

Bogotá D.C.
110



Auditoría General de la República
Al contestar cite el radicado No: 1103-202301646
Fecha: 25 de julio de 2023 04:30:15 PM
Origen: Oficina Jurídica
Destino: Dirección de Recursos Físicos

Doctor
IVÁN JESÚS CHINOME REYES
Profesional Universitario Grado 02
Dirección de Recursos Físicos
Auditoría General de la República
Av. Calle 26 # 69-76 Edificio Elemento Torre 4 (Agua) Piso 18
Bogotá D.C.
ijchinome@auditoria.gov.co

Referencia: Concepto 110.061.2023
 Del mantenimiento de vehículos

Respetado doctor Chinome:

La Oficina Jurídica de la Auditoría General de la República recibió su requerimiento a través de correo electrónico del 21 de junio de 2023, en el que consulta sobre la viabilidad de la reparación de un vehículo de la entidad, teniendo en cuenta su costo frente al valor comercial del vehículo, para lo cual anexa cotización:

«Con el fin de atender las necesidades de movilidad de los funcionarios que tienen asignado vehículos al servicio de la entidad y en mi calidad de supervisor del contrato número 164 de 2022, de manera atenta solicitamos concepto jurídico sobre la viabilidad de la reparación del vehículo marca Nissan Xtrail placas OBH499, modelo 2013, kilometraje de 235.887.

(...)

En virtud de lo anterior y de manera atenta solicitamos su apoyo para que nos indiquen si existe alguna restricción jurídica y/o normativa que impida autorizar el arreglo del vehículo, debido a que el monto del arreglo está en el 30.66% del valor comercial.»

Antes de proceder a dar respuesta a lo planteado, le informamos que el Decreto Ley 272 de 2000, «Por el cual se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría General de la República», en el numeral 2 del artículo 13, establece como objetivo de la Oficina Jurídica «Prestar la asesoría jurídica requerida por el Auditor General de la República y demás dependencias del organismo, velando por que se actúe de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente y coadyuvando en la consolidación de la unidad de criterio que debe acompañar la labor de las dependencias de la Auditoría, así como participar en la formulación y adopción de los planes, programas y proyectos de la entidad.»

Así mismo, en el numeral 3 del artículo 18, establece como función de la Oficina Jurídica «Emitir los conceptos jurídicos sobre temas de control fiscal y administrativos que le sean solicitados por el Auditor General o los requeridos por las demás dependencias del organismo», conceptos que se abordan de manera general y abstracta respecto al tema, sin que tengan el carácter de fuente normativa, buscando solamente orientar y facilitar la aplicación normativa jurídica, más no la solución directa al problema jurídico planteado, por lo tanto, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Respecto del tema consultado, sea lo primero referirnos al mantenimiento de los vehículos, el cual es de dos tipos: i) preventivo y ii) correctivo.

i) El mantenimiento preventivo es aquel que está dirigido a la conservación óptima del vehículo para mantener su correcto funcionamiento, reduciendo así la posibilidad de ocurrencias de fallas y/o daños.

ii) El mantenimiento correctivo corresponde a reparaciones que generalmente conllevan a reponer repuestos que cumplieron su ciclo, que por su uso presentan un deterioro, o presentan fallas o defectos tales que ameritan su cambio por uno nuevo para así mantener el vehículo en óptimas condiciones de uso.

Tanto el mantenimiento preventivo como el mantenimiento correctivo del vehículo buscan el rendimiento y confiabilidad en su uso, así como una mayor durabilidad del mismo.

En la normatividad colombiana encontramos las siguientes normas que hacen referencia al mantenimiento de los vehículos oficiales:

El artículo 12 de 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», modificado por el artículo 110 del Decreto-Ley 2106 de 2019 «Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública», establece:

«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).

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.”.» (Resaltamos en negrilla)**

El Decreto 1079 de 2015 «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte», establece:

«Artículo 2.3.2.1. Definiciones. Para la interpretación del presente Título se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) Plan Estratégico de Seguridad Vial: Herramienta de gestión que contiene las acciones, mecanismos, estrategias y medidas de planificación, implementación, seguimiento y mejora que deben adoptar las diferentes entidades, organizaciones o empresas del sector público o privado de conformidad con el artículo 110 del Decreto Ley 2106 de 2019, encaminadas a generar hábitos, comportamientos y conductas seguras en las vías para prevenir riesgos, reducir la accidentalidad vial y disminuir sus efectos nocivos.

(...)

c) Seguridad vial: 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 mismos, con el objetivo de proteger la vida de los usuarios de las vías.

d) Seguridad activa: se refiere al conjunto de mecanismos o dispositivos del vehículo automotor destinados a proporcionar una mayor eficacia en la estabilidad y control del vehículo en marcha para disminuir el riesgo de que se produzca un accidente de tránsito.

e) Seguridad pasiva: son los elementos del vehículo automotor que reducen los daños que se pueden producir cuando un accidente de tránsito es inevitable y ayudan a minimizar los posibles daños a los ocupantes del vehículo.

(...)

Artículo 2.3.2.3.1. Planes estratégicos de las entidades, organizaciones o empresas en materia de Seguridad Vial. Además de las disposiciones contenidas en el artículo 12 de la Ley 1503 de 2011, modificado por el artículo 110 del Decreto Ley 2106 de 2019, los Planes estratégicos de Seguridad Vial implementados por las entidades, organizaciones o empresas del sector público o privado, que cuenten con una flota de vehículos automotores o no automotores superior a diez (10) unidades, o que contraten o administren personal de conductores, deben alinearse con el Plan Nacional de Seguridad



Vial vigente o el documento que lo modifique o sustituya; y considerar las características propias de cada entidad, organización o empresa.»

La Resolución 1565 de 2014 del Ministerio de Transporte «Por la cual se expide la Guía metodológica para la elaboración del Plan Estratégico de Seguridad Vial» derogada por la Resolución 20223040040595 de 2022 «Por la cual se adopta la metodología para el diseño, implementación y verificación de los Planes Estratégicos de Seguridad Vial y se dictan otras disposiciones», establecía:

«8.2. VEHÍCULOS SEGUROS

El vehículo no suele intervenir como causa directa, pero sí influye asociado a los demás factores como elemento que pueden incrementar o reducir el riesgo que se plantea en cada situación concreta.

Se debe considerar al vehículo como una herramienta más de trabajo, en particular si se desplaza habitualmente con él durante la jornada. Para ello, el vehículo ha de responder en todo momento con eficacia y precisión a todas las maniobras ejecutadas por el conductor y muy especialmente, sus mecanismos y sistemas básicos de seguridad. **Es necesario llevar un control exhaustivo y un mantenimiento adecuado de los elementos principales del vehículo.** El vehículo tiene distintos componentes diseñados para aportar seguridad en la conducción, no obstante pueden llegar a ser inoperantes si no se utilizan adecuadamente o presentar fatiga o desgaste.» (Resaltamos en negrilla)

La «Metodología para el diseño, implementación y verificación de los planes estratégicos de seguridad vial PESV» adoptada mediante Resolución 20223040040595 de 2022 «Por la cual se adopta la metodología para el diseño, implementación y verificación de los Planes Estratégicos de Seguridad Vial y se dictan otras disposiciones» del Ministerio de Transporte, establece:

«Paso 17. Mantenimiento y control de vehículos seguros y equipos (Aplica para todos los niveles)

La organización debe diseñar e implementar uno (1) o varios planes de mantenimiento preventivo para vehículos automotores y no automotores que se utilizan para los desplazamientos laborales al servicio de la organización. Realizar el mantenimiento periódico de los vehículos y equipos, teniendo como insumos: los informes de inspección preoperacional, reportes de condiciones inseguras, riesgos de la operación, manuales y/o fichas técnicas de los proveedores y/o las recomendaciones de los fabricantes de vehículos y equipos.

La organización debe documentar y mantener la hoja de vida de cada vehículo automotor y no automotor usado para los desplazamientos laborales; dicha hoja de vida debe contener, como mínimo: el historial de adquisición de los vehículos, los responsables de la ejecución de las reparaciones y/o mantenimiento; así como los equipos y repuestos que se hayan utilizado para la reparación y/o mantenimiento, y la trazabilidad del mantenimiento realizado.

La organización debe documentar el mantenimiento de los vehículos de propiedad de los colaboradores puestos al servicio de la organización, para el cumplimiento de sus funciones.

Información sobre la articulación del PESV con el SG-SST e ISO 39001: EL mantenimiento y control de vehículos y equipos en el PESV, es un requisito común establecido tanto en el SG-SST, como en la norma ISO 39001, así:

| PESV | Decreto 1062 de 2015 SG-SST | ISO 39001 |
|---|--|---------------------------------------|
| Paso 17. Mantenimiento y control de vehículos seguros y equipos (Aplica para todos los niveles) | Artículo 2.2.4.6.24. parágrafo 2 Medidas de prevención y control | 8.1 Planificación y control operativo |

La Ley 769 de 2002 «Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones», establece:

«Artículo 28. Condiciones tecnomecánicas, de emisiones contaminantes y de operación. Para que un vehículo pueda transitar por el Territorio Nacional, debe garantizar como mínimo un perfecto funcionamiento de frenos, del sistema de dirección, del sistema de suspensión, del sistema de señales visuales y audibles permitidas y del sistema de escape de gases; y demostrar un estado adecuado de llantas, del conjunto de vidrios de seguridad y de los espejos y cumplir con las normas de emisiones contaminantes que establezcan las autoridades ambientales.
 (...)»

Artículo 50. Condiciones mecánicas, ambientales y de seguridad. Por razones de seguridad vial y de protección al ambiente, el propietario o tenedor del vehículo de placas nacionales o extranjeras, que transite por el territorio nacional, tendrá la obligación de mantenerlo en óptimas condiciones mecánicas, ambientales y de seguridad.»

El Decreto 1068 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público”, establece:

«Artículo 2.8.4.3.5. Contratación o renovación de contratos de suministro, mantenimiento o reparación de bienes muebles. Sólo se podrán iniciar trámites para la contratación o renovación de contratos de suministro, mantenimiento o reparación de bienes muebles y para la adquisición de bienes inmuebles, cuando el Secretario General, o quien haga sus veces, determine en forma motivada que la contratación es indispensable para el normal funcionamiento de la entidad o para la prestación de los servicios a su cargo.»

«Artículo 2.8.4.6.7. Vehículos operativos. En los órganos, organismos, entes y entidades enumeradas en el artículo anterior se constituirá un grupo de vehículos operativos administrados directamente por la dependencia administrativa que tenga a su cargo las actividades en materia de transportes. Su utilización se hará de manera exclusiva y precisa para atender necesidades ocasionales e indispensables propias de las funciones de cada órgano y en ningún caso se podrá destinar uno o más vehículos al uso habitual y permanente de un servidor público distinto de los mencionados en el artículo anterior.»

Será responsabilidad de los secretarios generales, o quienes hagan sus veces, observar el cabal cumplimiento de esta disposición. De igual modo, será responsabilidad de cada conductor de vehículo, de acuerdo con las obligaciones de todo servidor público, poner en conocimiento de aquél la utilización de vehículos operativos no ajustada a estos parámetros.»

Los criterios para el mantenimiento preventivo del vehículo, son dados por el fabricante de acuerdo a las características propias del mismo v.gr: tipo de motor, de transmisión, de sistema de frenos, de sistema de amortiguación, de sistema eléctrico y demás sistemas el él instalados; por tanto, el manual de cada vehículo es una herramienta a la que se debe acudir a fin de determinar su plan de mantenimiento.

De otra parte, la procedencia y/o criterio para el mantenimiento correctivo del vehículo, está dada de acuerdo a la necesidad de volver a su estado operativo el vehículo, es decir, hacer que vuelva a encontrarse en condiciones óptimas para su uso.

Ahora bien, en cuanto a los criterios o procedencia de efectuar un mantenimiento correctivo en relación a su costo, una vez revisada de manera exhaustiva la normativa nacional aplicable a la AGR, no se ha encontrado legislación, jurisprudencia de las altas cortes, regla, método o procedimiento exigible de cualquier naturaleza, que establezca alguna restricción o que regule el arreglo de un vehículo oficial.

Por lo anterior, atendiendo a que no se ha encontrado norma alguna que regule o limite de manera específica estos casos, corresponde al área a cargo hacer las valoraciones correspondientes desde el punto de vista técnico-jurídico-financiero y determinar el costo-beneficio del arreglo para establecer su pertinencia y conveniencia dando aplicación a los principios de eficacia, economía y responsabilidad en la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, en el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011 «Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo» - CPACA y en el artículo 3º de la Ley 489 de 1998, efectuando el análisis de la relación costo-beneficio en el mantenimiento a realizar.

Constitución Política de 1991:

«Artículo 209. 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.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.»



Ley 1437 de 2011 - CPACA:

«Artículo 3°. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

(...)

7. En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.

(...)

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

(...»

Ley 489 de 1998:

«Artículo 3°. Principios de la función administrativa. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

Parágrafo. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.» (Resaltamos en negrilla)

En los anteriores términos consideramos atendidas sus inquietudes, esperando haber dado claridad sobre las mismas, anotando que el presente concepto se emite en los términos del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015 «Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo», con carácter orientador tal como lo determina la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Consejo de Estado en Auto del 19 de mayo de 2016 dentro del expediente radicado 20392 - 25000-23-37-000-2012-00320-01: 

«(...) el artículo 253 del Decreto 01 de 1984 (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 cargo. **Los conceptos sirven para orientar a los asociados sobre alguna cuestión que puede afectarlos. Pero eso no indica que siempre se trate de una manifestación unilateral de voluntad y, por ende, capaz de producir algún efecto jurídico general y abstracto. De hecho, los conceptos que emite la administración en relación con las materias que tienen a cargo no comprometen su responsabilidad 'ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución'»** (Negrilla fuera de texto)

Para este Despacho es importante conocer la percepción sobre la atención brindada, para lo cual, adjunto a la presente encontrará un formato de encuesta para que lo diligencie y nos lo remita a la dirección de correspondencia Calle 26 Nro. 69-76 Piso 18, Edificio Elemento, Torre 4 de Bogotá o a los correos electrónicos jurídica@auditoria.gov.co y fljimenez@auditoria.gov.co.

Atentamente,



PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET
 Director Oficina Jurídica

Anexo: Formato encuesta de satisfacción

| | Nombre y Cargo |
|---|--|
| Proyectado por: | Fabio Luis Jiménez Castro – Asesor de Despacho |
| Revisado por: | Pablo Andrés Olarte Huguet – Director Oficina Jurídica |
| Aprobado por: | Pablo Andrés Olarte Huguet – Director Oficina Jurídica |
| <i>Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma.</i> | |