

MINISTERIO DE TRANSPORTE-Reestructuración / SUPERINTENDENCIA GENERAL DE PUERTOS-Reestructuración / REESTRUCTURACION ADMINISTRATIVA-Legalidad / PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Facultades para modificar la estructura de los ministerios y demás entidades

Las modificaciones realizadas incluyeron la supresión de competencias asignadas a la Superintendencia de Puertos, tales como el otorgamiento de concesiones y licencias portuarias, la definición y cobro de la tasa de vigilancia que deben pagar los puertos marítimos, la determinación de las condiciones técnicas de operación de los puertos colombianos, la habilitación de puertos para el comercio exterior y la definición de las contribuciones que deben pagar los beneficiarios de concesiones y licencias. El mismo acto administrativo dispuso la redistribución de las funciones que en materia portuaria desempeñaba la Superintendencia General de Puertos, en dependencias internas del Ministerio de Transporte, incluyendo la creación de dos nuevas dependencias para tal efecto: la Subdirección de Operación Marítima y Portuaria y la Comisión de Regulación del Transporte. Dentro de la perspectiva expuesta, las funciones redistribuidas entre el Ministerio de Transportes y la Superintendencia adscrita, responden a un criterio de racionalidad y eficiencia en la prestación del servicio, que no vulnera la prohibición en cita, pues las funciones trasladadas al Ministerio fueron suprimidas de la Superintendencia. En el sentido expuesto, a través del [Decreto 101 de 2 de febrero de 2000](#), podía el Presidente de la República modificar la estructura orgánica del Ministerio de Transporte, distribuir funciones dentro de las dependencias internas, suprimir o fusionar dependencias pertenecientes al sector reestructurado, todo ello con miras a la prevalencia de la eficiencia y racionalidad en la gestión correspondiente a la entidad objeto de la reestructuración, tal como lo prevé el artículo 54 de la [Ley 489 de 1998](#). La jurisprudencia emanada de la Corte Constitucional ha dejado por sentado que la supremacía del principio de la separación de las ramas del poder público, impone que las facultades que la Constitución de 1991 confirió al Presidente de la República en los numerales 15 y 16 del artículo 189, no tienen el carácter de discrecionales sino que, por el contrario, están sujetas a un cuadro normativo, riguroso que le corresponde trazar, por virtud de lo dispuesto por la Carta Política en esas mismas normas, al legislador ordinario. De esta manera se concluye la ausencia de prosperidad de los cargos de violación del artículo 189 numeral 16 de la Carta, desarrollado por la [Ley 489 de 1998](#), como del quebrantamiento de la prohibición establecida en el literal k) del artículo 54 de dicha ley y, en consecuencia, no se desvirtúa la presunción de legalidad del acto demandado.

NOTA DE RELATORIA: Sobre el particular, resulta procedente traer a colación las consideraciones que en torno a la materia tratada efectuó la Corte Constitucional en la Sentencia No [C-262 de](#) |junio 20 de 1995, M. P. Dr. Fabio Morón Díaz.

DELEGACION DE FUNCIONES-Del Presidente de la República a las Superintendencias

Por el contrario, la delegación efectuada a través del Decreto demandado en el sub lite se ajusta a lo normado sobre este asunto por el artículo 13 de la [Ley 489 de 1998](#). Bajo el enfoque legal citado, no encuentra la Sala que la delegación de las funciones de inspección y vigilancia que, en materia de transporte (art. 189 numeral 22 de la C.P.) realizó el Presidente de la República en la Superintendencia General de Puertos mediante el acto acusado, constituya vulneración jurídica alguna del orden superior.

NOTA DE RELATORIA: Cita Sentencia Corte Constitucional [C-561 de 1999](#) M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: OLGA INES NAVARRETE BARRERO

Bogotá, D.C., siete (7) de diciembre del año dos mil (2.000)

Radicación número: 6163

Actor: BLANCA STELLA SANABRIA TOVAR

Referencia: ACCION DE NULIDAD

Procede la Sección Primera a dictar sentencia de única instancia para resolver la demanda que ha dado origen al proceso de la referencia, instaurado por la ciudadana **Blanca Stella Sanabria Tovar**, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, con el fin de que se declare la nulidad parcial del [Decreto 101 de 2 de febrero de 2000](#), “*Por el cual se reestructura el Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones*”, expedido por el Gobierno Nacional.

I.-ANTECEDENTES

a. El acto acusado.

En desarrollo de las facultades atribuidas al Presidente de la República por el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política para “*Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades y organismos administrativos nacionales,...*” fue expedido el [Decreto No 101 de febrero 2 de 2000](#), por el cual se modificó la estructura del Ministerio de Transporte.

En ejercicio de la acción pública de nulidad, la actora demanda las siguientes disposiciones del [Decreto 101 de 2000](#): del artículo 6º, los numerales 11,12 y 13; del artículo 19, los numerales 1, 7, 9, 10 y 13; del artículo 20, los numerales 4, 5, 6, y su párrafo transitorio; del artículo 30, los numerales 16, 17 y 18, y, los artículos 40, 41, 42, 43 y 44, en su totalidad.

b. Las normas presuntamente violadas y el concepto de violación

La actora manifiesta que con la expedición del decreto acusado se violaron los artículos 150, numeral 7º y 189, numeral 16 de la Constitución Política, el artículo 54 de la [Ley 489 de 1998](#) y la [Ley 01 de 1991](#) o Estatuto de Puertos Marítimos.

Para sustentar el concepto de la violación, esgrime los argumentos que a continuación se sintetizan:

En primer término, se refiere a los antecedentes del Decreto demandado señalando que mediante [Decreto 1179 de junio 29 de 1999](#) el Gobierno Nacional, en uso de facultades extraordinarias conferidas por el artículo 120 de la [Ley 489 de 1998](#), reestructuró el Ministerio de Transporte y dictó otras disposiciones, entre ellas, la transformación de la Superintendencia General de Puertos en Superintendencia de Transportes. En virtud de la declaratoria de inexecutable del artículo 120 de la [Ley 489 de 1998](#), se produjo la inconstitucionalidad consecuencial del [Decreto 1179 de 1999](#), tal como lo evidenció la Corte Constitucional.

Para la expedición del [Decreto 101 de 2000](#), cuya normativa es similar a la contenida en el [Decreto 1179 de 1999](#), el Gobierno se apoyó en la atribución consagrada en el artículo 189, numeral 16 de la Carta, desarrollada en los artículos 37 de la [Ley 105 de 1993](#) y 54 de la [Ley 489 de 1998](#), pero tales facultades no ofrecen sustento jurídico suficiente frente a las modificaciones

realizadas con el acto acusado, por lo que resultan vulneradas las normas constitucionales y legales que le sirvieron de fundamento.

De esta manera, so pretexto de la atribución para reestructurar el Ministerio de Transporte, el Gobierno le suprimió a la Superintendencia General de Puertos 12 de las 16 funciones conferidas por el legislador y se las entregó al Ministerio, creando, para asumir dichas funciones, dos nuevas dependencias al interior del Ministerio: la Subdirección de Operación Marítima y Portuaria y la Comisión de Regulación del Transporte; esta última había sido creada por el [Decreto 1179 de 1999](#), por manera que ante la inaplicabilidad por inconstitucionalidad consecuencial de esta norma, el Gobierno revivió sus disposiciones a través del acto acusado.

Al atribuir a las dependencias creadas funciones que el legislador había conferido a la Superintendencia General de Puertos, se vulneró en forma flagrante el literal k) del artículo 54 de la [Ley 489 de 1998](#) que prohíbe la creación de dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden.

De otra parte, el acto demandado le asignó a la Superintendencia de Puertos y Transporte, a través de la figura de la delegación, las funciones de inspección, vigilancia y control en materia de tránsito, transporte y su infraestructura, funciones que vienen siendo cumplidas por las distintas entidades rectoras de cada uno de los modos de transporte, tales como la Dirección General Marítima- DIMAR, encargada de la ejecución de políticas, planes y programas en el campo del transporte marítimo. Dichas funciones, así como las de aplicación de las sanciones a que se refieren los numerales 2º y 3º

del artículo 44 del Decreto acusado, al estar expresamente asignadas a otras autoridades, no podían ser delegadas.

De esta manera, con el conjunto de disposiciones acusadas el Gobierno rebasó las facultades del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política e invadió la órbita del legislativo, pues desnaturalizó el objetivo y estructura orgánica que la [Ley 101 de 1991](#) fijó para la Superintendencia General de Puertos.

Como conclusión señala la actora, que a través de un decreto reglamentario el Gobierno desconoció los mandatos de la [Ley 101 de 1991](#) y la prohibición del artículo 54, literal k) de la [Ley 489 de 1998](#), atribuyéndose funciones propias del Congreso, como son las de determinar la estructura de la administración nacional y de señalar los objetivos y estructura orgánica de las entidades del orden nacional.

Finalmente, esboza una consideración de conveniencia, anotando que la [Ley 101 de 1991](#) constituyó un acierto en la búsqueda de eficiencia a través de la Superintendencia General de Puertos y la privatización, por lo que no se entiende que se pretenda retroceder a través de la confusión que genera el [Decreto 101 de 2000](#) en el sector portuario.

c. Las razones de la defensa.

El Ministerio de Transporte, actuando a través de apoderado, se opone a las pretensiones de la demanda aduciendo los siguientes argumentos:

1º. La pretendida vulneración del literal k) del artículo 54 de la [Ley 489 de 1998](#), se desvirtúa teniendo en cuenta que en forma concomitante con las dependencias que se dicen creadas, en el párrafo del artículo 40 se modifica la Superintendencia General de Puertos en Superintendencia de Puertos y Transporte, por lo que resulta inaplicable la prohibición de la norma supuestamente violada, pues ella requeriría atribuir funciones a nuevas dependencias manteniendo el conjunto funcional y estructural de la Superintendencia General de Puertos, lo que no sucedió.

2. El presunto desbordamiento de las facultades del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política se desvirtúa, pues el Gobierno Nacional puede modificar las estructuras de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás organismos del orden nacional, conforme al literal j) del artículo 54 de la [Ley 489 de 1998](#).

La misma línea de análisis indica que, modificada la Superintendencia General de Puertos en Superintendencia de Puertos y Transporte, deja las funciones que desempeñaba y adquiere las de inspección, vigilancia y control, y las sancionatorias, consagradas en los artículos 40, 41 y 44 del [decreto 101 de 2000](#), por lo que no es factible aducir que las facultades redistribuidas en dependencias del Ministerio de Transporte continúan siendo de la Superpuertos.

3. El cargo según el cual el Gobierno revivió las disposiciones del [Decreto 1179 de 1999](#) sobre la Comisión de Regulación del Transporte CRTR carece de coherencia, pues la declaratoria de inexecutable del artículo 120 de la [Ley 489 de 1998](#) se fundó en vicios de forma que presentaba la solicitud de facultades extraordinarias, y no en aspectos sustantivos, por consiguiente,

no existe expedición nueva de un contenido juzgado, pues al no ser objeto de calificación por la Corte Constitucional el contenido del [Decreto 1179 de 1999](#), el Gobierno podía plasmarlos en el Decreto acusado sin que ello constituya irregularidad.

4. Carece de asidero jurídico la afirmación, según la cual, mediante el acto acusado se trasladaron a la Superintendencia de Puertos y Transporte funciones de inspección y vigilancia que estaban asignadas a las entidades rectoras de los distintos modos de transporte, pues al observar el conjunto funcional de las estructuras internas del Ministerio de Transporte que tienen por materia los distintos modos, se observa que ninguna de tales dependencias se ocupa de la inspección, vigilancia y control sobre cada uno de ellos.

Agrega que las funciones de supervisión y sanción son propias de las Superintendencias, por lo que fueron asignadas a la Superintendencia de Puertos y Transporte, y se diferencian de las funciones de control y coordinación que competen a las Direcciones y Subdirecciones operativas del Ministerio de Transporte.

5. Carece de fundamento la acusación de incursión del Ejecutivo dentro de la órbita del legislador rebasando las facultades del numeral 16 del artículo 189 de la Carta, pues el artículo 54 de la Ley 489, desarrollando tal norma superior, señala los principios y reglas para modificar la estructura de los organismos administrativos nacionales, facultando expresamente al Gobierno Nacional para crear dependencias internas.

En el anterior sentido, al estatuir una Dirección General de Transporte Marítimo y de Puertos para asumir las funciones de la modificada Superintendencia de Puertos, el acto del Ejecutivo no se ubica fuera de la voluntad del Legislativo, máxime cuando no se crean nuevas funciones sino que se distribuyen atendiendo a la naturaleza administrativa de una Superintendencia.

6. No existe contraposición entre el acto acusado y la [Ley 01 de 1991](#), pues el primero desarrolla la voluntad del legislativo plasmada en el artículo 54 de la [Ley 489 de 1998](#), que autoriza los cambios estructurales y funcionales realizados mediante el Decreto demandado.

7. Finalmente, en cuanto a la presunta falsa motivación por error de derecho, la acusación no introduce identificación para determinar en qué punto la realidad jurídico-administrativa haya sido deformada o desconocida, por lo que no existe manera de examinar dicha acusación.

d. La actuación surtida

De conformidad con las normas del C.C.A., a la demanda se le dio el trámite previsto para el proceso ordinario, dentro del cual merecen destacarse las siguientes actuaciones:

Por auto del trece (13) de abril de dos mil (2.000), se dispuso la admisión de la demanda y se negó la solicitud de suspensión provisional. (folios 40 a 45)

Mediante proveído del seis (6) de julio de dos mil (2.000), en consideración a que ninguna de las partes solicitó pruebas, se prescindió de la etapa probatoria y, en consecuencia, se corrió traslado a las para alegar de conclusión y al Agente del Ministerio Público para hacer uso del derecho que le confiere el inciso segundo del artículo 59 de la [Ley 446 de 1998](#).

Solo la Agencia Fiscal hizo uso de este derecho.

2. EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

En el escrito que lo contiene, el señor Procurador Primero Delegado ante esta Corporación, refiriéndose al fondo del asunto, encuentra que los cargos impetrados carecen de vocación de prosperar, de acuerdo con las razones que a continuación se sintetizan:

1.-De conformidad con los lineamientos jurisprudenciales señalados por la Corte Constitucional en la sentencia [C-262 de 1995](#), el ejercicio de la atribución establecida en el numeral 16 del artículo 189 de la Carta requiere de una ley que fije los principios y reglas generales, con sujeción a los cuales el Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, puede

modificar la estructura de los organismos administrativos nacionales. Tales principios fueron fijados por el Legislador a través de las Leyes [105 de 1993](#) y [489 de 1998](#).

El [Decreto 101 de febrero 2 de 2000](#), mediante el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, incluida la transformación de la Superintendencia General de Puertos como organismo adscrito, en Superintendencia de Puertos y Transporte para que cumpla las funciones de control y vigilancia sobre el sector transporte, así como la creación de otras dependencias internas asignándoles funciones que tenía la Superintendencia General de Puertos, constituye una regulación integral que obedece a los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública, consagrados en las leyes mencionadas, y que se sujeta a la facultad para fusionar, suprimir o crear dependencias en cada entidad, a las cuales puede otorgar autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica, conforme disponen los literales a) y j) del artículo 54 de la [Ley 489 de 1998](#).

2.-De otra parte, no se viola el literal k) del art. 54 citado, el cual prevé que no se podrán crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden, pues como quiera que la Superintendencia General de Puertos forma parte del Sector del Transporte, como organismo adscrito, la asignación de funciones que a ésta competían a dependencias del Ministerio de Transporte, es una modificación que se hizo dentro de la misma entidad pública, con el objeto de garantizar la coherencia y articulación entre las actividades que realice cada una de sus dependencias, de conformidad con lo previsto en el literal e) del art. 54 de la [Ley 489 de 1998](#).

3.-Las funciones de inspección y vigilancia atribuidas a la Superintendencia de Puertos y Transporte pueden ser asignadas mediante ley o a través de delegación, según dispone el artículo 69 de la [Ley 489 de 1998](#).

En el presente caso, el artículo 40 del acto acusado, de conformidad con el artículo 13 de la citada ley, delegó las funciones de inspección, control y vigilancia del servicio público de transporte, atribuidas al Presidente de la República por el numeral 22 del artículo 189 de la Carta.

En el sentido expuesto, en opinión del señor Agente del Ministerio Público el [Decreto 101 de 2000](#) no desborda las facultades del numeral 16 del artículo 189, ni invade la órbita del legislativo porque la Superintendencia General de Puertos fue creada por la [Ley 01 de 1991](#), anterior a la Constitución de 1991, que facultó al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración de acuerdo con los criterios fijados por la ley.

De esta manera, concluye que las modificaciones adoptadas mediante el Decreto parcialmente acusado se ajustan a las normas superiores que le sirvieron de fundamento y que, por consiguiente, no se ha desvirtuado su legalidad.

IV-CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Las disposiciones acusadas y sus fuentes normativas

Como marco de referencia para el estudio de los cargos efectuados por el actor en desarrollo de la presente acción, se procede a realizar la confrontación entre las disposiciones acusadas y las normas que han sido citadas como sustento, así:

DECRETO NÚMERO 101 DE 2000

(febrero 2)

por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte

y se dictan otras disposiciones

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones constitucionales

y legales, en especial, de la consagrada en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política

desarrollada en los artículos 37 de la [Ley 105 de 1993](#) y 54 de la [Ley 489 de 1998](#),

DECRETA:

CAPITULO I

Del sector transporte

ARTICULO 6o°. **Funciones del Ministro.** El Ministro de Transporte cumplirá, además de las funciones que determina el artículo 61 de la [Ley 489 de 1998](#), las siguientes:

11. Aprobar, otorgar, modificar, revocar o declarar la caducidad de las concesiones portuarias.

12. Declarar la habilitación de un puerto para el comercio exterior

13. Autorizar la construcción y operación de muelles privados y puertos de servicio público, dedicados al cargue y descargue de mercancías.

...

ARTICULO 19. Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos. La Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos cumplirá las siguientes funciones:

1º. Ejecutar la política del Gobierno Nacional en materia de transporte marítimo, puertos y su infraestructura, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministro de Transporte, sin perjuicio de las funciones que sobre la materia corresponden a la DIMAR.

...

7º. Proponer al Ministro o dependencia competente del Ministerio la definición de los requisitos de la autorización, registro o licencia de funcionamiento de los operadores portuarios, y demás intermediarios de la actividad portuaria, de conformidad con la ley.

...

9º. Asesorar y asistir al Ministro en la aprobación y otorgamiento de las concesiones portuarias, así como para su modificación, revocación y/o declaratoria de caducidad.

10º. Asesorar y asistir al Ministro en el procedimiento de autorización para la construcción y operación de muelles privados y puertos de servicio público dedicados al cargue y descargue de mercancías.

...

13º. Asesorar y asistir al Ministro en el proceso de habilitación de puertos para el comercio exterior, en coordinación con las entidades correspondientes.

ARTICULO 20. Subdirección de Operación Marítima y Portuaria. La Subdirección de Operación Marítima y Portuaria cumplirá las siguientes funciones:

...

4º. Proponer la adopción de las condiciones técnicas de operación de los puertos colombianos, en coordinación con la DIMAR

5º. Evaluar las solicitudes de concesiones portuarias, sus modificaciones o revocaciones.

6°. Estudiar las solicitudes de construcción y operación de muelles privados y puertos de servicio público, dedicados al cargue y descargue de mercancías.

7°. Controlar la ejecución de las obras de beneficio común a las que se refiere el artículo 4º de la [Ley 1ª. de 1991](#), toda norma que la modifique o sustituya, aprobadas por el Ministerio de Transporte, así como resolver las controversias que surjan con motivo de su realización.

Parágrafo transitorio. Todos los documentos relacionados con los puertos que estén en trámite y que reposen en los archivos de la Superintendencia General de Puertos y Transporte, deben ser trasladados a la Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos del Ministerio de Transporte.

....

ARTICULO 30. Funciones y facultades generales de la CRTR. La CRTR cumplirá las siguientes funciones:

...

16°. Expedir el reglamento que contenga las condiciones técnicas de operación de los puertos públicos colombianos.

17°. Definir el monto de la tasa de vigilancia que deben pagar los puertos marítimos.

18°. Definir con base en la metodología señalada en los Planes de Expansión Portuaria, las contraprestaciones que deben pagar quienes se beneficien con las concesiones o licencias portuarias.

...

ARTICULO 40. Delegar de conformidad con el artículo 13 de la [Ley 489 de 1998](#) las funciones de inspección, control y vigilancia del servicio público de transporte que le atribuye el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución Política al Presidente de la República en la actual Superintendencia General de Puertos.

Parágrafo. La Superintendencia General de Puertos modificará su denominación por la Superintendencia de Puertos y Transporte, mientras se mantenga la delegación.

ARTICULO 41. Objeto de la delegación. La Supertransporte ejercerá las funciones de inspección, vigilancia y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, en materia de tránsito, transporte y su

infraestructura, de conformidad con la ley y la delegación establecida en este decreto.

El objeto de la delegación de Supertransporte es:

1. Inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación y el cumplimiento de las normas que rigen el sistema de tránsito y transporte.
2. Inspeccionar, vigilar y controlar la permanente, eficiente y segura prestación del servicio de transporte.
3. Inspeccionar, vigilar y controlar los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación y/o mantenimiento de la infraestructura de transporte.
4. Inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación de las normas para el desarrollo de la gestión de infraestructura propia del Sector Transporte.

ARTICULO 42. Sujetos de la inspección, vigilancia y control delegada. Estarán sometidas a inspección, vigilancia y control de la Supertransporte, las siguientes personas naturales o jurídicas:

1. Las sociedades con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte.
2. Las entidades del Sistema Nacional de Transporte, establecidas en la [Ley 105 de 1993](#) excepto el Ministerio de Transporte, en lo relativo al ejercicio de las funciones que en materia de transporte legalmente les correspondan.
3. Los concesionarios, en los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación y/o mantenimiento de la infraestructura de transporte en lo relativo al desarrollo, ejecución y cumplimiento del contrato.

4. Los operadores portuarios.
5. Las demás que determinen las normas legales.

ARTICULO 43. **Estructura.** Para el cumplimiento de las funciones previstas en este decreto y de conformidad con sus facultades constitucionales, el Gobierno modificará la estructura de la Supertransporte.

Parágrafo. La delegación se hará efectiva, previa reorganización de la entidad delegataria para asumir las nuevas funciones, dentro de los cuatro (4) meses siguientes contados a partir de la vigencia de este decreto.

ARTICULO 44. **Funciones delegadas en la Supertransporte.**
La Supertransporte cumplirá las siguientes funciones:

1. Velar por el desarrollo de los principios de libre acceso, calidad y seguridad, en la prestación del servicio de transporte.
2. Inspeccionar, vigilar y controlar el cumplimiento de las normas internacionales, leyes, decretos, regulaciones, reglamentos y actos administrativos que regulen los modos de transporte, y aplicar las sanciones correspondientes, en los casos en que tal función no esté atribuida a otra autoridad.
3. Inspeccionar, vigilar y controlar el cumplimiento de las normas nacionales de tránsito, y aplicar las sanciones correspondientes, en los casos en que tal función no esté atribuida a otra autoridad.
4. Inspeccionar, vigilar y controlar los contrato de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, administración, operación, explotación y/o mantenimiento de infraestructura de transporte, sin perjuicio de las funciones de interventoría de obra y renegociación de contratos propios de la entidades ejecutoras.
5. Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa y la calidad del servicio de la empresa de servicio de transporte y de construcción, rehabilitación, administración, operación, explotación y/o mantenimiento de infraestructura de transporte, de acuerdo con los indicadores definidos por la

CRTR, publicar sus evaluaciones, y proporcionar en forma oportuna toda la información disponible a quienes deseen hacer evaluaciones independientes. El Superintendente podrá acordar con empresas programas de gestión para que se ajusten a los indicadores que haya definido la CRTR. Absolver las consultas que le sean sometidas a su consideración por la CRTR, el Ministerio de Transporte, las demás entidades del Sector y los particulares.

6. Vigilar el cumplimiento de las normas sobre reposición del parque automotor y de los fondos creados para tal efecto.
7. Inspeccionar y vigilar la administración de los puertos fluviales a cargo de la Nación, en coordinación con la entidad territorial respectiva.
8. Expedir la autorización, registro o licencia de funcionamiento de los operadores portuarios y demás intermediarios de la actividad portuaria, de conformidad con la ley y la regulación sobre la materia, sin perjuicio de las atribuciones que sobre actividades conexas y auxiliares al modo de transporte marítimo que generen servicio portuario deban ser licenciadas y autorizadas previamente por la autoridad marítima nacional.
9. Asumir, de oficio o por solicitud de cualquier autoridad o cualquier persona interesada, la investigación de las violaciones de las normas sobre transporte.
10. Solicitar a las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional de Transporte la información que estime conveniente para evaluar periódicamente el cumplimiento de las normas de tránsito, transporte e infraestructura.
11. Solicitar documentos e información general, incluyendo los libros de comercio, así como practicar las visitas, inspecciones y pruebas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.
12. Asumir directamente o por medio de personas especialmente designadas o contratadas para ello, y en forma temporal, la prestación de los servicios propios de una sociedad portuaria, cuando esta no pueda o no quisiera prestarlos por razones legales o de otro orden, y la prestación continua de tales servicios sea necesaria para preservar el orden público o el orden económico, o para preservar el normal desarrollo del comercio exterior colombiano, o para evitar perjuicios indebidos a terceros, en los casos en que tal función no esté atribuida a otra autoridad.

13. Dar conceptos, a petición de parte interesada, sobre el cumplimiento de las normas que regulan la prestación del servicio de transporte y la construcción, rehabilitación, administración, operación, explotación y/o mantenimiento de infraestructura de transporte.

14. Todas las demás que le atribuya la ley.

Parágrafo 1º Sin perjuicio de la conformación de sus propios sistemas de información, la Supertransporte utilizará los registros y demás bases de datos que estén a cargo del Ministerio del Transporte y las demás entidades del sector.

Parágrafo 2º . Las funciones que realiza la actual Superintendencia General de Puertos en materia de concesiones portuarias, salvo aquellas de inspección, control y vigilancia, se trasladarán al Ministerio de Transporte, a través de la Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos, acorde con lo contemplado en el presente decreto.

Parágrafo 3º. Los archivos, documentos y en general toda la información relacionada con la adjudicación de concesiones portuarias pasarán al Ministerio de Transporte-Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos.

Parágrafo 4º. Para efectos de inspección, control y vigilancia en materia de transporte fluvial, la Superintendencia se apoyará en las inspecciones fluviales o en la Dimar. La Superintendencia sancionará a los infractores por las violaciones a las normas de transporte y tránsito fluvial.

Las disposiciones transcritas constituyen los actos objeto de impugnación mediante la presente acción.

A su turno, los artículos 189, numeral 16 de la Constitución Política; 37 de la [Ley 105 de 1993](#), y 54 de la [Ley 489 de 1998](#), citados como normas fuente del acto parcialmente acusado, son del siguiente tenor literal:

1. Constitución Política.

Artículo 189.-Corresponde al presidente de la república como jefe de estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa:

.....

16. Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.

2. [Ley 105 de 1993](#)

ARTICULO 37. **Principios para la reestructuración administrativa.** De conformidad con el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Nacional, los principios y reglas generales que debe seguir el Presidente de la República para modificar las estructuras administrativas del sector transporte, incluidas las estructuras definidas por el [decreto 2171 de 1992](#), son los siguientes:

- a. **MODERNIZACION:** Responderá a los desarrollos técnicos y administrativos de administración pública y podrá apoyarse en los servicios especializados ofrecidos por particulares.
- b. **EFICIENCIA:** Se proporcionarán esquemas de participación y estímulo orientados a mejorar la eficiencia administrativa.
- c. **ADMINISTRACION GENERAL:** Se establecerán los mecanismos de control gerencial y desconcentración de funciones.
- d. **CAPACITACION:** Se dará especial énfasis a los instrumentos de capacitación, tecnificación y profesionalización de los funcionarios.

Parágrafo. Para el sector aeronáutico, adicionalmente se aplicarán los siguientes principios:

- a. **ADMINISTRACION FUNCIONAL:** Se administrará teniendo en cuenta cuatro grandes áreas funcionales: planeación y regulación aeronáutica, los servicios de aeronavegación, la supervisión y la seguridad aérea, la supervisión y los servicios aeroportuarios.
- b. **ESPECIALIZACION:** Se responderá a la especialización técnica que poseen las funciones de la aeronáutica.
- c. **DESCENTRALIZACION:** Se tenderá a la descentralización y a la participación regional en la administración de los servicios aeroportuarios.
- d. **SEGURIDAD:** Se establecerán las funciones de reglamentación y control de la seguridad aeronáutica y aeroportuaria, en los más altos niveles de la administración.
- e. **COMPETITIVIDAD LABORAL:** Se establecerán sistemas salariales que sean competitivos en el mercado laboral colombiano, para los servidores de la entidad.

2. [Ley 489 de 1998](#)

ARTICULO 54. **Principios y reglas generales con sujeción a las cuales el Gobierno Nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional.** Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a los siguientes principios y reglas generales:

a) Deberán responder a la necesidad de hacer valer los principios de eficiencia y racionalidad de la gestión pública, en particular, evitar la duplicidad de funciones;

b), c), d), (declarados inexequibles).

e) Se deberán garantizar que exista la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias, de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley, para efectos de la formulación ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos;

f) Cada una de las dependencias tendrá funciones específicas pero todas ellas deberán colaborar en el cumplimiento de las funciones generales y en la realización de los fines de la entidad u organismo;

g), h), i) Inexequibles.

j) Se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad, organismo administrativo, y podrá otorgárseles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica;

k) No se podrán crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden;

l) Deberán suprimirse o fusionarse dependencias con el objeto de evitar duplicidad de funciones y actividades;

m) Deberán suprimirse o fusionarse los empleos que no sean necesarios y distribuirse o suprimirse las funciones específicas que ellos desarrollaban. En tal caso, se procederá conforme a las normas laborales administrativas, y

n) Deberá adoptarse una nueva planta de personal.

2. Examen de los cargos

La confrontación entre los preceptos demandados del acto acusado, a través de los cuales se expiden regulaciones atinentes a las funciones del Ministro en materias portuarias; el traslado de funciones que correspondían a la Superintendencia General de Puertos a dependencias internas del ministerio, como a la Comisión de Regulación del Transporte, dependencia creada por el mismo acto, y las normas en que se sustenta la materialización de las atribuciones ejercidas, permite efectuar las siguientes observaciones:

1. El Presidente de República, a través de un decreto ejecutivo, al realizar la reestructuración del Ministerio de Transporte introdujo modificaciones a la Superintendencia General de Puertos, invocando, al efecto, el ejercicio de atribuciones constitucionales conferidas por el artículo 189, numeral 16 de la Carta, y el desarrollo de los principios y reglas establecidos en las Leyes [105 de 1993](#) y [489 de 1998](#).

2. Las modificaciones realizadas incluyeron la supresión de competencias asignadas a la Superintendencia de Puertos, tales como el otorgamiento de concesiones y licencias portuarias, la definición y cobro de la tasa de vigilancia que deben pagar los puertos marítimos, la determinación de las condiciones técnicas de operación de los puertos colombianos, la habilitación de puertos para el comercio exterior y la definición de las contribuciones que deben pagar los beneficiarios de concesiones y licencias.

3. El mismo acto administrativo dispuso la redistribución de las funciones que en materia portuaria desempeñaba la Superintendencia General de Puertos, en dependencias internas del Ministerio de Transporte, incluyendo la creación de dos nuevas dependencias para tal efecto: la Subdirección de Operación Marítima y Portuaria y la Comisión de Regulación del Transporte.

Dentro del anterior enfoque, procede la Sala a analizar si el alcance de la atribución constitucional invocada por el Presidente de la República en el sub lite, para *"Modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley"*, (189-16)

permitía realizar la redistribución de competencias efectuada entre el Ministerio de Transporte y la Superintendencia General de Puertos.

En primer término, advierte la Sala que para la expedición del acto acusado en el sub lite se invocaron facultades no sólo de la [Ley 489 de 1998](#), sino también, de la [Ley 105 de 1993](#), que es norma especial para el sector transporte.

En el sentido expuesto, mediante la [Ley 105 de 1993](#), el legislador consagró precisamente los principios a los cuales ha de sujetarse el Presidente de la República para el ejercicio de la facultad que le confiere el numeral 16 del artículo 189 de la Carta, en cuanto hace a las estructuras administrativas del sector transporte, el cual se integra con el Ministerio de Transporte, encargado de la formulación de políticas y proyectos de tránsito, transporte y su infraestructura, y las entidades que le han sido adscritas o vinculadas.

En este sentido, el artículo 37 de la [Ley 105 de 1993](#) contiene los parámetros que de manera particular previó el legislador en lo que concierne a las estructuras administrativas de los organismos pertenecientes al sistema de transporte, a cuyo tenor la reestructuración de tales entidades ha de enmarcarse dentro de los principios de modernización, eficiencia, administración general y capacitación.

Bajo el prisma del referido precepto forzoso es concluir que el contenido material de la atribución presidencial de “reestructuración” de los organismos administrativos, se concreta aquí en la redefinición o rediseño de los componentes de las estructuras orgánicas de dos entidades del sector

transporte, una de ellas adscrita a la otra, garantizando la armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realice cada una de ellas.

Sobre el alcance de la referida competencia la jurisprudencia se ha pronunciado así:

"Para la Corte es evidente que la facultad asignada al Congreso de la República en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución para "determinar la estructura" de entidades de la rama ejecutiva del orden nacional es distinta de la atribuida al Presidente de la República en el numeral 16 del artículo 189 del mismo ordenamiento que lo autoriza para "modificar la estructura" de esas mismas entidades. (...) Quiere ello decir, que corresponde al Presidente de la República variar, transformar o renovar la organización interna de cada una de las entidades creadas por la ley..." 1[1]

De otra parte, es evidente que el acto demandado se encuentra sujeto al marco establecido en el artículo 54 de la [Ley 489 de 1998](#), precepto mediante el cual el legislador estableció los *"principios y reglas generales con sujeción a las cuales el Gobierno Nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional"*

Sobre el particular, resulta procedente traer a colación las consideraciones que en torno a la materia tratada efectuó la Corte Constitucional en la Sentencia No [C-262 de](#) |junio 20 de 1995, ocasión en la

1[1] CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia [C-140/98](#) M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz

cual, acogiendo ponencia del Magistrado, Dr. Fabio Morón Díaz, aseveró lo siguiente:

“La corrección funcional que reclama en todo caso la interpretación constitucional, con fines de armonización y coherencia de las disposiciones del Estatuto Superior, impide que se puedan ejercer las competencias del Presidente de la República previstas en los numerales 14, 15, 16 y 17 del artículo 189 de la Carta Política sin consideración a los límites que debe establecer la ley, dentro del marco de la misma Constitución; en este mismo sentido se pronunció el Honorable Consejo de Estado en sentencia de nueve de septiembre de 1993 con ponencia del H. Consejero Miguel González Rodríguez, en consideraciones que son de recibo por esta Corporación.”

Acudiendo entonces a las leyes de autorizaciones citadas como sustento del acto, forzoso es concluir que aquellas consagran los principios y reglas que ha de seguir el Ejecutivo para proceder a modificar las estructuras internas de las entidades del orden nacional, es decir, para ejercer la competencia consagrada en el numeral 16 del artículo 189 de la Carta, y fue precisamente bajo dicho amparo que se diseñó la reestructuración contenida en el Decreto demandado.

Ahora bien, en opinión de la actora, el [Decreto 101 de 2000](#) quebrantó la prohibición contenida en el literal k) del artículo 54 de la [Ley 489 de 1998](#), conforme al cual:

“No se podrán crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden;”

Sobre el particular, observa la Sala que el acto acusado corresponde a la lógica de la facultad que se desarrolla, buscando entonces mantener la coherencia y articulación entre las funciones de las entidades del sector transporte, y por supuesto, evitando la duplicidad de funciones y por consiguiente el desgaste administrativo, presupuestal que ello genera.

Dentro de la perspectiva expuesta, las funciones redistribuidas entre el Ministerio de Transportes y la Superintendencia adscrita, responden a un criterio de racionalidad y eficiencia en la prestación del servicio, que no vulnera la prohibición en cita, pues las funciones trasladadas al Ministerio fueron suprimidas de la Superintendencia.

En el sentido expuesto, a través del [Decreto 101 de 2 de febrero de 2000](#), podía el Presidente de la República modificar la estructura orgánica del Ministerio de Transporte, distribuir funciones dentro de las dependencias internas, suprimir o fusionar dependencias pertenecientes al sector reestructurado, todo ello con miras a la prevalencia de la eficiencia y racionalidad en la gestión correspondiente a la entidad objeto de la reestructuración, tal como lo prevé el artículo 54 de la [Ley 489 de 1998](#).

Precisamente, en este orden de ideas, dispuso el literal e) del artículo 54 de la Ley 489:

"Se deberá garantizar que exista la debida armonía, coherencia y articulación entre las actividades que realicen cada una de las dependencias,

de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos;”

De lo anterior se colige que carecen de asidero los cargos elevados por el actor con referencia al alcance del acto acusado, como a la competencia del Gobierno Nacional para su expedición. Ello, por cuanto de la lectura de las disposiciones atacadas resulta claro que el Gobierno no excedió el alcance de la facultad derivada de la norma superior pues en el ejercicio de dicha competencia atendió a los principios, parámetros y límites que para su acción estableció el legislador en las leyes [105 de 1993](#) y [489 de 1998](#), la primera de ellas, referida específicamente al sector transporte.

Sobre el particular cabe señalar que la jurisprudencia emanada de la Corte Constitucional ha dejado por sentado que la supremacía del principio de la separación de las ramas del poder público, impone que las facultades que la Constitución de 1991 confirió al Presidente de la República en los numerales 15 y 16 del artículo 189, no tienen el carácter de discrecionales sino que, por el contrario, están sujetas a un cuadro normativo, riguroso que le corresponde trazar, por virtud de lo dispuesto por la Carta Política en esas mismas normas, al legislador ordinario.^{2[2]}

Así, comparte la Sala el criterio expuesto por el Agente Especial de la Procuraduría en el asunto bajo examen, conforme al cual, el contenido material del acto acusado, esto es, la redistribución de competencias entre dos entidades pertenecientes al sector de transporte se sujetó al marco legal previsto para dicho efecto por el legislador.

De esta manera se concluye la ausencia de prosperidad de los cargos de violación del artículo 189 numeral 16 de la Carta, desarrollado por la [Ley 489](#)

^{2[2]} CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencias [C-262/95](#) M.P., Dr. Fabio Morón Díaz, y [C-702/99](#). M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz.

[de 1998](#), como del quebrantamiento de la prohibición establecida en el literal k) del artículo 54 de dicha ley y, en consecuencia, no se desvirtúa la presunción de legalidad del acto demandado.

Por otra parte, en cuanto hace a la acusación atinente a la delegación de facultades de inspección y vigilancia en la Superintendencia General de Puertos, prevista en los artículos 40, 41, 42 y 44 del acto acusado, no se encuentra asidero jurídico al cargo endilgado, toda vez que en cumplimiento de la realización de los fines del Estado y con miras a la racionalización de los asuntos administrativos, la propia Constitución Política ha concebido la herramienta de la delegación y ha facultado al Presidente de la República para su utilización, señalando los funcionarios en quienes puede delegar, de conformidad con la ley, y en los términos de eficiencia, celeridad y desconcentración del poder.

Sobre este tópico, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 9,13 y 66 de la [Ley 489 de 1998](#), la Corte Constitucional expresó:

"La delegación en las superintendencias, que realice el Presidente de la República, en virtud de autorización legal, no vulnera la Constitución Política, por cuanto, como se dijo, el acto de delegación es un mecanismo del manejo estatal, al cual, puede acudir legítimamente el Presidente de la República, con el objeto de racionalizar la función administrativa. Al contrario, la Corte considera, que el acto de delegación se constituye, en un mecanismo válido y eficaz, para hacer efectivos los principios consagrados en la Carta Política, tendientes al cumplimiento y agilización de la función administrativa, en aras

del interés general. En efecto, el artículo 209 Superior, señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y, se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, "mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones"."³[3]

En este orden de ideas, en opinión de la Sala, no contraría el ordenamiento superior que las atribuciones presidenciales de inspección y vigilancia hayan sido objeto de delegación, conforme a la ley, por parte del Presidente de la República como titular de dichas funciones.

Por el contrario, la delegación efectuada a través del Decreto demandado en el sub lite se ajusta a lo normado sobre este asunto por el artículo 13 de la [Ley 489 de 1998](#), disposición que establece que el Presidente de la República,

*"...podrá delegar en los ministros, directores de departamento administrativo, representantes legales de entidades descentralizadas, **superintendentes**, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado el ejercicio de las funciones a que se refieren los numerales 13, 20, 21, **22**, 23, 24, 26, 27 y 28 del Artículo 189 de la Constitución Política."* (se destaca).

³[3] CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia [C-561/99](#) M.P. : Dr. Alfredo Beltrán Sierra

Bajo el enfoque legal citado, no encuentra la Sala que la delegación de las funciones de inspección y vigilancia que, en materia de transporte (art. 189 numeral 22 de la C.P.) realizó el Presidente de la República en la Superintendencia General de Puertos mediante el acto acusado, constituya vulneración jurídica alguna del orden superior.

Por lo expuesto, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada en la Sala de siete (7) de diciembre del año dos mil (2.000).

OLGA INES NAVARRETE B. CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Presidenta

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO MANUEL S. URUETA AYOLA
