

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de octubre dos mil catorce (2014)

Radicación número: 110010324000200700229-00

AUTORIDADES NACIONALES

Actores: LEONARDO REYES CONTRERAS Y GERARDO  
JOYA DIAZ

Se decide la acción pública de nulidad parcial de las disposiciones contenidas del Decreto 4222 de 2006, por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional, expedido por el Gobierno Nacional, específicamente fue demandado el numeral 7.1.8. del artículo 1º y el artículo 11.

**I. ANTECEDENTES**

**1. LA DEMANDA**

**1.1. Pretensiones**

Pretenden los actores la nulidad del texto resaltado del Decreto 4222 de 2006:

*“DECRETO NUMERO 4222 DE 2006*

*(noviembre 23)*

*por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional.*

*El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998,*

**DECRETA:**

*Artículo 1°. El numeral 7 del artículo 1° del Decreto 049 de 2003, quedará así:*

7.	Dirección	General	de	la	Policía	Nacional	de	Colombia
7.1					Subdirección			General
7.1.1	Dirección				de	Seguridad		Ciudadana
7.1.2	Dirección				de	Carabineros	y	Seguridad Rural
7.1.3	Dirección				de	Investigación		Criminal
7.1.4	Dirección				de	Inteligencia		Policial
7.1.5		Dirección				de		Antinarcóticos
7.1.6	Dirección				de	Protección	y	Servicios Especiales
7.1.7	Dirección					Antisecuestro	y	Antiextorsión
<b>7.1.8</b>	<b>Dirección</b>				<b>de</b>	<b>Tránsito</b>	<b>y</b>	<b>Transporte</b>
7.1.9	Dirección					Nacional	de	Escuelas
7.1.10	Dirección					Administrativa	y	Financiera
7.1.11	Dirección					de		Talento Humano
7.1.12		Dirección					de	Sanidad
7.1.13	Dirección					de		Bienestar Social
7.1.14		Dirección					de	Incorporación
7.2						Inspección		General
7.3		Oficina					de	Planeación
7.4						Secretaría		General
7.5		Oficina					de	Telemática
7.6						Oficina de Comunicaciones Estratégicas		

“ ...

**“Artículo 11. Funciones de la Dirección de Tránsito y Transporte. La Dirección de Tránsito y Transporte cumplirá las siguientes funciones:**

**1. Dirigir el servicio de Policía de Tránsito y Transporte a nivel Nacional, en áreas urbanas y rurales según lo dispuesto en el Código Nacional de Tránsito y Transporte y demás normas que lo modifiquen, aclaren o adicionen.**

**2. Diseñar y poner en marcha programas preventivos de seguridad vial, dirigidos a sensibilizar y concientizar a conductores, pasajeros y peatones que permitan la reducción de la accidentalidad.**

**3. Coordinar la ejecución de planes, programas y proyectos con las entidades públicas y privadas, que por su misión deben coadyuvar en el cumplimiento de las disposiciones sobre el tránsito y transporte.**

**4. Proponer y desarrollar convenios de cooperación, con entidades públicas y privadas, dirigidos a fortalecer las relaciones Policía -Autoridades de Tránsito- gremios del sector y comunidad en general.**

**5. Desarrollar las políticas del Gobierno Nacional en materia de seguridad vial.**

**6. Asesorar a la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia en la definición y desarrollo de estrategias, programas y proyectos relacionados con la seguridad vial urbana y rural.**

**7. Diseñar y elaborar planes y proyectos de inversión y desarrollo tecnológico, que permitan dar respuesta a las necesidades operativas y administrativas de esta Dirección.**

**8. Desarrollar las actividades de recolección, registro, evaluación y difusión de la información obtenida a través del Centro de Información Estratégica Vial "CIEV", o la dependencia que haga sus veces.**

**9. Organizar y dirigir el servicio de policía en los aeropuertos, puertos y terminales de carga y de pasajeros, coordinando la prestación del servicio a cargo de las Policías Metropolitanas y Departamentos de Policía.**

**10. Asesorar a la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia en los procesos de celebración y supervisión de los convenios de prestación de servicios de seguridad entre la Policía Nacional, las Autoridades rectoras del transporte aéreo, marítimo, fluvial, férreo y de las modalidades de transporte masivo de pasajeros y las empresas representantes del sector.**

**11. Coordinar el desarrollo de estudios de seguridad y clasificación de nivel de riesgo de las terminales de transporte aéreo, marítimo y terrestre de mayor importancia estratégica para el país, recomendando la adopción de medidas de seguridad de personas e instalaciones.**

**12. Evaluar y revisar periódicamente la pertinencia, oportunidad y efectividad de las políticas y estrategias del servicio de policía de Tránsito y Transporte trazada por la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia y ejecutada por las Metropolitanas y Departamentos de Policía.**

**13. Coordinar con la Dirección Nacional de Escuelas los planes de estudio de formación y capacitación requeridos para potenciar el conocimiento de los integrantes de la unidad.**

**14. Desarrollar la Política y Objetivos de Calidad de la Policía Nacional.**

**15. Desarrollar y estandarizar los procedimientos de los procesos misionales, gerenciales y de soporte de la unidad, debidamente articulada con la metodología definida por la Policía Nacional.**

**16. Las demás que le sean asignadas de acuerdo con la ley, los reglamentos o la naturaleza de la dependencia.”**

## **1.2. Hechos**

De acuerdo con el texto de la demanda, son los siguientes:

El 23 de noviembre de 2006 el señor Presidente de la República expidió el Decreto 4222 de 2006 mediante el cual se modificó parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa.

El artículo 1º del precitado Decreto modificó la estructura de la Policía Nacional creando en ella una dependencia denominada “Dirección de tránsito y Transporte” y el artículo 11 del decreto acusado le asignó funciones a la señalada dependencia de la Policía Nacional.

## **1.3. Normas violadas y concepto de la violación**

El actor invoca como vulnerados los artículos artículos 1, 209 y 287 de la Constitución Política; 54 de la Ley 489 de 1998; y 1, 2, 3, 6 y 7 del Código Nacional de Tránsito, manifestando:

La Ley 489 de 1998 resulta transgredida por la disposición acusada de manera especial al no observar la obligación plasmada en el literal K del artículo 54 que prevé: *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 1 ó del artículo 189 de la Constitución Política y **con sujeción a siguientes principios** y reglas generales: (...) **k) No se podrán crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden.***

La Ley 769 de 2002, Código Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre, resulta transgredido por la disposición acusada, especialmente en los artículos 1, 2, 3, 6 y 7 en la medida en que le asigna a la Policía Nacional con la dependencia creada -Dirección de Tránsito y Transporte-, funciones que son propias del Ministerio de Transporte y de los Municipios.

El Código Nacional de Tránsito opera en todo el territorio nacional, y propende por la descentralización; la Policía Nacional es una autoridad de tránsito en carreteras nacionales pero no es un organismo de tránsito, la competencia está repartida en el ámbito nacional al Ministerio de Transporte y en el nivel territorial a los Departamentos y Municipios. La competencia del Ministerio de Transporte puede ser delegada en los organismos de tránsito mas no en la Policía Nacional. La Policía de Carreteras puede ejercer su competencia solo en las vías nacionales por fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos. La Policía de Carreteras no es una dependencia sino un cuerpo especializado que está a cargo del Ministerio de Transporte.

La entidad que puede crear dentro de su estructura una dependencia de tránsito y transporte es el Ministerio de Transporte porque la ley radicó en

cabeza de ese Ministerio parte de la competencia, a tal punto que dicho Ministerio ya cuenta con esa dependencia.

Respecto de la violación específica del artículo 11 acusado del Decreto 4222 de 2006, hace un análisis una a una de las funciones de la Dirección de Tránsito creada:

- 1. Dirigir el servicio de Policía de Tránsito y Transporte a nivel Nacional, en áreas urbanas y rurales según lo dispuesto en el Código Nacional de Tránsito y Transporte y demás normas que lo modifiquen, aclaren o adicionen.**

La Policía Nacional no tiene competencia en las áreas rurales y tampoco tiene competencia en las áreas urbanas, salvo cuando se suscriban convenios con aquellos organismos de tránsito en cuyos municipios no existan agentes de tránsito, esto, porque en cada territorio solo puede existir un cuerpo de agentes de tránsito que evite la duplicidad de funciones.

- 2. Diseñar y poner en marcha programas preventivos de seguridad vial, dirigidos a sensibilizar y concientizar a conductores, pasajeros y peatones que permitan la reducción de la accidentalidad.**

Conforme al artículo 1º del Código de Tránsito ésta competencia es del Ministerio de Transporte: *“Le corresponde al Ministerio de Transporte como autoridad suprema de tránsito definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito”*. Competencia que se reafirma en la Ley 489 de 1998; *“Artículo 58. OBJETIVOS DE LOS MINISTERIOS Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS. Conforme a la Constitución, al acto de creación y a la presente ley, los ministerios y los departamentos administrativos tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen.”*

**3. Coordinar la ejecución de planes, programas y proyectos con las entidades públicas y privadas, que por su misión deben coadyuvar en el cumplimiento de las disposiciones sobre el tránsito y transporte.**

En materia de tránsito la Policía Nacional no hace parte del eslabón planificación (Ministerio), coordinación (Departamento) y ejecución (Municipio), es simplemente un colaborador y como tal no puede abrogarse funciones que ya están asignadas a los organismos de tránsito; no debe olvidarse que la Policía no es organismo de tránsito.

La Ley 489 de 1998, prevé en el artículo 59: *FUNCIONES. Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales: **Coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales** y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica.* Por lo que la Policía Nacional no está facultada para coordinar planes, en este tema tan solo puede coadyuvar bajo las directrices del Ministerio de Transporte.

**4. Proponer y desarrollar convenios de cooperación, con entidades públicas y privadas, dirigidos a fortalecer las relaciones Policía - Autoridades de Tránsito- gremios del sector y comunidad en general.**

Los convenios solo pueden ser realizados dentro del marco de su competencia y la misma está circunscrita a las vías nacionales fuera del perímetro urbano

**5. Desarrollar las políticas del Gobierno Nacional en materia de seguridad vial.**

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

Esta apreciación es válida en el entendido de que la Policía Nacional solo puede actuar en las carreteras nacionales fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos, tal como lo enseña el concepto 1795 de 2006 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

***6. Asesorar a la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia en la definición y desarrollo de estrategias, programas y proyectos relacionados con la seguridad vial urbana y rural.***

Conforme al artículo 1 ° del código de tránsito ésta competencia es del Ministerio de Transporte. Le corresponde al Ministerio de Transporte como autoridad suprema de tránsito definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito.

***7. Diseñar y elaborar planes y proyectos de inversión y desarrollo tecnológico, que permitan dar respuesta a las necesidades operativas y administrativas de esta Dirección.***

***8. Desarrollar las actividades de recolección, registro, evaluación y difusión de la información obtenida a través del Centro de Información Estratégica Vial "CIEV", o la dependencia que haga sus veces.***

La función de registro fue asignada por ley 769 de 2002 al Ministerio de Transporte y a los organismos de tránsito, por ende, la Policía Nacional no puede adelantar esta operación no solo porque existiría duplicidad en la función sino además porque la policía no es organismo de tránsito.

La Policía Nacional no tiene competencia para evaluar, pues su función es netamente policiva y no puede juzgar.

***9. Organizar y dirigir el servicio de policía en los aeropuertos, puertos y terminales de carga y de pasajeros, coordinando la prestación del servicio a cargo de las Policías Metropolitanas y Departamentos de Policía.***

Este numeral se refiere al servicio de policía de tránsito porque este numeral hace parte del artículo 11 que en su encabezamiento reza: "La Dirección de Tránsito y Transporte cumplirá las siguientes funciones"; de no entenderse así entonces esta función no es de la Dirección de Tránsito y Transporte sino de la Dirección de Seguridad ciudadana.

El interrogante que se plantea es determinar quién es el competente para dirigir el tránsito en los terminales de carga y pasajeros, aeropuertos y puertos, y la respuesta nos la da el mismo Consejo de Estado en concepto 1795 de Diciembre 14 de 2006: *"Aplicando los criterios expuestos en el punto anterior, teniendo en cuenta que la pregunta se refiere a la Policía de Carreteras, se tiene que estando ubicados los terminales en el perímetro urbano de los municipios o distritos es a las autoridades municipales a quien compete ejercer el control de tránsito y transporte dentro de los mismos..."*

***10. Asesorar a la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia en los procesos de celebración y supervisión de los convenios de prestación de servicios de seguridad entre la Policía Nacional, las Autoridades rectoras del transporte aéreo, marítimo, fluvial, férreo y de las modalidades de transporte masivo de pasajeros y las empresas representantes del sector.***

Este numeral se refiere al servicio de policía de tránsito no solo porque este numeral hace parte del artículo 11 que en su encabezamiento reza: "La Dirección de Tránsito y Transporte cumplirá las siguientes funciones", sino además porque está referido al tema de tránsito y transporte; de no entenderse así entonces esta función no es de la Dirección de Tránsito y Transporte sino de la Dirección de Seguridad ciudadana.

Aquí se hace referencia a convenios relacionados con los servicios de seguridad, es decir, no tienen relación alguna con el tema de tránsito y

transporte en lo que se refiere a facultades dadas por el Código Nacional de Tránsito, por ende esta es una función propia de la seguridad que corresponde a otra dependencia de la policía denominada Dirección de Seguridad Ciudadana.

El transporte masivo se presta dentro de los perímetros urbanos de los municipios y dentro de ellos la policía no tiene competencia.

El Código Nacional de Tránsito define el sistema de transporte masivo de la siguiente forma, sin olvidar que tiene reglamentación especial cuyo competente son las áreas metropolitanas:

STTMP: Sistema de Transporte Terrestre Masivo de Pasajeros. Es el conjunto de infraestructura, equipos, sistemas, señales, paraderos, vehículos, estaciones e infraestructura vial destinadas y utilizadas para la eficiente y continua prestación del servicio público de transporte de pasajeros en un área específica.

***11. Coordinar el desarrollo de estudios de seguridad y clasificación de nivel de riesgo de las terminales de transporte aéreo, marítimo y terrestre de mayor importancia estratégica para el país, recomendando la adopción de medidas de seguridad de personas e instalaciones.***

Al igual que el numeral anterior, se confunde la función policiva de tránsito con la función policiva de seguridad ciudadana, por consiguiente esta función *no* es de la Dirección de Tránsito y Transporte sino de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la policía nacional, de tal forma que ella se lleva a cabo con policías que no pertenecen a la policía de carreteras ni a la policía de tránsito urbana.

***12. Evaluar y revisar periódicamente la pertinencia, oportunidad y efectividad de las políticas y estrategias del servicio de policía de Tránsito y Transporte trazada por la Dirección General de la Policía***

***Nacional de Colombia y ejecutada por las Metropolitanas y Departamentos de Policía.***

Como se dijo anteriormente la Policía Nacional no es competente para trazar políticas y estrategias de policía de tránsito y transporte, dicha competencia corresponde al Ministerio de Transporte

***13. Coordinar con la Dirección Nacional de Escuelas los planes de estudio de formación y capacitación requeridos para potenciar el conocimiento de los integrantes de la unidad.***

***14. Desarrollar la Política y Objetivos de Calidad de la Policía Nacional.***

Esta no es una función contenida en el Código Nacional de Tránsito, por ende es una función que se puede asignar a cualquier dependencia de la Policía Nacional menos a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía.

***15. Desarrollar y estandarizar los procedimientos de los procesos misionales, gerenciales y de soporte de la unidad, debidamente articulada con la metodología definida por la Policía Nacional.***

Esta no es una función contenida en el Código Nacional de Tránsito, por ende es una función que se puede asignar a cualquier dependencia de la Policía Nacional menos a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía.

El Decreto 4222 de 2006 es contrario a la Constitución Política porque va en contravía del principio de la descentralización administrativa, va en contra del principio según el cual la Nación dirige, el Departamento coordina y el Municipio ejecuta.

Ahora, como lo que se pretende es hacer ver y entender que la emisión del Decreto 4222 de 2006 es retrógrado en el entendido que concentra en el nivel nacional competencias que por orden legal corresponden al nivel local.

## II. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Defensa Nacional y el Departamento Administrativo de la Función Pública Contestaron la Demanda, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, argumentando:

### **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

La Ley 489 de 1998 habilitó al Ejecutivo con una Capacidad normativa para expedir decretos para reestructurar o liquidar las entidades que menciona el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, y entre ellas está el Ministerio de Defensa. En este orden de ideas, el Presidente de la República obrando en virtud de las facultades ordinarias que consagra el artículo 189 numeral 16 de la Constitución Política tiene suficiente capacidad para hacer reformas de profundo calado. Además el Constituyente estimula la modernización del sector central.

### **Departamento Administrativo de la Función Pública**

Con base en el numeral 16, del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, el Presidente de la República modificó la estructura del Ministerio de Defensa, mediante el Decreto 4222 de 2006, creando la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, la cual cumple funciones totalmente distintas a las que se le asignaron a la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte.

El decreto 2053 de 2003, *"por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte"*, establece en su artículo 14 las funciones para la Dirección de Transporte y Tránsito dentro de este Ministerio.

Del análisis realizado entre las normas acusadas y las normas consideradas como violadas por el actor, no puede inferirse que exista igualdad de funciones entre las dependencias señaladas del Ministerio de Transporte y el Ministerio de Defensa- Policía Nacional, ya que las funciones asignadas a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, van encaminadas a la colaboración armónica entre entidades, que garantice el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte y las políticas fijadas por el Gobierno Nacional en la Materia.

Es lógico y necesario, que si las normas que regulan el tránsito y transporte, se refieren a la necesidad de la prestación del servicio de la Policía Nacional en materia de transporte, exista al interior del Ministerio de Defensa una Dirección de tránsito y transporte de la Policía Nacional, con unas funciones asignadas con base en las normas de tránsito y transporte, y la políticas fijadas por el Gobierno Nacional en la materia.

Las normas acusadas se refieren no al tránsito y transporte como tal, sino a la prestación del servicio de policía en el tránsito y transporte, materia ya regulada por el Código de Tránsito y Transporte.

Por lo tanto, del cotejo de normas que realiza la parte actora, esto es, artículo 11 del Decreto 4222 de 2006, Ley 489 de 1998, Ley 769 de 2002, más que tratar de evidenciar una violación de normas legales y constitucionales por parte de la norma acusada, lo que hace es resaltar el principio de coordinación y colaboración por el cual se rigen las funciones asignadas a la

Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, en la prestación de servicio de policía de tránsito, denotándose que debe ser un desarrollador de la política del Gobierno Nacional, en la seguridad vial, sin contrariar la política de la descentralización administrativa, ni la autonomía administrativa de las entidades territoriales.

### **Ministerio de Defensa**

El Decreto 4222 de 2006 fue expedido por el Presidente de la República, en el ejercicio de las funciones que le otorga la Constitución Política en el artículo 189 - calidades y competencias presidenciales, numerales 3, 11 y 16.

En la norma acusada no se evidencia afectación al principio de descentralización, tampoco a la autonomía de que gozan las entidades territoriales y menos a la competencia que se ilustra en los Artículos 1º, 209, 287 de la Constitución Política, en cuanto a *su* organización y direccionamiento político-administrativo, dentro del cual no está la de reglamentar la fuerza pública, porque ello es facultativo del señor Presidente de la República de Colombia, reglamentar, direccionar y expedir Decretos dentro de los cuales fije la estructura de la fuerza pública en cumplimiento a los fines del Estado.

En relación con la Dirección de Tránsito y Transporte como organismo especializado de la Policía Nacional, ésta tiene la competencia funcional de garantizar la seguridad y la movilidad vial de las carreteras nacionales por fuera de los perímetros urbanos, con excepción de aquellas jurisdicciones territoriales donde no haya agentes de tránsito y transporte, también es cierto que en aquellas jurisdicciones municipales donde haya agentes de tránsito y

transporte adscritos a la Policía Nacional, la institución policial en esta especialidad está facultada para cumplir estas funciones.

La Policía Nacional de Colombia es una Institución con multiplicidad de funciones, que se cimenta en la Constitución Política de Colombia da estricto cumplimiento al artículo 113 de la Constitución Política que prevé: *“Los diferentes órganos del estado tienen funciones separadas pero colaboraran armónicamente para la realización de sus fines”*

En cuanto al Código Nacional de Tránsito y artículos referidos, en el acápite de normas violadas folio 4 de la demanda, no se determina con precisión a qué norma en concreto se refiere la parte actora y, por ende, deja a la libre interpretación analógica del lector la norma que arguye violada.

La Ley 769 de 2002 Código Nacional de Tránsito es diáfana e inteligible en cuanto se refiere a la Jurisdicción y competencia territorial de la Policía Nacional Dirección de Tránsito y Transporte, como autoridad de tránsito,

La modificación de la estructura del Ministerio de Defensa Nacional, hecha conforme con lo expuesto, no implica como lo sostiene la demandante, que se le asignen funciones a la Policía Nacional que por Ley ya están atribuidas a entes territoriales como los Departamentos y los Municipios; por el contrario, en desarrollo del inciso segundo del artículo 2° de la Constitución Política se pretende una colaboración armónica entre las autoridades para el logro de los fines del estado y responde a la necesidad que tiene el ejecutivo de dinamizar la gestión pública en beneficio y garantía del mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz, como fin primordial de las autoridades legítimamente constituidas.

Las disposiciones constitucionales y legales, facultan al Presidente de la República para dictar normas como el Decreto 4222 de 2006, el cual crea la Dirección de Tránsito y Transporte, creación que obedeció a la necesidad de contar con una unidad policial responsable del servicio de Policía de Tránsito y Transporte a nivel nacional, que diera una respuesta oportuna del personal formado y capacitado en la especialidad de tránsito y transporte, pretendiendo siempre la mejora en la prestación del servicio y la optimización de los recursos del Estado.

La primera disposición contenida en las funciones de la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, relativa a ***“Dirigir el servicio de Policía de Tránsito y Transporte a nivel Nacional, en áreas urbanas y rurales según lo dispuesto en el Código Nacional de Tránsito y Transporte y demás normas que lo modifiquen, aclaren o adicionen”***, está orientada como lo indica el verbo rector a dirigir el servicio policía de Tránsito y Transporte que desarrolla la Policía Nacional en los Departamentos y Municipios de Colombia, norma que establece como ingrediente normativo ***“según lo dispuesto en el Código Nacional de Tránsito y Transporte y demás normas que lo modifiquen, aclaren o adicionen.”***, como los artículos 3, 4, 6, y 7 de dicho código que facultan a la Policía Nacional para desempeñar funciones de tránsito. Por lo tanto se hace necesario que la Policía Nacional cuente con una unidad especializada en la prestación del servicio de tránsito.

Respecto de las funciones contenidas en los numerales 2 al 16 del Decreto 4222 de 2006, éstas están orientadas a la función específica que presta la Policía Nacional Dirección Nacional de Tránsito y Transporte, por lo tanto, es conviene precisar que no puede examinarse en forma aislada su contenido

sin considerar las normas del Código de Tránsito que, establecen el soporte legal de alguna de las funciones, así como sus ingredientes normativos.

Por ello, debe destacarse que las normas no se refieren a las mismas funciones de los entes territoriales, por cuanto, están dirigidas a los respectivos servicios que presta la Policía Nacional como autoridad de tránsito, función que se puede desarrollar también a través de los respectivos convenios que suscriba con las administraciones Departamentales y Municipales.

### **III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

Por auto de 19 de septiembre de 2012 ordenó correr traslado a las partes y al Procurador Delegado ante esta Corporación para alegar de conclusión, quienes en sus respectivos escritos manifestaron lo siguiente:

El Departamento Administrativo de la Función Pública manifiesta que sus alegatos se concretan a lo argumentado en su escrito de contestación a la demanda.

El Ministerio de Defensa presentó en su escrito de alegatos de conclusión las mismas argumentaciones indicadas en su escrito de contestación a la demanda.

La parte actora, en su escrito de alegatos, realiza un análisis de lo manifestado tanto por el Departamento Administrativo de la Función Pública

como por el Ministerio de Defensa en sus respectivos escritos de contestación de la demanda, concluyendo que el Ministerio de Transporte y de la Policía Nacional existe una dependencia denominada Dirección de Tránsito y Transporte que desarrolla funciones similares, razón por la cual se viola el principio de la no duplicidad de funciones.

Varias de las funciones que ejerce la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional están asignadas por la Constitución y la Ley a las entidades territoriales, razón por la que se vulnera el principio de la autonomía de las entidades territoriales.

La jurisdicción en materia de regulación de tránsito fue definida por la Ley 1310 de 2009 y a los agentes de tránsito del orden territorial les compete la regulación del tránsito en los perímetros urbanos y rurales de los municipios, incluyendo los terminales de transporte y las vías nacionales cuando éstas pasan por los perímetros urbanos.

La regulación de tránsito en las carreteras nacionales no corresponde a la Policía Nacional sino al Ministerio del Transporte conforme al inciso 3 del artículo 7 de la Ley 769 de 2002, por ende no se puede construir una Dirección de Tránsito y Transporte a partir de una policía de carreteras que depende del Ministerio de Transporte.

La Policía Nacional es autoridad de tránsito más no es organismo de tránsito y como autoridad de tránsito obra como unidad de apoyo de conformidad con los convenios que suscriba con los Municipios para la regulación en los cascos urbanos o con el Ministerio de Transporte para la regulación en las vías nacionales.

#### **IV- CONCEPTO DEL PROCURADOR**

El señor Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa presentó concepto con los siguientes razonamientos:

Señala el demandante que dentro de la estructura del Ministerio de Transporte existe una dependencia denominada «Dirección de Transporte y Tránsito» y deduce de este hecho que la misma cumple las mismas funciones que fueron dadas por la norma demandada a la “Dirección de Tránsito y Transporte” de la Policía Nacional.

Las funciones que se asignan a la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte, están relacionadas directamente con el objetivo establecido en el Decreto 2053 de 2003, cual es la *“Formulación y adopción de políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo”*.

Por el contrario, las funciones asignadas a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional están relacionadas con la dirección del servicio de policía a nivel nacional, en las áreas urbanas y rurales conforme el Código Nacional de Tránsito Terrestre (y las demás normas que lo modifique, aclaren o adicionen); la seguridad vial y el cumplimiento de las disposiciones de tránsito y transporte.

Frente a la afirmación en el sentido de que se creó en el nivel nacional (en la estructura del Ministerio de Defensa) una dependencia que desarrolla funciones que están asignadas a los organismos de tránsito departamental y municipal, el demandante no precisa con claridad cuáles de las funciones asignadas a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional constituyen una doble asignación de competencia; no

obstante, debe señalarse que conforme lo menciona el artículo 3° de la Ley 769 de 2002, son autoridades de tránsito, el Ministerio de Transporte; los Gobernadores y los Alcaldes; los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital; así como “La Policía Nacional en sus cuerpos especializados de policía de tránsito urbano y policía de carreteras”.

El artículo 6° de la citada Ley establece que serán 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. (...) PARÁGRAFO 1o. En el ámbito nacional será competente el Ministerio de Transporte y los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción para cumplir las funciones que les sean asignadas en este código. (...) PARÁGRAFO 2o. Le corresponde 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. (...) PARÁGRAFO 3o. Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito. (...)”.

De otro lado, se hace palpable la aplicación del principio de coordinación, establecido en el artículo 6° de la Ley 489 de 1998, en el artículo 7° de la Ley 769 de 2002, que frente al cumplimiento del régimen normativo previsto

establece 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.... PARÁGRAFO 4o. 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.”*

Así se puede ubicar el papel de la Policía Nacional (Dirección de Tránsito y Transporte) como autoridad de tránsito, puesto que se constituye como el cuerpo de agentes de tránsito: (i) a cargo del Ministerio de Transporte que velará por el cumplimiento del régimen normativo de tránsito en las carreteras nacional por fuera del perímetro urbano de distritos y municipios; y (ii) en las áreas urbanas, que actúan en ellas por virtud de contratos y/o convenios celebrados entre la Dirección General de la Policía con los organismos de tránsito, pagados por los distritos, municipios y departamentos.

No existe evidencia que con la creación de la Dirección de Policía de Tránsito y Transporte, exista una duplicidad de funciones, pues las normas citadas de la Ley 769 de 2002, junto con los antecedentes administrativos de las disposiciones enjuiciadas, ubican el papel de la Policía Nacional como

autoridad de tránsito, la cual es complementaria de las funciones asignadas al Ministerio de Transporte, los departamentos, distritos y municipios.

## **V. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **El Caso Concreto**

En ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., la parte actora solicita la nulidad parcial del Decreto 4222 de noviembre 23 de 2006, *“Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional”* específicamente en cuanto a la creación de la Dirección de Tránsito y Transporte contenida en el artículo 1º y sus funciones contenidas en el artículo 11 del mencionado decreto.

Básicamente argumenta el accionante que con la asignación de las funciones otorgadas al Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional se viola no solo los principios de autonomía y descentralización de los entes territoriales sino la regla general en la modificación de la estructura de ministerios, plasmada en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, específicamente la regla prevista en el literal K) de dicho artículo que prevé: *“No se podrán crear dependencias internas cuyas funciones estén atribuidas a otras entidades públicas de cualquier orden”*, ya que las funciones entregadas a la mencionada Dirección son funciones que ya asume el Ministerio de Transporte.

El decreto parcialmente demandado fue expedido por el Gobierno Nacional en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales conferidas al Presidente de la República por el numeral 16, del artículo 189 de la

Constitución Política como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, la cual le confiere en primer lugar, constitucionalmente, la facultad de 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 y, mediante la Ley 489 de 1998, le indica los principios y reglas generales a tener en cuenta para realizar la modificación a la estructura de los ministerios, en este caso, del Ministerio de Defensa. El mencionado artículo legal prevé:

#### **“CAPÍTULO XI**

#### **Creación, fusión, supresión y reestructuración de organismos y entidades**

**Artículo 54º.-** *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 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. Como regla general, la estructura de cada entidad será concentrada. Excepcionalmente y sólo para atender funciones nacionales en el ámbito territorial, la estructura de la entidad podrá ser desconcentrada;*
- c. La estructura deberá ordenarse de conformidad con las necesidades cambiantes de la función pública, haciendo uso de las innovaciones que ofrece la gerencia pública;*
- d. Las estructuras orgánicas serán flexibles tomando en consideración que las dependencias que integren los diferentes organismos sean adecuadas a una división de los grupos de funciones que les corresponda ejercer, debidamente evaluables por las políticas, la misión y por áreas programáticas. Para tal efecto se tendrá una estructura simple, basada en las dependencias principales que requiera el funcionamiento de cada entidad u organismo.*
- e. 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 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. Las dependencias básicas de cada entidad deberán organizarse observando la denominación y estructura que mejor convenga a la realización de su objeto y el ejercicio de sus funciones, identificando con claridad las dependencias principales, los órganos de asesoría y coordinación, y las relaciones de autoridad y jerarquía entre las que así lo exijan;*

*h. La estructura que se adopte, deberá sujetarse a la finalidad, objeto y funciones generales de la entidad previstas en la ley;*

*i. Sólo podrán modificarse, distribuirse o suprimirse funciones específicas, en cuanto sea necesario para que ellas se adecuen a la nueva estructura;*

*j. Se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad u 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;*

*n. Deberá adoptarse una nueva planta de personal.”*

Dado que, los actores advierten una supuesta duplicidad de funciones en diferentes entidades públicas, manifestando que la Policía Nacional, con las disposiciones acusadas, asumió funciones en materia de tránsito y transporte, que ya están asignadas al Ministerio de Transporte, la Sala, en primer lugar analizará las competencias y atribuciones de la Policía Nacional en la mencionada materia, que se encuentran consignadas en el Código Nacional de Tránsito, Ley 769 de 2002.

En efecto, la Ley 769 de 2002, confiere a la Policía Nacional, diferentes competencias y facultades en materia de tránsito, que se transcriben en lo pertinente, junto con otros conceptos importantes dados por dicho Código y que resultan importantes para el estudio del caso:

### **Código Nacional de Tránsito y Transporte:**

**“ARTÍCULO 1°. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS.** Las normas del presente Código rigen en todo el territorio nacional y regulan la circulación de los peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, agentes de tránsito, y vehículos por las vías públicas o privadas que están abiertas al público, o en las vías privadas, que internamente circulen vehículos; así como la actuación y procedimientos de las autoridades de tránsito.

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

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

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

Los principios rectores de este código son: seguridad de los usuarios, calidad, oportunidad, cubrimiento, libertad de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización.

**ARTÍCULO 2°. DEFINICIONES.** Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

“....

**Agente de tránsito: Todo funcionario o persona civil identificada que está investida de autoridad para regular la circulación vehicular y peatonal y vigilar, controlar e intervenir en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte en cada uno de los entes territoriales.**

**Organismos de tránsito: Son unidades administrativas municipales distritales o departamentales que tienen por reglamento la función de organizar y dirigir lo relacionado con el tránsito y transporte en su respectiva jurisdicción.**

**ARTÍCULO 3°. AUTORIDADES DE TRÁNSITO.** Son autoridades de tránsito en su orden, las siguientes:

- *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 parágrafo 5o. de este artículo.*
- *Los agentes de Tránsito y Transporte.*

*PARÁGRAFO 1o. Las entidades públicas o privadas a las que mediante delegación o convenio les sean asignadas determinadas funciones de tránsito, constituirán organismos de apoyo a las autoridades de tránsito.*

*PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional podrá delegar en los organismos de tránsito las funciones que por ley le corresponden al Ministerio de Transporte.*

*PARÁGRAFO 3o. Las autoridades, los organismos de tránsito, las entidades públicas o privadas que constituyan organismos de apoyo, serán vigiladas y controladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte.*

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

*PARÁGRAFO 5o. Las Fuerzas Militares podrán ejecutar la labor de regulación del tránsito, en aquellas áreas donde no haya presencia de autoridad de tránsito.*

**ARTÍCULO 6º. Organismos de tránsito. Serán 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.*

PARÁGRAFO 1o. *En el ámbito nacional será competente el Ministerio de Transporte y los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción para cumplir las funciones que les sean asignadas en este código.*

**PARÁGRAFO 2o. Le corresponde 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.**

PARÁGRAFO 3o. *Los gobernadores y los alcaldes, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, no podrán, en ningún caso, dictar normas de tránsito de carácter permanente, que impliquen adiciones o modificaciones al código de tránsito.*

*Los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código.*

*No obstante los alcaldes de municipios vecinos o colindantes podrán suscribir convenios interadministrativos para ejercer en forma conjunta, total o parcialmente, las funciones de tránsito que le correspondan a cada uno de ellos, dentro de las respectivas jurisdicciones que los compongan.*

ARTÍCULO 7°. CUMPLIMIENTO RÉGIMEN NORMATIVO. *Las autoridades de tránsito velarán por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público. Sus funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones deben ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías.*

*Las autoridades de tránsito podrán delegar en entidades privadas el aporte de pruebas de infracciones de tránsito, el recaudo de las multas correspondientes, la tramitación de especies venales y todos los trámites previstos en las normas legales y reglamentarias, salvo la valoración de dichas pruebas.*

**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.**

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

**PARÁGRAFO 1o. La Policía Nacional con los servicios especializados de Policía de Carreteras y Policía Urbana de Tránsito, contribuirá con la misión de brindar seguridad y tranquilidad a los usuarios de la Red Vial Nacional.**

**PARÁGRAFO 2o. La Policía Nacional reglamentará el funcionamiento de la Seccional de Formación y Especialización en Seguridad Vial, de sus cuerpos especializados de policía urbana de tránsito y policía de carreteras, como instituto docente con la facultad de expedir títulos de idoneidad en esta área, en concordancia con la Ley 115 de 1994.**

**PARÁGRAFO 3o. El Ministerio de Transporte contribuirá al desarrollo y funcionamiento de la Escuela Seccional de Formación y Especialización en Seguridad Vial.**

**PARÁGRAFO 4o. 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.**

De las normas anteriormente transcritas se establece que la Policía Nacional es reconocida como autoridad de tránsito y para ello cuenta con dos cuerpos especializados: 1) Policía de tránsito urbano y 2) Policía de carreteras.

Corresponde a la Policía Nacional en su cuerpo especializado de carreteras el control de las normas de tránsito y la aplicación del código en todas las carreteras nacionales, por fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos.

La Policía Nacional con los servicios especializados de Policía de Carreteras y Policía Urbana de Tránsito, contribuirá con la misión de brindar seguridad y tranquilidad a los usuarios de la Red Vial Nacional.

La Policía Nacional reglamentará el funcionamiento de la Seccional de Formación y Especialización en Seguridad Vial, de sus cuerpos

especializados de policía urbana de tránsito y policía de carreteras, como instituto docente con la facultad de expedir títulos de idoneidad en esta área, en concordancia con la Ley 115 de 1994.

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.

De las funciones asignadas a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional creada con el Decreto 4222 de 2006 y contenidas en el artículo 11 acusado, se puede establecer que la primera de las funciones es determinante para el entendimiento del presente asunto. Su texto, es como sigue: “***1. Dirigir el servicio de Policía de Tránsito y Transporte a nivel Nacional, en áreas urbanas y rurales según lo dispuesto en el Código Nacional de Tránsito y Transporte y demás normas que lo modifiquen, aclaren o adicionen.***”, significa que con ésta disposición acusada se le entrega a la Policía Nacional la facultad de organizar el servicio en áreas urbanas y rurales de conformidad con el código Nacional de Tránsito y Transporte.

Es así que las competencias y facultades de la Policía Nacional, en materia de tránsito y transporte, están limitadas por el Código Nacional de Tránsito y Transporte, por ello, le corresponde por medio de sus cuerpos especializados, en primer lugar a la “policía de carreteras”, el control de las normas de tránsito y la aplicación del código en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de los municipios y distritos, de

conformidad con el párrafo 2 del artículo 6º del Código Nacional de Tránsito y Transporte, por lo que debe entenderse que la competencia de la Policía de Carreteras incluye las áreas rurales; y en segundo lugar al cuerpo especializado de la Policía Nacional denominado “policía de tránsito urbano”, que de conformidad con interpretación que debe darse al Código Nacional de Tránsito y Transporte, solo en caso de que existan contratos y/o convenios de los distritos, municipios o departamentos celebrados con la Dirección General de la Policía, puede actuar dicho cuerpo especializado dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Al entregar la disposición acusada la facultad a la Policía Nacional de dirigir el servicio de tránsito, no le está dando la calidad de organismo de tránsito que fije políticas de tránsito, sino que le está permitiendo organizar a sus cuerpos especializados para la presentación del servicio, cubriendo los territorios que le asigna el código de tránsito, o que por convenio o contrato le fijen los entes territoriales.

Además de lo anterior, el actor realiza un análisis de cada una de las demás funciones asignadas a la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, respecto del tema central de este proceso que es la duplicidad de funciones, señalando que algunas de ellas ya se encuentran atribuidas al Ministerio de Transporte.

Por lo anterior, debe referirse la Sala a las precisas funciones que tiene la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte, contenidas en el artículo 14 del Decreto 2053 de 2003, por el cual se reestructuró el Ministerio de Transporte:

**Artículo 14.** *Dirección de Transporte y Tránsito. La Dirección de Transporte y Tránsito, cumplirá las siguientes funciones:*

**14.1 Asesorar al Ministro en la determinación de las políticas relacionadas con las materias de transporte y tránsito nacional e internacional.**

**14.2 Apoyar al Ministro en la determinación de la regulación técnica en las materias de transporte y tránsito de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.**

**14.3 Planear, dirigir, coordinar, controlar y evaluar la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la gestión del transporte, tránsito y seguridad en los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo.**

**14.4 Proponer al Ministro las políticas sobre la directa, controlada o libre fijación de tarifas para el servicio de transporte público y de los servicios conexos.**

**14.5 Fijar los criterios e indicadores técnicos de calidad y seguridad a las que deben ceñirse las empresas de servicio público de transporte, en los modos a su cargo, para la prestación del mismo.**

**14.6 Administrar el proceso de registro de operadores de transporte multimodal.**

**14.7 Conocer en segunda instancia sobre las decisiones proferidas por las Subdirecciones a su cargo y las Direcciones Territoriales.**

**14.8 Mantener un sistema de información y registro de transporte y tránsito de los modos de su competencia.**

Observada la norma anterior se concluye que la Dirección de Transporte y Tránsito del Ministerio de Transporte, asiste dentro del Ministerio a la fijación de políticas propias de su objetivo, como suprema autoridad de tránsito para **definir, orientar, vigilar e inspeccionar la ejecución de la política nacional en materia de tránsito**, ejecución, que corresponde a las autoridades de tránsito, como la Policía Nacional.

Estudiada la primera de las funciones del artículo 11 acusado, del Decreto 4222 de 2006 la Sala se centrará entonces, en el análisis del reproche elaborado por los actores contra cada una de las funciones de la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, contenidas en los numerales 2, 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11 y 13, ya que las funciones relacionadas en

los demás numerales es decir los numerales 4, 7, 12, y 15 están orientadas a la operatividad y eficiencia y fortalecimiento de la Dirección, sin que pueda endilgarse una supuesta duplicidad de funciones respecto de ellas.

Funciones a analizar se agrupan por el objeto y tema desarrollado así:

***2. Diseñar y poner en marcha programas preventivos de seguridad vial, dirigidos a sensibilizar y concientizar a conductores, pasajeros y peatones que permitan la reducción de la accidentalidad.***

***6. Asesorar a la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia en la definición y desarrollo de estrategias, programas y proyectos relacionados con la seguridad vial urbana y rural.***

Los dos cuerpos especializados de tránsito de la Policía Nacional, dentro de las competencias ya establecidas, bien sea actuando por mandato directo de la ley o mediante la celebración de contratos y convenios, **deberán contribuir con la misión de brindar seguridad y tranquilidad a los usuarios de la Red Vial Nacional (parágrafo 1º del artículo 7 del CNT)**, por lo tanto, tal y como lo señala el Ministerio Público, la Policía Nacional no puede estar ajena al diseño e implementación de programas preventivos en materia de seguridad vial de conformidad con el artículo 1º del Código de Tránsito, teniendo en cuenta las políticas trazadas por el Ministerio de Transporte como suprema autoridad de tránsito. Debe tenerse en cuenta, para este punto, que la función contenida en el numeral 5 de la norma que ahora se analiza, asigna a la Dirección de Tránsito y Transporte la obligación de Desarrollar las Políticas del Gobierno Nacional en materia de Seguridad Vial.

***3. Coordinar la ejecución de planes, programas y proyectos con las entidades públicas y privadas, que por su misión deben coadyuvar en el cumplimiento de las disposiciones sobre el tránsito y transporte.***

Como lo advierte el Ministerio Público, esta función no se opone al artículo 59 de la Ley 489 de 1998, como lo hace ver la parte actora, en el sentido de que

*“Corresponde a los ministerios...sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales: Coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica....”*, ya que la coordinación de la ejecución de planes y además, que realice la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, se reitera, debe ejercerse según lo dispuesto por el Código Nacional de Tránsito y las políticas fijadas por el Ministerio de Transporte.

**5. Desarrollar las políticas del Gobierno Nacional en materia de seguridad vial.**

Dentro del ámbito de las competencias ya analizadas en el estudio de la función contenida en el numeral 1º del artículo 11 del Decreto parcialmente demandado.

**8. Desarrollar las actividades de recolección, registro, evaluación y difusión de la información obtenida a través del Centro de Información Estratégica Vial "CIEV", o la dependencia que haga sus veces.**

Manifiesta el actor que la función de registro fue asignada al Ministerio de Transporte y sustenta su afirmación en el artículo 8 de la Ley 769 de 2002 respecto del Registro Único Nacional de Tránsito RUNT, cuando realmente el Centro de Información Estratégica Vial (CIESV), proporciona información objetiva a la ciudadanía en cuanto al estado de las vías, situaciones de orden público, normatividad vigente, atención efectiva de emergencias y situaciones que demanden la presencia de las unidades de la Dirección de Tránsito y Transporte a través del #767 (Cundinamarca) y a nivel nacional a través de los teléfonos regionales etc, como se puede observar en la página Web de la Policía Nacional.

**9. Organizar y dirigir el servicio de policía en los aeropuertos, puertos y terminales de carga y de pasajeros, coordinando la prestación del servicio a cargo de las Policías Metropolitanas y Departamentos de Policía.**

Manifiesta el actor que esta función debe entenderse como la competencia para dirigir el tránsito en los terminales de carga y pasajeros, aeropuertos y puertos; y basándose en el Concepto 1795 de diciembre 14 de 2006 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, en la que se hicieron las siguientes consideraciones: *“Aplicando los criterios expuestos en el punto anterior, teniendo en cuenta que la pregunta se refiere a la Policía de Carreteras, se tiene que estando ubicados los terminales en el perímetro urbano de los municipios o distritos **es a las autoridades municipales a quien compete ejercer el control de tránsito y transporte dentro de los mismos...**”*, manifiesta que este concepto determina a quién le compete dirigir el tránsito de los terminales de carga y pasajeros, aeropuertos y puertos.

Sin embargo, como ya estableció, con la facultad de los organismos de tránsito de los departamentos, distritos y los municipios de realizar contratos y/o convenios con la Dirección General de la Policía, el cuerpo especializado de la policía de tránsito urbano, puede prestar el servicio en sus respectivas jurisdicciones y mantener la función de organización de este servicio bajo las condiciones establecidas en el Código Nacional de Tránsito y las demás normas que lo modifiquen aclaren o adicionen.

***10. Asesorar a la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia en los procesos de celebración y supervisión de los convenios de prestación de servicios de seguridad entre la Policía Nacional, las Autoridades rectoras del transporte aéreo, marítimo, fluvial, férreo y de las modalidades de transporte masivo de pasajeros y las empresas representantes del sector.***

***11. Coordinar el desarrollo de estudios de seguridad y clasificación de nivel de riesgo de las terminales de transporte aéreo, marítimo y terrestre de mayor importancia estratégica para el país, recomendando la adopción de medidas de seguridad de personas e instalaciones.***

La parte actora no hace reproche respecto de la duplicidad de funciones de la Dirección de Tránsito de la Policía Nacional con las funciones del

Ministerio de Tránsito, que es realmente el cargo endilgado, sino que se limita a manifestar que es simplemente una función de simple seguridad ciudadana, por lo que al respecto no se hará análisis alguno.

***13. Coordinar con la Dirección Nacional de Escuelas los planes de estudio de formación y capacitación requeridos para potenciar el conocimiento de los integrantes de la unidad.***

Respecto de este numeral, tampoco la parte actora hace reproche alguno sobre la duplicidad de funciones con las del Ministerio, simplemente se limita a manifestar que esta función se puede asignar a cualquier dependencia de la policía menos a la Dirección de Tránsito, por lo que tampoco se considerará. Sin embargo y en gracia de discusión se recuerda que el Código de Tránsito le asigna una obligación a la Policía Nacional de reglamentar *“el funcionamiento de la Seccional de Formación y Especialización en Seguridad Vial, de sus cuerpos especializados de policía urbana de tránsito y policía de carreteras, como instituto docente con la facultad de expedir títulos de idoneidad en esta área, en concordancia con la Ley 115 de 1994.”*

Por lo demás, como ya se indicó, las funciones contenidas en los numerales 4, 7, 12, 14 y 15 están orientadas a la operatividad, eficiencia, fortalecimiento y auto evaluación de la Dirección de Tránsito de la Policía Nacional, sin que pueda endilgarse duplicidad de funciones sobre ellas, estas son:

***4. Proponer y desarrollar convenios de cooperación, con entidades públicas y privadas, dirigidos a fortalecer las relaciones Policía -Autoridades de Tránsito- gremios del sector y comunidad en general.***

***7. Diseñar y elaborar planes y proyectos de inversión y desarrollo tecnológico, que permitan dar respuesta a las necesidades operativas y administrativas de esta Dirección.***

***12. Evaluar y revisar periódicamente la pertinencia, oportunidad y efectividad de las políticas y estrategias del servicio de policía de Tránsito y Transporte trazada por la Dirección General de la Policía Nacional de Colombia y ejecutada por las Metropolitanas y Departamentos de Policía.***

**14. Desarrollar la Política y Objetivos de Calidad de la Policía Nacional.**

**15. Desarrollar y estandarizar los procedimientos de los procesos misionales, gerenciales y de soporte de la unidad, debidamente articulada con la metodología definida por la Policía Nacional.**

La Sala advierte que las funciones de las autoridades de tránsito están enmarcadas por la necesidad de la administración de garantizar la seguridad, la vida, la integridad y los bienes de los ciudadanos, frente a la actividad del tránsito, por ello la misma Constitución (artículo 209) requiere, también para esta actividad, que las autoridades administrativas coordinen sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, que es lo que en últimas se pretendió con la creación y asignación de funciones de la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional.

Así las cosas los actores no lograron desvirtuar la legalidad de las disposiciones acusadas por los cargos aducidos en la demanda, por lo que se concluye que deberá denegarse las pretensiones de la demanda.

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

**FALLA:**

**Primero: DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

**Segundo:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**GUILLERMO VARGAS AYALA**

**Presidente**

**MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**