543

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**
**SALA DE DECISION No. 1**

Magistrado Ponente FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Tunja, 24 ABR 2018

**REFERENCIAS**

| | |
|---|---|
| MEDIO DE CONTROL: | REPARACIÓN DIRECTA |
| DEMANDANTE: | ILSA GOYENECHE BLANCO, HERACLITO APARICIO Y OTROS. |
| DEMANDADO: | NACIÓN, MINISTERIO DE EDUCACIÓN, MINISTERIO DE DEFENSA-POLICÍA NACIONAL, MUNICIPIO DE COVARACHÍA Y OTROS. |
| RADICACIÓN: | 15238333001201600151-01 |

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación formulado por la apoderada de la Nación–Ministerio de Defensa–Policía Nacional, contra la decisión proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Duitama, en audiencia inicial celebrada el 26 de octubre de 2016, que declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de la referida institución (Fls. 526-528).

## I. ANTECEDENTES

**I.1 LA DEMANDA.** *(Fls. 1-54 Cuaderno 1a instancia)*

Los señores Heráclito Aparicio e Ilsa Goyeneche Blanco, quienes actúan en nombre propio y en representación de sus menores hijos, Yenny, Brayan Yesid, Leidy Carolina y Claudia Alexandra Aparicio Goyeneche; así como los señores Eduardo y Luis Aparicio Goyeneche, por conducto de apoderado judicial, presentaron demanda en ejercicio del medio de control de Reparación Directa en contra de la Nación – Ministerios de Defensa, Educación y Transporte, Policía Nacional, Gobernación de Boyacá, Secretaria de Educación de Boyacá, Instituto de Tránsito y Transporte de Boyacá y municipio de

Covarachía, con el propósito de que se declaren patrimonial y administrativamente responsables de los perjuicios relacionados con el daño a la salud – lesiones personales ocasionadas a los hermanos Yenny y Eduardo Aparicio Goyeneche, en accidente de tránsito escolar.

**I.2 LA PROVIDENCIA RECURRIDA.** *(Fls. 526-528 Cuaderno 2da instancia y CD Fl. 529)*

El Juzgado Primero Administrativo de Duitama, mediante providencia emitida en audiencia inicial el 26 de octubre de 2016, declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Instituto de Tránsito de Boyacá, la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Educación y el Departamento de Boyacá, con fundamento en los siguientes argumentos:

En primer lugar, indicó que mientras la legitimación de hecho se refiere a la potencialidad del demandado para ser parte dentro del proceso, constituyéndose en un requisito de procedibilidad de la demanda, la legitimación por pasiva material está íntimamente ligada a la procedencia de las pretensiones, debiéndose resolver con el fondo del asunto, es decir, al momento de proferir sentencia.

Luego, señaló que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante y demandado, en tanto la legitimación material supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño.

Finalmente, advirtió que en el caso concreto, la excepción fue enfocada por las entidades frente a la no responsabilidad de éstas respecto de los perjuicios alegados por la parte actora, lo cual debe ser resuelto en la sentencia, como quiera que es en dicha providencia en la que se abordan los elementos de la responsabilidad extracontractual del Estado y por consiguiente, se determina la respectiva imputabilidad.

**I.3 DEL RECURSO DE APELACIÓN.** (*Fls. 526-528 Cuaderno 2da instancia y CD Fl. 529. Minuto 21:17*)

En la misma audiencia inicial celebrada el 26 de octubre de 2016, la apoderada de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional,

interpuso recurso de apelación por considerar que no existe legitimación material respecto de su representada. Lo anterior, con fundamento en lo siguiente:

Expuso que conforme a lo dispuesto por el artículo 3 numeral 4º de la Ley 769 de 2002, modificada por la Ley 1383 de 2010, la Policía Nacional, a través de la Dirección de Tránsito y Transporte, ejerce como autoridad de tránsito.

Mencionó que el artículo 6º de la referida Ley, además de señalar los organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción, indicó que le corresponde a la Policía Nacional, en su cuerpo especializado de carreteras, el control de las normas de tránsito y la aplicación del Código Nacional de Tránsito en todas las carreteras nacionales por fuera del perímetro urbano de los municipios.

Alegó, que a través del Oficio Nº S-2014-014873/DEBOY-SETRA del 18 de junio de 2014 (aportado con la contestación de la demanda), el Comandante de Policía de la Seccional de Tránsito y Transporte de Boyacá informó que para el día 18 de abril de 2012, la Policía Nacional no tenía suscrito Convenio Interadministrativo para la prestación del servicio de policía de tránsito con el municipio de Covarachía, ni con el Instituto de Tránsito de Boyacá.

En tanto, agregó que la obligación prevista en el artículo 6º de la Ley 769 de 2002, le correspondía al municipio de Covarachìa, como quiera que la omisión de control se presentó dentro de una vía rural y no en una nacional; por ende, como la Policía Nacional no cuenta con la competencia territorial no puede endilgársele responsabilidad alguna.

## II. CONSIDERACIONES

**Problema jurídico.**

Le corresponde a la Sala dilucidar si en el presente caso resulta procedente examinar la falta de legitimación en la causa por pasiva en los términos planteados por la entidad apelante y, en caso afirmativo, examinar si se reúnen los requisitos para declararla probada y terminar el proceso de manera anticipada en relación con la Policía Nacional.

Para solucionar el recurso formulado, la Sala estudiará los siguientes aspectos: *i).* del trámite de las excepciones previstas en la Ley 1437 de 2011 – CPACA; *ii).* de la naturaleza jurídica de la legitimación en la causa por pasiva y; *iii).* si en el caso concreto se materializa tal excepción.

## II.1. Del trámite de las excepciones previstas en la Ley 1437 de 2011 – CPACA.

En relación con las etapas del proceso judicial contencioso administrativo y, especialmente, el momento procesal en que deben decidirse las excepciones, tanto las advertidas por el juez, como las propuestas por la parte demandada, el artículo 180 de la citada ley enseña:

> *"Audiencia inicial. Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvención según el caso, el juez o magistrado ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:*
>
> *(...)*
>
> *6.* ***Decisión de excepciones previas****. El juez o magistrado ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación,* ***falta de legitimación en la causa*** *y prescripción extintiva. (Se resalta)*
>
> *(...)*
>
> *Si alguna de ellas prospera, el juez o magistrado ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar, igualmente lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento del requisito de procedibilidad.*
>
> ***El auto que resuelva sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación*** *o del de súplica, según el caso". (Negrita y subrayas fuera del texto original)*

Así, la Ley 1437 de 2011 contempló de manera particular la posibilidad de proponer y resolver en la misma audiencia inicial las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva. Se trata de fenómenos que normalmente tienen su resolución en la fase final del proceso, esto es, en la sentencia. Sin embargo, el legislador planteó

145

esta posibilidad excepcional con el propósito de evitar dilaciones y derroches de jurisdicción, así como mayor economía y celeridad procesal, en la medida en que se evita el adelantamiento de actividades jurisdiccionales respecto de procesos en los cuales se evidencia anticipadamente una particular decisión de fondo.

Precisamente, uno de los propósitos de la etapa de excepciones previas en el nuevo proceso contencioso tiene que ver con la garantía de la tutela judicial efectiva, a fin de materializar la decisión jurisdiccional en un pronunciamiento de fondo acerca de la pretensión procesal y su causa petendi.

Tratándose de la falta de legitimación en la causa, el legislador la catalogó, a pesar de no tener esa naturaleza, como una excepción de mérito o perentoria. Ciertamente, la alegación de falta de legitimación es un instrumento de defensa de la parte pasiva, pero no ostenta la naturaleza ni la condición de excepción procesal, pues en estricto rigor ella siempre se ha ubicado en la norma sustancial que se invoca tanto en el petitum (el efecto jurídico) como en la causa petendi (fundamentos de hecho y de derecho).

Teniendo en cuenta el alcance dado a la legitimación en la causa, el demandado puede resistirse a la pretensión alegando la falta de legitimación por activa o por pasiva, y será esta última cuando se alegue que no está en la obligación ni en el deber legal de ejecutar la prestación correlativa al derecho del demandante; en otras palabras, que, desde el punto de vista de la relación jurídico sustancial, no es la persona o entidad que debe soportar la consecuencia jurídica reclamada.

De lo anterior, la Sala concluye que si bien es cierto que la legitimación en la causa es un postulado sustancial, que por regla general debe ser decidida en la sentencia, también lo es que, en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, con la finalidad de evitar dilaciones y derroche de jurisdicción y plantear el litigio con quien verdaderamente está legitimado para resistir la pretensión y afrontar el cumplimiento de la eventual consecuencia jurídica reclamada por el demandante, consagró la facultad al Juez de examinar este tópico, al menos de manera sumaria pero con efectos definitivos.

Lo que para el caso en estudio, significa que si en la audiencia inicial el juez advierte ostensible y manifiesta la inexistencia de la legitimación en la causa, bien por activa o bien por pasiva, dará por terminado el proceso en tal etàpa procesal; no obstante, si se configura tal presupuesto en una de las partes que conforma el extremo pasivo de la relación jurídica procesal, se declarará respecto

de quien así se advierta, siguiendo el trámite respecto de los demás, y todo con el ánimo de ganar celeridad y agilidad en las etapas subsiguientes. Pues nada ayuda a la economía y la celeridad procesales, adelantar un proceso judicial, en extremo denso y complejo, con una parte pasiva plural, cuando es posible adelantarla con un solo demandado o en un número reducido, más aún en un sistema procesal oral y por audiencias.

Precisa la Sala, que no en todos los casos la legitimación en la causa podría aparecer probada para la audiencia inicial, pues, como ya se dijo, la legitimación es, por regla general, objeto del proceso y thema decidendum. Empero, hay casos en que la falta de legitimación en la causa podría ser evidente e incontrovertible por aparecer clara e incluso desde el estudio y análisis de la demanda, y no tendría sentido tramitar todo el proceso respecto de una parte que en últimas no le asiste la obligación legal de soportar las pretensiones invocadas, escenario que puede revisarse a tiempo, esto es, en la etapa de resolución de excepciones en el trámite de la audiencia inicial.

La jurisprudencia reciente del H. Consejo de Estado, ya en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, también ha indicado al respecto lo siguiente:

> *"Puede concluirse que si bien el juez puede declarar la falta de legitimación en la causa durante el trámite de la audiencia inicial, pues el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su numeral sexto, así lo dispone, -entendiendo que no es una excepción previa- lo cierto es que ello* ***debe operar única y exclusivamente cuando se tiene certeza sobre la misma, es decir, que su configuración se encuentre plenamente acreditada, pues de lo contrario, se deberá esperar a que el proceso llegue hasta su etapa final y sea al momento de proferir sentencia****, cuando, habiéndose agotado todo el trámite procesal, se valore todo el caudal probatorio obrante en el proceso y se defina sobre su ocurrencia. Lo anterior en virtud, por lo demás, de que si, existiendo duda o falta de certeza acerca de la existencia de la legitimación en la causa por activa, se diera por terminado el proceso, se estaría vulnerando la prevalencia del derecho fundamental al Acceso a la Administración de Justicia. (...) No podrá decretarse la falta de legitimación en la causa por pasiva antes de dictarse sentencia, cuando no hay certeza sobre su configuración, en virtud del derecho fundamental mencionado anteriormente y entendiendo que la finalidad de que se pueda decretar previamente se debe a que, habiendo plena seguridad de que ello es así, el proceso no se extienda hasta*

546

*un fallo que sería desfavorable, creándole falsas expectativas a la parte cuando al juez ya le ha sido posible determinar sin lugar a dubitación alguna que la falta de legitimación se ha configurado."*[1]

La Sección Quinta del H. Consejo de Estado es del mismo criterio, ya en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, particularmente frente a la viabilidad de declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa en la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA:

*"La Sala de súplica deberá determinar si la decisión de negar la prosperidad de la excepción propuesta se ajusta a derecho. En este punto, merece la pena recordar, las diferencias que existen entre la legitimatio ad processum y la legitimatio ad causam. La primera atañe a la posibilidad de intervenir en juicio y ejercer todos los actos procesales permitidos. En cambio, la legitimación en la causa está directamente relacionada con el objeto de la Litis; se trata de un elemento sustancial de la pretensión, por lo que no constituye un presupuesto procesal, como sí lo es la legitimación para el proceso, sino una condición para proferir sentencia de fondo.*

*Así, la relación sustancial se determina en cuanto el demandado está objetiva e inexorablemente llamado a cumplir con la obligación o derecho que se le impone y se pretende por parte del demandante, una vez probados los hechos en el proceso y demostrada y comprometida su intervención en la configuración del acto, hecho, operación, etc. Contrario sensu, de no determinarse su actuación, no está llamado a ser responsable. Por ello, de encontrarse ab initio demostrada ausencia total de relación con la actuación cuestionada, procede declarar la excepción de falta de legitimación en la causa."*[2]

En suma, la Sala estima viable examinar y declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, en la etapa procesal de la audiencia inicial, cuando la misma se avizore de manera evidente, ostensible y manifiesta, pues de lo contrario, se deberá esperar a que el proceso llegue hasta su etapa final y sea al momento de proferir sentencia.

---

[1] Sección Tercera, Subsección "A". Auto del 12 de febrero de 2015. M.P. Dr. Hernán Andrade Rincón. Exp No. 68001233300020130061301.
[2] Auto del 6 de noviembre de 2014. M.P. Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Exp. No. 11001032800020140006500(S).

## II.2. De la naturaleza jurídica de la legitimación en la causa por pasiva.

El entendimiento de esta institución no ha sido pacífico en la doctrina. Algún sector, en cabeza de Chiovenda (1989), la ubica como condición o presupuesto de la acción. Por ello, Hugo Rocco (1966) considera que la legitimación en la causa es un asunto previo al proceso judicial, pues en este se dilucida la existencia o inexistencia de la relación jurídica sustancial entre los verdaderos legitimados. En otras palabras, no puede haber procesos sin partes legitimadas para confrontar la pretensión.

Otro sector de la doctrina, Vr. Gr. Devis Echandía, Carnelutti, no la ubica como presupuesto de la acción, toda vez que su determinación es objeto del proceso, junto con los demás elementos de la pretensión procesal. No obstante, consideran que, en estricto sentido, la legitimación en la causa no es un requisito de la sentencia favorable sino de la sentencia de fondo. En efecto, *"estar legitimado en la causa no es un requisito de la sentencia favorable, entendiendo por tal la que resuelve en el fondo y de manera favorable las pretensiones del demandante. Estar legitimado en la causa significa tener derecho a exigir que se resuelva sobre las peticiones formuladas en la demanda, es decir, sobre la existencia o inexistencia del derecho material pretendido, ya por medio de sentencia favorable o desfavorable. De consiguiente, cuando una de las partes carece de esa calidad, no será posible adoptar una decisión de fondo, y el juez deberá limitarse a declarar que se halla inhibido para hacerlo".*[3]

Finalmente, otro sector de la doctrina – Calamandrei y Couture -, de la cual pertenece nuestra tradición normativa procesal, explican la legitimación en la causa como la titularidad del derecho o relación jurídica sustancial objeto del proceso. De acuerdo con este sector de la doctrina, i). Se identifica titularidad del derecho sustancial o relación jurídica material con la legitimación en la causa; ii). Es objeto del proceso; iii). La legitimación no es condición ni presupuesto de la acción ni de la sentencia de fondo, se trata entonces de una condición de éxito de la pretensión.

Nuestro ordenamiento jurídico procesal ha acogido los fundamentos que estructuran la legitimación en la causa como una cuestión de derecho sustancial y no procesal, razón por la cual su ausencia no constituye obstáculo para resolver de fondo la Litis, sino motivo para decidirlo en forma adversa al actor.

---

[3] Hernando Devis Echandía, Teoría General del Proceso, 3ª edición, 2004, pág. 255.

547

En principio, como ya se dijo, la legitimación en la causa no es un debate previo para admitir la demanda y luego trabar el litigio, toda vez que, por regla general, la legitimación es materia de debate en el proceso, pues toca con la relación jurídico sustancial y el derecho debatido.

**II.3. De la falta de legitimación en la causa por pasiva para el caso concreto.**

Vistas las diligencias, la Sala negará el recurso interpuesto y confirmará la decisión adoptada sobre la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la apoderada de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por las razones que se expondrán a continuación:

En primer lugar, es dable puntualizar que dentro del libelo de la demanda, la parte actora endilgó imputación a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, por los siguientes motivos (Fl. 12 cuaderno primera instancia):

> *"(...) para efectos de hacer la imputación a dichas entidades es del caso tener en cuenta lo siguiente:*
>
> *(...)*
>
> *Las autoridades de tránsito: Nación – Ministerio de Transporte, Gobernación de Boyacá, Instituto de Tránsito y Transporte de Boyacá-ITBOY,* ***Policía Nacional*** *y Alcaldía municipal de Covarachìa, son responsables* ***por no realizar ningún control, omitiendo su obligación de vigilancia del servicio de transporte para que los vehículos que circulan en el territorio, lo hagan con el lleno de los requisitos legales****, pero como no se hizo esta previsión se vulneró los derechos a la seguridad pública y a la prevención de desastres técnicamente previsibles, pues el vehículo involucrado en el accidente no era apto para el transporte de estudiantes ya tenía más de 20 años de servicio, es decir* ***no le dieron cumplimiento a lo establecido en la Ley 769 de 2002 Código de Transporte Terrestre y en especial el artículo 21 de la Ley 1038 de 2010*** *(...)". (Negrita y subrayas fuera del texto original)*

Para la Sala es claro entonces que la parte actora formuló imputación a la Policía Nacional por la presunta omisión de vigilancia en que incurrió, en infracción del contenido obligacional descrito en el Código

de Transporte Terrestre, y en especial, el artículo 21 de la Ley 1038 de 2010.

De esta manera, el juzgador de primera instancia deberá analizar si respecto de las competencias funcionales atribuidas a la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional, le corresponde el control y vigilancia del servicio de transporte escolar en la jurisdicción del municipio de Covarachía. Razonamiento que, en principio, debe ser adelantado en la fase final de juzgamiento; de manera excepcional se podrá adelantar dicho raciocinio normativo durante la audiencia inicial con el propósito de indagar la eventual falta de legitimación en la causa por pasiva.

Si en dicho examen excepcional, por lo prematuro, aparece clara y evidente la absoluta desconexión de un deber funcional a cargo de la Policía Nacional, el fallador podrá considerar el decreto de la falta de legitimación en la audiencia inicial, pero, se insiste, dicha conclusión debe emerger diáfana, sin el mayor asomo de duda.

Pues bien, la Ley 769 de 2002, modificada por la Ley 1383 de 2010, Código Nacional de Tránsito, contempló a la Policía Nacional, a través de la Dirección de Tránsito y Transporte, como autoridad de tránsito en el siguiente orden:

> *"Artículo 3°. Autoridades de tránsito. Para los efectos de la presente ley entiéndase que son autoridades de tránsito,* ***en su orden,*** *las siguientes:*
>
> *El Ministro de Transporte.*
>
> *Los Gobernadores y los Alcaldes.*
>
> *Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o Distrital.*
>
> ***La Policía Nacional a través de la Dirección de Tránsito y Transporte.***
>
> *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 5° de este artículo.*
>
> *Los Agentes de Tránsito y Transporte.*
>
> *(...)*

***Parágrafo 4°. <u>La facultad de Autoridad de Tránsito otorgada a los cuerpos especializados de la Policía Nacional se ejercerá como una competencia a prevención".</u>***

Así mismo, el artículo 6º *ibídem* dispuso como organismos de tránsito:

*"Artículo 6°. **<u>Organismos de tránsito. Serán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción:</u>***

*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. <u>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</u>.***

*(...)*
*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.*

El artículo 7º ibídem dispuso el cumplimiento del régimen normativo en materia de tránsito así:

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

Lo anterior, complementado con lo dispuesto por el artículo 4° de la ley 1310 de 2009[4], que determinó la jurisdicción de las distintas autoridades y organismos de tránsito así:

---

[4] 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.

549

> *"Artículo 4. Jurisdicción. 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 (...). (Negrita y subrayas fuera del texto original)"*

De esta manera, es preciso señalar que la Ley *i.* define quienes ostentan la calidad de autoridades de tránsito, *ii.* establece una distribución de competencias entre los niveles de la administración territorial y *iii.* determina la manera como deberá articularse el ejercicio de las mismas.

Como principio básico de esa articulación se ha dispuesto que *"el manejo del tránsito en el territorio de su respectiva jurisdicción es competencia primaria de los municipios y que sólo en ausencia de autoridad de tránsito en el nivel municipal de la administración, la función deberá asumirse por las Secretarías Departamentales de Tránsito".*[5]

Entonces, el organismo de tránsito municipal es competente en su respectiva jurisdicción para conocer de las infracciones de tránsito allí cometidas; sin embargo, cuando en el municipio no exista organismo de tránsito municipal, dicha función debe asumirse por la Secretaría Departamental de Tránsito o por el órgano designado del mismo orden.

Con todo, es de anotar que, si bien la Policía Nacional a través de su Dirección de Tránsito y Transporte actúa como autoridad de tránsito, sus facultades se ejercen como una competencia a prevención, pues en la escala jerárquica después del Ministerio de Transporte, localmente los Gobernadores y los Alcaldes ejercen como autoridades de tránsito en sus respectivos entes territoriales.

---

[5] Concepto del Ministerio de Transporte N° 20101340349471, del 15 de septiembre de 2010. Asunto: Tránsito – clasificación y competencia de un organismo de tránsito.

En este sentido, la Ley 769 de 2002 asignó a la Policía Nacional competencia sobre las carreteras nacionales y a los organismos departamentales de tránsito respecto de 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", y como quiera 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[6]. Si opta por la Policía Nacional, 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[7].

De conformidad con el anterior recorrido normativo, sin ánimo de exhaustividad, la Sala concluye que la presunta falta de legitimación en la causa por pasiva que alega la Policía Nacional no emerge diáfana ni clara, pues nótese que en determinados casos excepcionales la Policía Nacional sí podría tener injerencia como organismo de tránsito a nivel municipal, injerencia, que aunque remota, no hace posible que en esta etapa procesal prematura pueda el juzgador considerar *prima facie* un falta de legitimación para declararla y excluir de toda posible responsabilidad al ente policial.

Para el objeto sub examine, el juzgador de primera instancia, no sólo deberá auscultar desde su autonomía judicial el alcance de las disposiciones normativas ya reseñadas, sino que, además, deberá emprender un análisis fáctico y probatorio a fin de examinar la existencia o no de un Convenio Interadministrativo de Cooperación con la Policía Nacional, a efectos de aunar esfuerzos de colaboración para que la Policía Nacional asumiera el control y regulación del Tránsito y Transporte, y se fortalecieran las condiciones de seguridad en los municipios de jurisdicción del Departamento, entre ellos Covarachía.

Por lo anterior, le asistió razón al A quo de declarar infundada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta

---

[6] 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.
[7] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 3024 de 2011.

por la Policía Nacional, pues, como se acaba de reseñar, la misma no emerge clara ni diáfana en esta etapa procesal.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá,

## III. RESUELVE:

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la decisión proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Oralidad de Duitama, en audiencia inicial de fecha 26 de octubre de 2016.

**SEGUNDO.-** Ejecutoriada esta decisión, devuélvase el expediente al Juzgado de origen dejando las constancias de rigor.

Notifíquese y cúmplase

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**
**Magistrado**

**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**
**Magistrado**

**CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ**
**Magistrada**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACA
NOTIFICACION POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No. 63 de hoy 25 ABR 2018
EL SECRETARIO