

AUTORIDADES DE TRANSITO - Jurisdicción de los agentes de tránsito de la policía nacional / AUTORIDADES DE TRANSITO - La policía nacional ejerce jurisdicción en carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano y rural de los municipios y distritos

El párrafo 2° del artículo 6° de la ley 769 de 2002 atribuye a la Policía Nacional, en su cuerpo especializado de carreteras, el control de las normas de tránsito y la aplicación de este código en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos. Esta regla aparece reproducida en el artículo 7° de la misma ley. Sobre este punto se observa, sin embargo, que el artículo 4° de la ley 1310 de 2009 atribuyó jurisdicción a “los agentes de tránsito municipales o distritales en el perímetro urbano y rural de sus municipios”, motivo por el cual ha de concluirse que la jurisdicción de los agentes de la Policía Nacional quedó reducida a las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano y rural de los municipios y distritos. El mismo artículo 4° de la ley 1310, al reglamentar la jurisdicción, dispuso que cada una de las distintas autoridades de tránsito “ejercerá sus funciones en el territorio de su jurisdicción”, y que por consiguiente las ejercerá “la Policía de Carreteras de la Policía Nacional en las carreteras nacionales”. En otras palabras, y para utilizar las expresiones de la ley, el “territorio” de la jurisdicción de los agentes de tránsito de la Policía Nacional son las carreteras nacionales, salvo los tramos de estas que estén localizadas dentro del perímetro urbano y rural de los municipios y distritos.

FUENTE FORMAL: LEY 769 DE 2002 - ARTÍCULO 6 / LEY 1310 DE 2009 - ARTICULO 4

AUTORIDADES DE TRANSITO - Jurisdicción de los agentes departamentales, municipales y distritales de tránsito / AUTORIDADES DE TRANSITO - Agentes de tránsito de la Policía Nacional carecen de competencia para actuar en las carreteras departamentales

De acuerdo con el artículo 4° de la ley 1310 de 2009, son competentes para ejercer sus funciones “los agentes de tránsito de los organismos departamentales en aquellos municipios donde no haya organismos de tránsito”. En tanto que la ley 769 de 2002 asigna a la Policía Nacional competencia sobre las carreteras nacionales, guarda silencio respecto de las carreteras departamentales y demás vías especificadas en el artículo 16 de la ley 105 de 1993. La ley 1310 de 2009 no señala tampoco de forma expresa su competencia; dicha ley, en el artículo 4°, se limita a reproducir el texto del literal e) del artículo 6° de la ley 769 de 2002, conforme al cual son organismos de tránsito en “su respectiva jurisdicción” las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito. Ahora bien, puesto que los agentes de tránsito de la Policía Nacional carecen de competencia para actuar en las carreteras departamentales, y estas obviamente no forman parte de la infraestructura distrital y municipal de transporte de acuerdo con la ley 105 de 1993, no debiendo existir además vacío de competencia por el factor territorial, cabe concluir que la competencia de los organismos departamentales de tránsito recae sobre las vías departamentales, por fuera del perímetro urbano y rural de los distritos y municipios, y en los municipios donde no exista autoridad de tránsito, siendo esta “su respectiva jurisdicción”. Finalmente, teniendo en cuenta que cada entidad territorial sólo puede tener un organismo de tránsito y a su vez un sólo cuerpo especializado de tránsito y transporte, la autoridad de tránsito del respectivo organismo territorial de tránsito puede elegir, según las necesidades particulares del municipio, distrito o departamento, si contrata los servicios de control del tránsito en su jurisdicción con

el cuerpo especializado de la Policía Nacional, o con otro organismo de tránsito municipal, o si organiza su policía de tránsito de acuerdo con lo previsto en el artículo 8° inciso tercero de la ley 105 de 1993

FUENTE FORMAL: LEY 769 DE 2002 - ARTÍCULO 6 / LEY 1310 DE 2009 - ARTICULO 4 / LEY 105 DE 1993 - ARTICULO 8

AUTORIDADES DE TRANSITO - Únicamente pueden ejercer sus funciones en el territorio de su jurisdicción

Las autoridades de tránsito únicamente pueden ejercer sus funciones “en el territorio de su jurisdicción” (artículos 7° y 134 de la ley 769 de 2002, y artículo 4° de la ley 1310), y ello también vale para los agentes de tránsito nacionales. Es por virtud de esta premisa que los procedimientos administrativos especiales de control de tránsito y los de carácter preventivo y sancionatorio regulados en la ley 769 de 2002, solo pueden ser adelantados por la autoridad de tránsito “competente”. Dicha premisa de la ley 769 de 2002 aparece reiterada en la propia ley 1383 de 2010, cuando en el artículo 159 establece que “La ejecución de las sanciones que se impongan por violación de las normas de tránsito, estará a cargo de las autoridades de tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho”. No pretende la ley que un hecho de tránsito esté sometido simultáneamente a dos jurisdicciones, ni que unas autoridades puedan ser desplazadas por otras que actúan por fuera de la jurisdicción que les fijó la misma ley. Por tanto, en aplicación de la competencia “a prevención” a que se refiere el parágrafo 4° del artículo 3° de la ley 769 de 2002 (modificado por el artículo 2° de la ley 1383 de 2010), mal podrían los cuerpos especializados de la Policía Nacional prorrogar o extender discrecionalmente su jurisdicción, con el efecto de desplazar a los agentes de tránsito departamentales, municipales o distritales dentro de su propia jurisdicción, absorbiendo y nulificando sus competencias, sin violar el régimen legal de tránsito y transporte y, en particular, sin vulnerar el artículo 287 de la Constitución Política.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 287 / LEY 769 DE 2002 - ARTÍCULO 3 / LEY 769 DE 2002 - ARTÍCULO 7 / LEY 769 DE 2002 - ARTÍCULO 134 / LEY 1310 DE 2009 - ARTICULO 4 / / LEY 1383 DE 2010 - ARTICULO 2 / LEY 1383 DE 2010 - ARTICULO 159

AUTORIDADES DE TRANSITO - Asunción de conocimiento mientras la autoridad competente inicia la investigación

No pudiendo los cuerpos especializados de la Policía Nacional despojar de sus competencias a los organismos, autoridades y agentes de tránsito departamentales, municipales y distritales, puesto que violarían la ley que se las atribuyó, amén del principio constitucional fundamental de autonomía, la regla del parágrafo 4° del artículo 3° de la ley 769 de 2002 (modificado por el artículo 2° de la ley 1383 de 2010) ha de entenderse en el contexto del inciso 4° del artículo 7° de la misma ley, conforme al cual “cualquier autoridad de tránsito está facultada para abocar el conocimiento de una infracción o de un accidente mientras la autoridad competente asume la investigación.” El ejercicio de competencias “a prevención”, en este contexto, alude a la facultad e incluso al deber de toda autoridad de tránsito (y no solo las del orden nacional) de adoptar medidas inmediatas, en ausencia de la autoridad competente, con el propósito de minimizar los daños y riesgos que para personas o cosas pudieran derivarse de incidentes relativos al tránsito. El precepto legal pretende que la autoridad disponible en las proximidades de donde ha ocurrido un siniestro de tránsito adopte medidas

urgentes mientras se hace presente la autoridad competente, medidas que podrían extenderse a aspectos tales como la elaboración de un comparendo o de un informe de tránsito, dado que la norma no fija por este concepto límite alguno. En todo caso, la asunción de conocimiento por parte de cualquier autoridad procede únicamente para la iniciación del procedimiento, según se estipula en el artículo 134 y siguientes de la ley 769 de 2002, quedando claro, de conformidad con el artículo 135 del mismo Código, que la autoridad de tránsito entregará al funcionario competente o a la entidad encargada de su recaudo, dentro de las doce horas siguientes, la copia de la orden de comparendo, so pena de incurrir en causal de mala conducta, y que cuando se trate de agentes de policía de carreteras, la entrega de esta copia se hará por conducto del comandante de la ruta o del comandante director del servicio. De igual forma, el agente de tránsito que en tales circunstancias hubiere conocido de un accidente remitirá, a más tardar dentro de las veinticuatro horas siguientes, copia del respectivo informe y croquis al "organismo de tránsito" competente para lo pertinente, y a los centros de conciliación autorizados por el Ministerio de Justicia (art. 145), o a la autoridad instructora competente en materia penal si los hechos dieran lugar a ello (art. 149).
NOTA DE RELATORÍA: Autorizada la publicación con oficio de 29 de septiembre de 2011.

FUENTE FORMAL: LEY 769 DE 2002 - ARTÍCULO 3 / LEY 769 DE 2002 - ARTÍCULO 7 / LEY 769 DE 2002 - ARTÍCULO 134 / LEY 769 DE 2002 - ARTÍCULO 135 / LEY 769 DE 2002 - ARTÍCULO 145 / LEY 769 DE 2002 - ARTÍCULO 149 / LEY 1383 DE 2010 - ARTÍCULO 2.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA

Bogotá D. C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil once (2011)

Radicación numero: 11001-03-06-000-2010-00097-00(2034)

Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Referencia: Competencia y jurisdicción de las autoridades de tránsito.

I. LA CONSULTA

El Ministerio del Interior y de Justicia, a solicitud del Doctor Juan Carlos Granados Becerra, Presidente de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes, solicita a la Sala concepto sobre la jurisdicción y competencia de las autoridades de Tránsito de acuerdo con lo dispuesto en la ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito Terrestre, y la ley 1310 de 2009 aplicable a las autoridades de tránsito en el ámbito territorial.

Las inquietudes son las siguientes:

“1. ¿Cuál es la norma pertinente y aplicable, en los entes territoriales, si existen dos autoridades de tránsito efectuando la misma función de agentes de tránsito y transporte?”

Teniendo en cuenta que la primera corresponde a los agentes de tránsito y transporte Municipales quienes vienen desarrollando dicha actividad hace casi 40 años en estos entes territoriales, con vinculación legal y reglamentaria en carrera administrativa. La segunda corresponde a los cuerpos de policía nacional con funciones de policía de tránsito. Ambas entidades realizan las mismas labores en la que se cuenta con la realización de comparendos y levantamiento de accidentes, de regulación y control de tráfico entre otras; hasta el momento no existen convenios interinstitucionales en la mayoría de los municipios con la Policía Nacional (...), caso Neiva, Barrancabermeja, Bucaramanga, lo que se conoce es la aplicación de manera autónoma y unilateral de la autoridad de tránsito por parte de la Policía Nacional sin tener en cuenta lo establecido en la ley 1310 de 2009.

2. ¿Cómo se interpreta el alcance del artículo 4. JURISDICCIÓN de la ley 1310 de 2009, el cual establece: ‘Sin perjuicio de la colaboración que deben prestar las distintas autoridades de tránsito, cada una de ellas ejercerá sus funciones en el territorio de su jurisdicción, de la siguiente manera: La Policía de Carreteras de la Policía Nacional en las carreteras nacionales; los agentes de tránsito de los organismos departamentales en aquellos municipios donde no hayan organismos de tránsito; los agentes de tránsito municipales o distritales en el perímetro urbano y rural de sus municipios.

Cada organismo de tránsito contará con un solo cuerpo especializado de agentes de tránsito y transporte, que actuará únicamente en su respectiva jurisdicción (o bajo convenios con otros municipios), los cuales por su rango de autoridad y tener funciones de policía judicial no podrán ser objeto de delegación o contratar con particulares.’ (Subrayado fuera de texto)

3. ¿Cómo se explica o debe entenderse lo establecido en el párrafo 4 del artículo 7º de la ley 769 de 2002 que a la letra reza: ‘Cumplimiento régimen normativo: Los organismos de tránsito podrán celebrar contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito mediante contrato especial pagado por los distritos, municipios y departamentos y celebrado con la Dirección General de la Policía. Estos contratos podrán ser temporales o permanentes, con la facultad para la policía de cambiar a sus integrantes por las causales establecidas en el reglamento interno de la institución policial.’

Igualmente en el artículo ibídem de la misma norma se establece lo pertinente a una única autoridad de tránsito que debe aplicar y desarrollar su autoridad de tránsito y transporte ÚNICAMENTE EN SU RESPECTIVA JURISDICCIÓN Y DEPENDERÁ DE ESE ÚNICO ORGANISMO DE TRÁNSITO. Ley 769 de 2002, CÓDIGO NACIONAL DE TRÁNSITO, en especial el artículo 7.

4. Si bien es cierto el ordenamiento de tránsito determina en el inciso 4, del artículo 7 de la ley 769 de 2002 ‘...que cualquier autoridad de tránsito está facultada para abocar el conocimiento de una infracción o de un accidente mientras la autoridad competente asume la investigación.’ No significa que corresponda a la elaboración de una orden de comparendo ya que estos procedimientos conllevan a la aplicación de un procedimiento

contravencional y como competente sería el agente de tránsito y transporte municipal por competencia y jurisdicción para la elaboración del comparendo o levantamiento del informe de tránsito por accidente o por delito culposo.

¿En su sabiduría, cual es la correcta interpretación que se debería hacerse (sic) de este inciso?"

El Ministerio recuerda que, de conformidad con la Constitución Política, Colombia es un Estado Social de Derecho organizado como República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales; que las autoridades están instituidas para proteger a las personas en su vida honra, bienes, derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares; y que en este mismo sentido, los servidores públicos sólo pueden desarrollar las funciones que les atribuyen la Constitución, la ley y el reglamento.

Manifiesta que la ley 769 de 2002, contempla en el artículo 3º cuáles son las autoridades de tránsito, y en el 6º enuncia los Organismos de Tránsito en la respectiva jurisdicción; que a su vez, la ley 1310 de 2009 define los conceptos de Organismos, Autoridades, Agente de Tránsito y Transporte, Grupo de Control Vial o Cuerpo de Agentes de Tránsito y, que en cuanto a la jurisdicción, la norma en mención indica el territorio en el cual las autoridades de tránsito deben cumplir sus funciones.

Agrega que la ley 1310 de 2009 fue revisada por la Corte Constitucional en la sentencia C-306 de 2009, en la cual declaró infundadas las objeciones presidenciales contra el Proyecto de Ley No. 190 de 2007 Senado, 077 de 2006 Cámara, *"mediante el cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones"* y lo declaró exequible *"únicamente por los cargos planteados en las objeciones analizadas en esta sentencia."*

Resalta que en lo que tiene que ver con el tema consultado, la Corte consideró que la norma se limita a establecer una definición general, dentro de la cual caben varias modalidades de organización institucional para el cumplimiento de *la "función de organizar, dirigir y controlar el tránsito en su respectiva jurisdicción"*, razón por la cual, el legislador no está vulnerando *"la autonomía de las entidades territoriales, pues la norma no interfiere en la función de (...) determinar su estructura administrativa, ni les impone un modelo específico de organismo de tránsito y transporte."*

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La consulta plantea, en especial, una problemática de imprecisión legal en la definición de la competencia de las diferentes autoridades de tránsito en el territorio, presentándose por esta razón la ocasional coincidencia de autoridades de distinto nivel territorial en el mismo espacio y en relación con los mismos hechos, lo cual da lugar a conflictos y fricciones y, por ende, a una deficiente prestación del servicio, a eventuales arbitrariedades y a procedimientos viciados de ilegalidad.

Con el fin de absolver en todos sus aspectos la consulta elevada por el Ministerio del Interior y de Justicia, la Sala estudiará la definición legal de las autoridades y organismos de tránsito y de los cuerpos especializados de agentes de tránsito, las normas que fijan la jurisdicción y competencia de las autoridades de tránsito, el principio de asunción de conocimiento mientras la autoridad competente asume la investigación y la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito.

1. Organización institucional de los servicios de tránsito a cargo del Estado

1.1 Autoridades y organismos de tránsito

De acuerdo con el artículo 3° de la ley 769 de 2002, "Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones", modificado por el art. 2° de la ley 1383 de 2010, son autoridades de tránsito: el Ministerio de Transporte; los Gobernadores y los Alcaldes; los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital; la Policía Nacional en sus cuerpos especializados de policía de tránsito urbano y policía de carreteras; los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial; la Superintendencia General de Puertos y Transporte, las fuerzas militares para cumplir exclusivamente lo dispuesto en el párrafo 5o. de este artículo y los agentes de Tránsito y Transporte.¹

Las funciones de las autoridades son "de carácter regulatorio y sancionatorio", prescribe el artículo 7° de la ley 769 de 2002, el cual agrega que "velarán por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público" y que sus acciones deben estar orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías.

La ejecución de las normas sobre tránsito y transporte, bajo la suprema dirección del Ministerio de Transporte, los Gobernadores y los Alcaldes, como autoridades de tránsito que son en sus respectivas jurisdicciones, corresponde a unidades especializadas de la administración que reciben en la ley la denominación genérica de "organismos de tránsito".

El artículo 6° de la ley 769 de 2002 dispone que son organismos de tránsito "en su respectiva jurisdicción": a) Los departamentos administrativos, institutos distritales y/o municipales de tránsito; b) Los designados por la autoridad local única y exclusivamente en los municipios donde no hay autoridad de tránsito; c) Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos; d) Las secretarías distritales de tránsito dentro del área urbana de los distritos especiales; e) Las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito. Como puede apreciarse, en resumen, esta norma describe los organismos y entes públicos especializados de los niveles municipal, distrital y departamental.

En concordancia con el artículo 6°, el artículo 2° de la misma ley señala que, para la aplicación e interpretación del Código, se entenderán como "organismos de tránsito" las *"unidades administrativas municipales, distritales o departamentales"*

¹ Esta enumeración ha sido reiterada por el artículo 2° de la ley 1310 de 2010, conforme al cual es Autoridad de Tránsito y Transporte "Toda entidad pública o empleado público que esté acreditado conforme al artículo 3° de la Ley 769 de 2002."

que tienen por reglamento la función de organizar y dirigir lo relacionado con el tránsito y transporte en su respectiva jurisdicción.” Esta definición fue ligeramente modificada por el artículo 2º de la ley 1310 de 2009, “Mediante la cual se unifican normas sobre agentes de tránsito y transporte y grupos de control vial de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”, para indicar que los organismos de tránsito y transporte “son entidades públicas del orden municipal, distrital o departamental que tienen como función organizar, dirigir y controlar el tránsito y el transporte en su respectiva jurisdicción.”

Se discierne con claridad en la legislación, por consiguiente, el criterio de fijar la jurisdicción de las distintas autoridades de tránsito y transporte por niveles territoriales, y el de distinguir, por tanto, entre autoridades de tránsito y transporte del orden nacional, del orden departamental y del orden distrital y municipal.

En este orden de ideas, un organismo de tránsito es una entidad o administración pública del orden municipal, distrital o departamental, que puede corresponder a una cualquiera de las diferentes modalidades de organización administrativa indicadas en el artículo 6º del Código Nacional de Tránsito y Transporte, con el fin de ejecutar en su respectiva jurisdicción la legislación de tránsito y transporte.

Ahora bien, los organismos de tránsito actúan sobre el terreno y en el día a día de la vigilancia, organización, control y dirección del tránsito, por medio de cuerpos profesionales y especializados formados por agentes de tránsito, con sujeción a las normas que a continuación se analizan.

1.2. Cuerpos especializados de agentes de tránsito

El artículo 7º de la ley 769 de 2002 dispone que “Cada organismo de tránsito contará con un cuerpo de agentes de tránsito que actuará únicamente en su respectiva jurisdicción y el Ministerio de Transporte tendrá a su cargo un cuerpo especializado de agentes de tránsito de la Policía Nacional que velará por el cumplimiento del régimen normativo de tránsito en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de distritos y municipios.”

La ley fija el ámbito de competencia territorial de los cuerpos de agentes de tránsito de tal manera que a unos corresponde actuar “en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de distritos y municipios” (agentes de la Policía Nacional), y a los cuerpos de agentes departamentales, metropolitanos, distritales y municipales “en su respectiva jurisdicción”.

Ahora bien, el artículo 2º de la ley 1310 de 2009 también definió el “Grupo de Control Vial o Cuerpo de Agentes de Tránsito” como el “Grupo de empleados públicos investidos de autoridad como agentes de tránsito y transporte vinculados legal y reglamentariamente a los organismos de tránsito y transporte.” Igualmente define como “Agente de Tránsito y Transporte” a “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.”

A su vez, el parágrafo 2 del artículo 4º del Código Nacional de Tránsito y Transporte, modificado por el artículo 8 de la Ley 1310 de 2009, dispone que “los cuerpos especializados de Policía de tránsito urbano y Policía de Carreteras de la Policía Nacional y los cuerpos especializados de agentes de policía de tránsito

dependientes de los organismos de tránsito departamental, metropolitano, distrital y municipal, deberán acreditar formación técnica o tecnológica en la materia.”

De las normas mencionadas se deduce que los “*cuerpos especializados de tránsito y transporte*” a que alude el artículo de la ley son los grupos de empleados públicos investidos de autoridad vinculados legal y reglamentariamente a los organismos de tránsito y transporte. En la práctica, corresponden a los cuerpos especializados de la Policía Nacional, los cuerpos especializados de agentes de policía de tránsito y transporte dependientes de los organismos de tránsito de las entidades territoriales.

Son en concreto los integrantes de estos cuerpos especializados de tránsito y transporte, es decir, los agentes de tránsito de la Policía Nacional y los agentes de tránsito departamentales, distritales y metropolitanos, dependientes de los respectivos organismos de tránsito y transporte, los que ocasionalmente se ven expuestos a las situaciones de incertidumbre que, en materia de jurisdicción, dan origen a la presente consulta.

2. Disposiciones legales que fijan la jurisdicción y competencia de las autoridades de tránsito

Como enseguida se observará, las disposiciones legales en materia de tránsito se han esforzado en territorializar la competencia de los agentes de tránsito en función de diferentes criterios, a saber: atribución de competencia según la jurisdicción de las distintas entidades territoriales; atribución de competencia según el nivel territorial del organismo de tránsito al que pertenezca el agente de tránsito; atribución de competencia según el carácter nacional, departamental o municipal de las carreteras; atribución de competencia según que existan o no autoridades de tránsito en el municipio; atribución de competencia a partir de los perímetros urbano y rural del municipio o distrito. Es de anotar que la diversidad de reglas que sobre esta materia ofrece la legislación se presta para algún grado de confusión, motivo por el cual es necesario hacer un análisis de conjunto de todas las reglas en procura de una síntesis que permita armonizarlas.

Regla fundamental se encuentra en el artículo 7° de la ley 769 de 2002 que dice así: “*Cada organismo de tránsito contará con un cuerpo de agentes de tránsito que actuará únicamente en su respectiva jurisdicción*”.² Dicha regla se complementa con esta otra, que aparece en el artículo 134 de la misma ley, que es igualmente fundamental: “*Los organismos de tránsito conocerán de las faltas ocurridas dentro del territorio de su jurisdicción*”.

Adicionalmente se observa que los procedimientos administrativos especiales de control de tránsito y los de carácter preventivo y sancionatorio regulados en la ley 769 de 2002 a partir del artículo 116 de este código, solo pueden ser adelantados por la autoridad de tránsito “competente”, esto es, la que tiene jurisdicción en el lugar donde ocurre la falta o el hecho. Así, por ejemplo, se advierte en el artículo 159 del código en mención, que a continuación se transcribe:

² Esta regla aparece reiterada en el artículo 4° de la ley 1310 de 2009: “*Cada organismo de tránsito contará con un solo cuerpo especializado de agentes de tránsito y transporte, que actuará únicamente en su respectiva jurisdicción...*”

ARTÍCULO 159. CUMPLIMIENTO. La ejecución de las sanciones que se impongan por violación de las normas de tránsito, estará a cargo de las autoridades de tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho, quienes estarán investidas de jurisdicción coactiva para el cobro, cuando ello fuere necesario y prescribirán en tres años contados a partir de la ocurrencia del hecho y se interrumpirá con la presentación de la demanda.

(...)

PARÁGRAFO 2o. Las multas serán de propiedad exclusiva de los organismos de tránsito donde se cometió la infracción de acuerdo con su jurisdicción. El monto de aquellas multas que sean impuestas sobre las vías nacionales, por parte del personal de la Policía Nacional adscrito a la Policía de carreteras, se distribuirá el 50% para el municipio donde se entregue el correspondiente comparendo y el 50% para apoyar la capacitación del personal de la policía de carreteras y los planes de educación y seguridad vial que adelanta esta Especialidad a lo largo de la Red Vial Nacional.

A partir de estos fundamentos debe realizarse una lectura integral de la legislación, con sus diversas variables, para determinar las jurisdicciones de las distintas autoridades de tránsito.

2.1 Jurisdicción de los agentes de tránsito de la Policía Nacional

El párrafo 2° del artículo 6° de la ley 769 de 2002 atribuye a la Policía Nacional, en su cuerpo especializado de carreteras, el control de las normas de tránsito y la aplicación de este código en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos. Esta regla aparece reproducida en el artículo 7° de la misma ley en los siguientes términos: “... el Ministerio de Transporte tendrá a su cargo un cuerpo especializado de agentes de tránsito de la Policía Nacional que velará por el cumplimiento del régimen normativo de tránsito en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de distritos y municipios.” Sobre este punto se observa, sin embargo, que el artículo 4° de la ley 1310 de 2009 atribuyó jurisdicción a “los agentes de tránsito municipales o distritales en el perímetro urbano y rural de sus municipios”, motivo por el cual ha de concluirse que la jurisdicción de los agentes de la Policía Nacional quedó reducida a las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano y rural de los municipios y distritos.

El mismo artículo 4° de la ley 1310, al reglamentar la jurisdicción, dispuso que cada una de las distintas autoridades de tránsito “ejercerá sus funciones en el territorio de su jurisdicción”, y que por consiguiente las ejercerá “la Policía de Carreteras de la Policía Nacional en las carreteras nacionales”. En otras palabras, y para utilizar las expresiones de la ley, el “territorio” de la jurisdicción de los agentes de tránsito de la Policía Nacional son las carreteras nacionales, salvo los tramos de estas que estén localizadas dentro del perímetro urbano y rural de los municipios y distritos.

En este punto es importante destacar que la ley 105 de 1993, “*Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones*”, describe la infraestructura a cargo de los diferentes niveles de la administración, y en el artículo 12 define la red nacional de carreteras, en el 16 la infraestructura de transporte a cargo de los

departamentos con especial mención de las vías que son de propiedad de los Departamentos, y en el 17 la infraestructura distrital y municipal de transporte (incluidas las vías urbanas, suburbanas y aquellas que sean propiedad del Municipio).

2.2 Jurisdicción de los agentes departamentales, municipales y distritales de tránsito

De acuerdo con el artículo 4° de la ley 1310 de 2009, son competentes para ejercer sus funciones “los agentes de tránsito de los organismos departamentales en aquellos municipios donde no haya organismos de tránsito”.

En tanto que la ley 769 de 2002 asigna a la Policía Nacional competencia sobre las carreteras nacionales, guarda silencio respecto de las carreteras departamentales y demás vías especificadas en el artículo 16 de la ley 105 de 1993. La ley 1310 de 2009 no señala tampoco de forma expresa su competencia; dicha ley, en el artículo 4°, se limita a reproducir el texto del literal e) del artículo 6° de la ley 769 de 2002, conforme al cual son organismos de tránsito en “*su respectiva jurisdicción*” las secretarías departamentales de tránsito o el organismo designado por la autoridad, única y exclusivamente en los municipios donde no haya autoridad de tránsito.

Ahora bien, puesto que los agentes de tránsito de la Policía Nacional carecen de competencia para actuar en las carreteras departamentales, y estas obviamente no forman parte de la infraestructura distrital y municipal de transporte de acuerdo con la ley 105 de 1993, no debiendo existir además vacío de competencia por el factor territorial, cabe concluir que la competencia de los organismos departamentales de tránsito recae sobre las vías departamentales, por fuera del perímetro urbano y rural de los distritos y municipios, y en los municipios donde no exista autoridad de tránsito, siendo esta “*su respectiva jurisdicción*”.

Finalmente, teniendo en cuenta que cada entidad territorial sólo puede tener un organismo de tránsito y a su vez un sólo cuerpo especializado de tránsito y transporte, la autoridad de tránsito del respectivo organismo territorial de tránsito puede elegir, según las necesidades particulares del municipio, distrito o departamento, si contrata los servicios de control del tránsito en su jurisdicción con el cuerpo especializado de la Policía Nacional, o con otro organismo de tránsito municipal, o si organiza su policía de tránsito de acuerdo con lo previsto en el artículo 8° inciso tercero de la ley 105 de 1993, la cual prescribe:

“Las funciones de la policía de tránsito serán ejercidas por los cuerpos especializados de tránsito. Los Departamentos y los Municipios, de más de cincuenta mil habitantes, con población urbana con más del 80%, conforme al censo aprobado, podrán organizar su policía de tránsito, siempre que lo requieran, para el normal tránsito de sus vehículos.”³

Las autoridades de tránsito locales ejercen jurisdicción sobre las vías que estén dentro del perímetro urbano y rural del municipio o distrito. Es interesante agregar que el parágrafo del artículo 44 de la ley 105 de 1993 prevé, también, la modalidad de “asociaciones de Municipios creadas con el fin de prestar servicio unificado de transporte”.

³ En el mismo sentido, ver concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Radicación No. 1826 del 20 de septiembre de 2007.

2.3 Asunción de conocimiento mientras la autoridad competente inicia la investigación

De conformidad con el artículo 288 de la Constitución, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales y, por consiguiente, también a las autoridades de tránsito y transporte, serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley. Adicionalmente, el artículo 209 de la Carta dispone que “las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.”

De este marco constitucional derivan los principios de colaboración, coordinación y solidaridad que ha definido la legislación de tránsito y transporte. Es así como el artículo 3° de la ley 105 de 1993 establece como principio el de la colaboración entre entidades en los siguientes términos:

“3. DE LA COLABORACIÓN ENTRE ENTIDADES: Los diferentes organismos del Sistema Nacional de Transporte velarán porque su operación se funde en criterios de coordinación, planeación, descentralización y participación.”

En el mismo sentido, el artículo 5° de la ley 1310 de 2010 señala, como una función de los cuerpos de agentes de tránsito y transporte, la “*solidaridad*” entre ellos mismos y entre ellos, la comunidad y demás autoridades.

Con fundamento en dichos principios, constitucionales y legales, la ley 769 de 2002 estableció dos reglas complementarias en los artículos 3° y 7°. Dice el primero así:

ARTÍCULO 3°. AUTORIDADES DE TRÁNSITO (Modificado por el artículo 2° de la ley 1383 de 2010).

(...)

PARÁGRAFO 4o. La facultad de autoridad de tránsito otorgada a los cuerpos especializados de la Policía Nacional se ejercerá como una competencia a prevención.

Por su parte, el inciso 4° del artículo 7° del Código Nacional de Tránsito dice así:

“Cualquier autoridad de tránsito está facultada para abocar el conocimiento de una infracción o de un accidente mientras la autoridad competente asume la investigación.”

Ha dado lugar a controversia la facultad que el párrafo 4° del artículo 3° de la ley 769 de 2002 (modificado por el artículo 2° de la ley 1383 de 2010) confiere a los cuerpos especializados de la Policía Nacional para ejercer competencias “a prevención”. Esta modalidad de competencia se predica cuando autoridades radicadas en territorio diferente tienen igual facultad para conocer de un asunto y decidirlo. Es el caso, por ejemplo, del numeral 7 del artículo 23 del Código de Procedimiento Civil, sobre reglas generales para determinar la competencia territorial de los jueces, conforme al cual “*En los procesos contra una sociedad es competente el juez de su domicilio principal; pero cuando se trate de asuntos vinculados a una sucursal o agencia, serán competentes, a prevención, el juez de aquél y el de ésta.*” Otro ejemplo de este concepto lo ofrece el numeral 20 del mismo artículo 23, según el cual “*Para la práctica de pruebas anticipadas, de requerimiento y diligencias varias, serán competentes, a prevención, el juez del domicilio y el de la residencia de la persona con quien debe cumplirse el acto.*”

Así las cosas, la prevención convierte en exclusiva la competencia del juez en aquellos eventos en los que por disposición de la ley son varios los jueces que podrían conocer el mismo asunto y, por consiguiente, la competencia será exclusiva de este juez y no de ningún otro.

Ocurre, sin embargo, que las autoridades de tránsito únicamente pueden ejercer sus funciones “en el territorio de su jurisdicción” (artículos 7° y 134 de la ley 769 de 2002, y artículo 4° de la ley 1310), y ello también vale para los agentes de tránsito nacionales. Es por virtud de esta premisa que los procedimientos administrativos especiales de control de tránsito y los de carácter preventivo y sancionatorio regulados en la ley 769 de 2002, solo pueden ser adelantados por la autoridad de tránsito “competente”. Dicha premisa de la ley 769 de 2002 aparece reiterada en la propia **ley 1383 de 2010, cuando en el artículo 159 establece que** “La ejecución de las sanciones que se impongan por violación de las normas de tránsito, estará a cargo de las autoridades de tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho”.

No pretende la ley que un hecho de tránsito esté sometido simultáneamente a dos jurisdicciones, ni que unas autoridades puedan ser desplazadas por otras que actúan por fuera de la jurisdicción que les fijó la misma ley. Por tanto, en aplicación de la competencia “a prevención” a que se refiere el parágrafo 4° del artículo 3° de la ley 769 de 2002 (modificado por el artículo 2° de la ley 1383 de 2010), mal podrían los cuerpos especializados de la Policía Nacional prorrogar o extender discrecionalmente su jurisdicción, con el efecto de desplazar a los agentes de tránsito departamentales, municipales o distritales dentro de su propia jurisdicción, absorbiendo y nulificando sus competencias, sin violar el régimen legal de tránsito y transporte y, en particular, sin vulnerar el artículo 287 de la Constitución Política.

En efecto, de acuerdo con el numeral 2 de dicha disposición constitucional, “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses”, y en tal virtud tendrán el derecho de “Ejercer las competencias que les correspondan.” La ley ha conferido la calidad de “autoridades de tránsito” a Gobernadores y Alcaldes, a los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital, a los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial. Bajo la suprema dirección de los Gobernadores y los Alcaldes, como autoridades de tránsito en sus respectivas jurisdicciones, actúan los organismos de tránsito, que “son *entidades públicas del orden municipal, distrital o departamental que tienen como función organizar, dirigir y controlar el tránsito y el transporte en su respectiva jurisdicción.*” De cada organismo de tránsito, a su vez, depende un cuerpo de agentes de tránsito, que son agentes departamentales, municipales o distritales.

A estas autoridades territoriales (y no a otras) compete conocer “*de las faltas ocurridas dentro del territorio de su jurisdicción*” (artículo 134 de la ley 769 de 2002), y adelantar los procedimientos administrativos especiales de control, preventivo y sancionatorio regulados en la ley, incluido el comparendo. Es derecho constitucional de los departamentos, municipios y distritos ejercer estas competencias, que son suyas, y que expresan en su más alto sentido el principio fundamental de autonomía de las entidades territoriales.

No pudiendo los cuerpos especializados de la Policía Nacional despojar de sus competencias a los organismos, autoridades y agentes de tránsito departamentales, municipales y distritales, puesto que violarían la ley que se las atribuyó, amén del principio constitucional fundamental de autonomía, la regla del

parágrafo 4° del artículo 3° de la ley 769 de 2002 (modificado por el artículo 2° de la ley 1383 de 2010) ha de entenderse en el contexto del inciso 4° del artículo 7° de la misma ley, conforme al cual *“cualquier autoridad de tránsito está facultada para abocar el conocimiento de una infracción o de un accidente mientras la autoridad competente asume la investigación.”*

El ejercicio de competencias “a prevención”, en este contexto, alude a la facultad e incluso al deber de toda autoridad de tránsito (y no solo las del orden nacional) de adoptar medidas inmediatas, en ausencia de la autoridad competente, con el propósito de minimizar los daños y riesgos que para personas o cosas pudieran derivarse de incidentes relativos al tránsito. El precepto legal pretende que la autoridad disponible en las proximidades de donde ha ocurrido un siniestro de tránsito adopte medidas urgentes mientras se hace presente la autoridad competente, medidas que podrían extenderse a aspectos tales como la elaboración de un comparendo o de un informe de tránsito, dado que la norma no fija por este concepto límite alguno.

En todo caso, la asunción de conocimiento por parte de cualquier autoridad procede únicamente para la iniciación del procedimiento, según se estipula en el artículo 134⁴ y siguientes de la ley 769 de 2002, quedando claro, de conformidad con el artículo 135 del mismo Código, que la autoridad de tránsito entregará al funcionario competente o a la entidad encargada de su recaudo, dentro de las doce horas siguientes, la copia de la orden de comparendo, so pena de incurrir en causal de mala conducta, y que cuando se trate de agentes de policía de carreteras, la entrega de esta copia se hará por conducto del comandante de la ruta o del comandante director del servicio.

De igual forma, el agente de tránsito que en tales circunstancias hubiere conocido de un accidente remitirá, a más tardar dentro de las veinticuatro horas siguientes, copia del respectivo informe y croquis al *“organismo de tránsito”* competente para lo pertinente, y a los centros de conciliación autorizados por el Ministerio de Justicia (art. 145), o a la autoridad instructora competente en materia penal si los hechos dieran lugar a ello (art. 149).

3. Celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito

El parágrafo 4° del artículo 7° de la ley 769 de 2002 permite a los organismos de tránsito de los distritos, municipios y departamentos celebrar convenios o contratos con la Dirección General de la Policía Nacional para que esta preste en dichas entidades territoriales los servicios de policía de tránsito y transporte, en los siguientes términos:

“Los organismos de tránsito podrán celebrar contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito mediante contrato especial pagado por los distritos, municipios y departamentos y celebrado con la Dirección General de la Policía. Estos contratos podrán ser

⁴ **ARTÍCULO 134. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.** *Los organismos de tránsito conocerán de las faltas ocurridas dentro del territorio de su jurisdicción, así: Las inspecciones de tránsito o quienes hagan sus veces en única instancia de las infracciones sancionadas con multas de hasta veinte (20) salarios, y en primera instancia de las infracciones sancionadas con multas superiores a veinte (20) salarios mínimos diarios legales vigentes o las sancionadas con suspensión o cancelación de la licencia para conducir, siendo la segunda instancia su superior jerárquico. PARÁGRAFO. Los daños y perjuicios de mayor y menor cuantía sólo pueden ser conocidos por los jueces civiles de acuerdo a su competencia.”*

temporales o permanentes, con la facultad para la policía de cambiar a sus integrantes por las causales establecidas en el reglamento interno de la institución policial.”

De otra parte el artículo 4° de la ley 1310 de 2009, posibilita a los municipios la celebración de los expresados convenios “con otros municipios”, así:

*“Cada organismo de tránsito contará con un solo cuerpo especializado de agentes de tránsito y transporte, que actuará únicamente en su respectiva jurisdicción (o bajo **convenios con otros municipios**), los cuales por su rango de autoridad y tener funciones de policía judicial no podrán ser objeto de delegación o contratar con particulares.”*

III. LA SALA RESPONDE:

“1. ¿Cuál es la norma pertinente y aplicable, en los entes territoriales, si existen dos autoridades de tránsito efectuando la misma función de agentes de tránsito y transporte?”

Teniendo en cuenta que la primera corresponde a los agentes de tránsito y transporte Municipales quienes vienen desarrollando dicha actividad hace casi 40 años en estos entes territoriales, con vinculación legal y reglamentaria en carrera administrativa. La segunda corresponde a los cuerpos de policía nacional con funciones de policía de tránsito. Ambas entidades realizan las mismas labores en la que se cuenta con la realización de comparendos y levantamiento de accidentes, de regulación y control de tráfico entre otras; hasta el momento no existen convenios interinstitucionales en la mayoría de los municipios con la Policía Nacional (...), caso Neiva, Barrancabermeja, Bucaramanga, lo que se conoce es la aplicación de manera autónoma y unilateral de la autoridad de tránsito por parte de la Policía Nacional sin tener en cuenta lo establecido en la ley 1310 de 2009.

2. ¿Cómo se interpreta el alcance del artículo 4. JURISDICCIÓN de la ley 1310 de 2009, el cual establece: ‘Sin perjuicio de la colaboración que deben prestar las distintas autoridades de tránsito, cada una de ellas ejercerá sus funciones en el territorio de su jurisdicción, de la siguiente manera: La Policía de Carreteras de la Policía Nacional en las carreteras nacionales; los agentes de tránsito de los organismos departamentales en aquellos municipios donde no hayan organismos de tránsito; los agentes de tránsito municipales o distritales en el perímetro urbano y rural de sus municipios.

Cada organismo de tránsito contará con un solo cuerpo especializado de agentes de tránsito y transporte, que actuará únicamente en su respectiva jurisdicción (o bajo convenios con otros municipios), los cuales por su rango de autoridad y tener funciones de policía judicial no podrán ser objeto de delegación o contratar con particulares.’ (Subrayado fuera de texto)

Es contrario a la ley que los cuerpos de policía nacional con funciones de policía de tránsito ejerzan sus funciones en municipios dotados de organismos de tránsito propios, los cuales actúan por medio de sus agentes de tránsito. En efecto, según se ha expuesto, repugna a la racionalidad del diseño legal que dos autoridades de tránsito ejerzan funciones en la misma jurisdicción, dado que la ley se ha propuesto, precisamente, deslindar las jurisdicciones con criterio territorial para que se distingan con toda precisión los ámbitos de actuación de los diversos

organismos, autoridades y cuerpos especializados de agentes de tránsito en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital.

Cuando los cuerpos de policía nacional con funciones de policía de tránsito invaden la jurisdicción asignada por la ley a las entidades territoriales, actúan por fuera de su propia jurisdicción, que de acuerdo con la ley son las carreteras nacionales, excepción hecha de los tramos de estas que estén localizadas dentro del perímetro urbano y rural de los municipios y distritos, y de contera violan la regla legal conforme a la cual los cuerpos especializados de agentes de tránsito actuarán únicamente en su respectiva jurisdicción.

3. ¿Cómo se explica o debe entenderse lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 7º de la ley 769 de 2002 que a la letra reza: 'Cumplimiento régimen normativo: Los organismos de tránsito podrán celebrar contratos y/o convenios con los cuerpos especializados de policía urbana de tránsito mediante contrato especial pagado por los distritos, municipios y departamentos y celebrado con la Dirección General de la Policía. Estos contratos podrán ser temporales o permanentes, con la facultad para la policía de cambiar a sus integrantes por las causales establecidas en el reglamento interno de la institución policial.'

Igualmente en el artículo ibídem de la misma norma se establece lo pertinente a una única autoridad de tránsito que debe aplicar y desarrollar su autoridad de tránsito y transporte ÚNICAMENTE EN SU RESPECTIVA JURISDICCIÓN Y DEPENDERÁ DE ESE ÚNICO ORGANISMO DE TRÁNSITO. Ley 769 de 2002, CÓDIGO NACIONAL DE TRÁNSITO, en especial el artículo 7.

Teniendo en cuenta que cada entidad territorial sólo puede tener un organismo de tránsito y, a su vez, un solo cuerpo especializado de agentes de tránsito, el organismo de tránsito respectivo puede tomar la decisión de asumir el servicio mediante un cuerpo de agentes propio, o contratarlo con la Policía Nacional. Si opta por esto último, de acuerdo con el parágrafo 4º del artículo 7º de la ley 769 de 2002, deberá celebrar contrato o convenio con la Dirección General de la Policía.

4. Si bien es cierto el ordenamiento de tránsito determina en el inciso 4, del artículo 7 de la ley 769 de 2002 '...que cualquier autoridad de tránsito está facultada para abocar el conocimiento de una infracción o de un accidente mientras la autoridad competente asume la investigación.' No significa que corresponda a la elaboración de una orden de comparendo ya que estos procedimientos conllevan a la aplicación de un procedimiento contravencional y como competente sería el agente de tránsito y transporte municipal por competencia y jurisdicción para la elaboración del comparendo o levantamiento del informe de tránsito por accidente o por delito culposo.

¿En su sabiduría, cual es la correcta interpretación que se debería hacerse (sic) de este inciso?"

Cualquier autoridad de tránsito (sea esta nacional, departamental o municipal) puede, si las circunstancias lo ameritan, abocar el conocimiento de una infracción o accidente mientras, como expresa la norma, la autoridad competente asume la investigación. La norma pretende que cualquier autoridad de tránsito disponible en

el sector intervenga y actúe de inmediato, al momento mismo de la ocurrencia de los hechos, mientras la autoridad competente se hace presente, pudiendo llegar su actuación, en ausencia de la autoridad competente, hasta la elaboración de un comparendo o de un informe de tránsito, dado que la norma no fija límites en este aspecto.

En todo caso, es claro que la autoridad de tránsito que aboque inicialmente el conocimiento del hecho, entregará al funcionario competente, dentro de las doce horas siguientes, la copia de la orden de comparendo, o dentro de las veinticuatro, si se tratare de un informe de accidente.

Transcribese al señor Ministro del Interior y de Justicia, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA
Presidente de la Sala

LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO
Consejero

ENRIQUE J. ARBOLEDA PERDOMO
Consejero

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Consejero

JENNY GALINDO HUERTAS
Secretaría de la Sala