de conductores.**
- 2. Capacitaciones en seguridad vial a los trabajadores de su entidad organización o empresa independientemente del cargo o rol que desempeñe.**
3. Compromisos claros del nivel directivo de la entidad organización o empresa orientados al cumplimiento de las acciones y estrategias en seguridad vial.

4. Actividades de inspección y mantenimiento periódico a los vehículos de la entidad organización o empresa incluidos los vehículos propios de los trabajadores puestos al servicio de la organización para el cumplimiento misional de su objeto o función.”

Es de anotar, que el Ministerio de Transporte mediante Circular radicado MT N° 20201340085301 fechada el 06 de marzo de 2020, sobre Planes Estratégicos de Seguridad Vial, artículo 110 del Decreto - Ley 2106 de 2019, señaló:

“(…)Ahora bien, en lo que corresponde al registro de los Planes Estratégicos de Seguridad Vial contemplado en el artículo 2.3.2.3.2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte 1079 de 2015, se observa que éste tenía como propósito dar inicio al trámite de aval ante la autoridad de tránsito; **no obstante teniendo en cuenta que la posterior Ley antitrámites, esto es, el Decreto — Ley 2106 de 2019 expresamente refiere que "En ningún caso el Plan Estratégico de Seguridad Vial requerirá aval para su implementación", ya no se requiere aval.**(NSFT)

De ahí que, las disposiciones reglamentarias que dieron origen al registro y al posterior aval hoy resultan incompatibles con la modificación posterior introducida en el artículo 110 del Decreto - Ley 2106 del 22 de noviembre de 2019, que tiene fuerza de Ley y es una norma además de superior jerarquía y posterior.

En ese orden de ideas, ni la Superintendencia de Transporte ni los organismos de tránsito, desde la citada fecha de expedición del Decreto - Ley 2106 de 2019 expedirán aval sobre los Planes estratégicos de seguridad vial registrados para tal efecto, y aquellos que se registren o hayan sido registrados, deberán ser devueltos a las entidades, organizaciones o empresas para su implementación. No obstante, corresponderá a la Superintendencia de Transporte o los organismos de tránsito según el caso, dentro del marco de su competencia, la vigilancia frente a la implementación de los PESV (...)” (NSFT)

Ahora bien, el pasado 12 de agosto de 2020 se expidió la Ley 2050, por la cual se modifica y adiciona la Ley 1503 de 2011 y se dictan otras disposiciones en seguridad vial y tránsito. **Esta norma tiene como propósito complementar las acciones que estableció el Decreto-Ley 2106 de 2019**, además esta Ley de manera general estableció lo siguiente:

La verificación de la implementación del Plan Estratégico de Seguridad Vial le corresponderá a la Superintendencia de Transporte, los Organismos de Tránsito o el Ministerio de Trabajo.

La Agencia Nacional de Seguridad Vial, será la encargada de diseñar las campañas educativas e informativas y crear el reconocimiento en Seguridad Vial para incentivar y estimular a las entidades, organizaciones o empresas del sector público o privado obligadas a diseñar e implementar los PESV.

Señala las consecuencias legales de omitir el cumplimiento de la legislación aplicable en materia de seguridad vial y tránsito, conforme lo prescribe el capítulo noveno de la Ley 336 de 1996.

También dispone que las entidades, organizaciones o empresas cuya misionalidad no se encuentra relacionada con el transporte y **que omitan el diseño e implementación del Plan Estratégico de Seguridad Vial, incurren en las sanciones dispuestas en el artículo 13 de la Ley 1562 de 2012.**(NFT)

Incorpora también el proceso que se llevará a cabo para sancionar a las organizaciones que cometan faltas; y para ello describe el procedimiento para notificar sanciones, describe el mecanismo de amonestación y sus causales, las multas y sus causales, el protocolo para dar inicio de la acción administrativa, así como los mecanismos de notificación, establece el término para decidir y, por último, señala los recursos de los que dispone la Empresa / Entidad que resulte amonestada.

Reitera que será la Superintendencia de Transporte quien lleve a cabo la función de inspección, vigilancia y control, para lo cual podrá realizar visitas periódicas a los organismos de apoyo y a las autoridades de tránsito con el fin de verificar el cumplimiento de los mandatos legales y reglamentarios.

Es preciso señalar que el artículo 12 de la Ley 1508 de 2011 modificado por el artículo 110 del Decreto-Ley 2106 de 2019, no se refiere exclusivamente a los vehículos por cuanto dicha norma trae dos requisitos que son:

*“Ser propietario de vehículos automotores o no automotores superior a diez (10) unidades, o que contrate o **administre personal de conductores**”*

Lo anterior significa que si una entidad, organización o empresa del sector público o privado cumple con cualquiera de esos requisitos deberá diseñar e implementar un Plan Estratégico de Seguridad Vial en función de su misionalidad y tamaño, de acuerdo con la metodología expedida por el Ministerio de Transporte y articularlo con su Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo –SGSST.

Es más, respecto a los requisitos establecidos en el artículo 12 de la Ley 1508 de 2011, el Ministerio de Transporte en concepto Radicado MT N°: 20151340384491 fechado el 25 de noviembre de 2015, sostuvo:

“ (...) En términos generales podemos decir que el Plan Estratégico de Seguridad Vial-PESV- es el instrumento de planificación, consignado en un documento, que contiene las acciones, mecanismos, estrategias y medidas que deberán adoptar las diferentes entidades del sector público y privado. Dichas acciones están encaminadas a alcanzar la seguridad vial del ser humano y reducir la accidentalidad vial de las personas que integran dichas organizaciones y de ser posible evitar o disminuir todo aquello que pueda generar accidente de tránsito.

Los PESV no se refiere exclusivamente a los vehículos sino también a conductores, la planeación estratégica se formula considerando los distintos actores de la movilidad (Infraestructura, elemento humano, atención a víctimas y el componente institucional) y deberán adaptarse a las características propias de cada entidad, organización o empresa.(NFT)

El concepto de Seguridad Vial, es la razón de esta normatividad, en tanto se refiere al conjunto de acciones, mecanismos, estrategias y medidas orientadas a la prevención de accidentes de tránsito, o a anular o disminuir los efectos de los mismo, con el objetivo de proteger la vida de los usuarios de las vías(...).”

Igualmente, el Ministerio de Transporte mediante oficio 20151030198631 del 22 de junio de 2015 a la pregunta: **¿Cuántos conductores debe tener una empresa para entender que debe implementar el Plan Estratégico de Seguridad Vial?**, respondió:

*“Si bien en cuanto a flota de vehículos, la Ley 1503 de 2011 exigio que las flotas fueran superiores a diez (10) unidades, no se dispuso un número mínimo de conductores para la formulación del Plan, aclarando entonces que la Ley se refirió a un número plural al hacer destinatario de la misma a (textual)... Toda entidad, organización o empresa del sector público o privado que para cumplir sus fines misionales **o en el desarrollo de sus actividades...**contrate **o administre personal de conductores**,...(NSFT)*

Con ello, contar con dos (2) o más conductores, genera la obligación”

En este sentido, es importante tener en cuenta que en la Planta Global de Empleos de la Contraloría General de Medellín existen **8 cargos de conductores y un cargo de mensajero que tiene asignado una motocicleta para el desarrollo de sus funciones.**

Es de anotar que el artículo 27 del Código Civil establece:

“ARTICULO 27. INTERPRETACIÓN GRAMÁTICA. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal(...).”

Por otra parte, el 30 de diciembre del 2020, la ARL SURA remitió un correo electrónico a la funcionaria de esta entidad María Mercedes Graciano Gómez, Profesional Universitaria 1 adscrita a la Dirección de Talento Humano, dando respuesta a la siguiente consulta:

“(...) darnos claridad si nosotros por tener 8 vehículos, 8 conductores de vehículo, una moto y un conductor de moto; sí requerimos de la implementación del PESV.”

Al respecto la ARL SURA, contesto:

“existen varias respuestas de Supertransporte a las empresas que elevaron la consulta a dicha entidad, en donde han indicado la responsabilidad de la implementación del plan según:

- *la tenencia o administración de 10 o más vehículos.*
- *la contratación o administración de 2 o más conductores.*

Por lo anterior concluyo que si deben diseñar e implementar el plan y recomiendo que lo hagan de la mano de los procedimientos existentes en SST, talento humano y la operación, recordando que el Ministerio del trabajo puede verificar su cumplimiento, así como las secretarías de movilidad y entes reguladores”. (NSFT)

II. CONCLUSIÓN

Partiendo de los conceptos del Ministerio de Transporte antes mencionados y de lo establecido en la Ley 1503 de 2011 modificada por el artículo 110 del Decreto 2106 de 2019, esta Oficina Asesora **considera que la Contraloría General de Medellín si está obligada a elaborar e implementar un Plan Estratégico de Seguridad Vial-PESV-, el cual deberá articularlo con el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 32 de la Resolución N° 0312 del 13 de febrero de 2019, por la cual el Ministerio de Trabajo definió los estándares mínimos del Sistema de Gestión de Seguridad y Salud SG-SST.**

Finalmente, es necesario que mediante acto administrativo en esta entidad se conforme el Comité de Seguridad Vial, cuyo objetivo será plantear, diseñar, implementar y medir las acciones que permitan generar conciencia entre el personal y lograr objetivos a favor de la seguridad vial en la empresa y la vida cotidiana de sus integrantes.

A su vez, este Comité orientará, diseñará, definirá, programará y gestionará todos los aspectos necesarios para la implementación y puesta en marcha del Plan Estratégico de Seguridad Vial-PESV-, y será un escenario para la Planeación, ejecución, promoción y seguimiento de las distintas fases del Plan.

Este concepto se emite de conformidad con lo preceptuado en los artículos 14 y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que fueron modificados por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015

Atentamente,



MARÍA ISABEL MORALES SÁNCHEZ
Jefe de Oficina Asesora Jurídica

Copia: Dra. Ruby Elena Giraldo Alzate, Jefe Oficina Asesora de Planeación

Proyectó: Liliana A.