REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B

Bogotá D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente:	**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**
Radicación:	**No. 25000-23-41-000-2020-00495-00**
Demandante:	**VEEDURÍA INTEGRAL DE MOVILIDAD**
Demandado:	**DIRECCIÓN NACIONAL DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE - DITRA**
Referencia:	**ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO**

Decide la Sala la solicitud presentada por la Veeduría Integral de Movilidad, para obtener el cumplimiento por parte de la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte - DITRA de lo establecido en la Resolución No. 1885 de 2015 expedida por el Ministerio de Transporte, la cual acoge el Manual de Señalización Vial.

I. ANTECEDENTES

A. Los hechos de la demanda

Del confuso escrito de demanda, se extrae el siguiente fundamento fáctico:

1. Considera que, cuando los policías de la Seccional Bogotá instalan y operan Retenes – Puestos de Control en dicho tramo de la vía, presuntamente violan flagrantemente lo indicado en la citada norma, puesto que en ninguna parte de la misma y de manera expresa, les permite a los policías que en dicho tramo de vía instalen retenes – puestos de control.

2. Expresa que, una de las frecuentes infracciones a los actores viales como los ciclistas y motociclistas, es que por el solo hecho de pisar estas zonas debidamente delimitadas, los policías automáticamente solicitan

la detención y proceden a la imposición e inmovilización de sus vehículos por transitar por la "berma" bajo el código de infracción D06:

> *"D.6. Adelantar a otro vehículo* ***en berma****, túnel, puente, curva, pasos a nivel y cruces no regulados o al aproximarse a la cima de una cuesta o donde la señal de tránsito correspondiente lo indique. En el caso* ***de motocicletas se procederá a su inmovilización hasta tanto no se pague el valor de la multa o la autoridad competente decida sobre su imposición en los términos de los artículos 135 y 136 del Código Nacional de Tránsito****."* (resalta la parte demandante).

3. Alega que, *"los policías de tránsito y transporte no solo en la instalación sino también en la operación de los retenes – puestos de control, realizan maniobras altamente peligrosas, pues con los famosos "conos" que portan en sus manos, por si un motociclista no ve la señal de "pare" por una deficiente demarcación de dichos Retenes – Puestos de Control, los policías proceden a golpearlos con los "conos" o a lanzárselos a las llantas de las motocicletas, para que según ellos: "se detengan esos tales por cuales" práctica altamente riesgosa, pues no solo exponen a los actores viales a una caída, sino a una situación muy preocupante como lo es que, una vez en el piso, sean atropellados por vehículos que transiten simultáneamente o al lado de ellos"*.

4. Pone de manifiesto que, *"no entiende como policiales adscritos a la Especialidad de Tránsito y Transporte llegan a los Retenes – Puestos de Control en sus motocicletas particulares, y las estacionan al lado de las de uso oficial, en vías similares a las del caso aquí citado, vías que obviamente no están autorizadas para ello"*.

B. Las pretensiones

Con fundamento en lo anterior la parte actora solicitó que se acceda a las siguientes súplicas:

> *"En este orden de ideas* ***Mayor General CARLOS ERNESTRO RODRÍGUEZ CORTÉS DIRECTOR DITRA, muy respetuosamente le solicitamos observar y dar estricto cumplimiento a la Resolución 1885 de 2015 y por ende, al***

Manual de Señalización Vial*, lo cual está enmarcado a la Constitución, las leyes y la normatividad vigente, y que por ende rigen su actuar a Nivel Nacional, las cuales usted juró cumplir de acuerdo al artículo 122 de la Constitución:*

"ningún servidor público entrará a ejercer su cargo ***sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben****.*

Para que así y de ***manera inmediata:***

1. ***Le ordene a todas las Seccionales y/o a quien corresponda el estricto cumplimiento a lo indicado en la Resolución 1885 de 2015*** *y por ende,* ***al Manual de Señalización Vial****.*

2. *Se sirva ordenar a quien corresponda* ***se suspenda de manera inmediata la Instalación y Operación de los Retenes – Puestos de Control en estos tramos de la vía****, así como sobre puentes, glorietas, pasos a nivel, debajo de puentes, zonas de poca iluminación, y demás tramos de vía en las cuales se exponga innecesariamente la seguridad de los administrados y de los policiales que adelantan dichos Retenes – Puestos de Control."* (Negrilla y subrayado de la parte demandante).

C. La actuación judicial en esta Corporación

Por auto de 21 de agosto de 2020, se admitió la acción de la referencia, la cual ordenó notificar a las partes.

D. La contestación de la demanda

A través de memorial, por intermedio de la Jefe Oficina Asunto Jurídicos de la Dirección de Tránsito y Transporte, la entidad demandada presentó el escrito de contestación, manifestando en síntesis lo siguiente:

Manifiesta que, esta acción no es procedente, en cuanto a la vinculación de la Policía Nacional - Dirección de Tránsito y Transporte, toda vez que, se le brindó respuesta al demandante mediante comunicación oficial S-2020-296481/SETRA — SOAPO — 1.10 de fecha 31 de agosto de 2020, dando contestación a lo competente por esta Dirección, enviada a la cuenta de correo electrónico veeduriaintegraldemovilidad@gmail.com.

Por lo anterior, considera que se demuestra que la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional, respondió la solicitud del demandante, con la respuesta brindada, siendo enviada a su correo electrónico.

Asimismo, la Policía Nacional en forma general, tiene documentado dentro de sus procedimientos mediante código 1CS-PR-0017 el de *"Instalar y ejecutar puesto de control",* el cual es utilizado dentro del proceso "Convivencia y Seguridad Ciudadana", en aquellas actividades donde se requiera utilizar dicho procedimiento. Es en este documento donde se estipula un mínimo de diez (10) uniformados para su instalación en el sector rural y para la parte urbana un mínimo de ocho (08) uniformados para su instalación, así como una valla y las demás características.

No obstante lo anterior, aclara que no siempre se requiere la conformación de un "puesto de control" con las características mencionadas anteriormente, para la aplicación del régimen normativo de tránsito en las diferentes vías del país, como es el caso de la realización de comparendos por trasgresiones a las normas contenidas en la Ley 769 de 2002, por parte de los diferentes actores del tránsito, es por ello, que en un área de prevención vial, pueden estar perfectamente, un mínimo de uniformados que permitan la detección de un presunto contraventor.

En lo relacionado al lugar donde se puede establecer un puesto de control, pone en conocimiento que la realización de controles, de cualquier tipo de infracción obedecen a criterios adoptados por el Jefe de Seccional de Tránsito y Transporte de cada departamento o metropolitana, previa coordinación con el organismo de tránsito de la jurisdicción, quienes en atención a la accidentalidad o sitios de concurrente violación al régimen normativo, ordena la realización de estos controles, encaminados a cumplir la misionalidad constitucional y a preservar la vida e integridad física de los actores del tránsito.

De igual manera esa Dirección, en aras de brindar un mejor servicio, impartió instrucciones mediante el Instructivo No. *006IPLANE-DITRA 70* de fecha 17 de julio de 2019 *"Actividades de Control y Fiscalización del Servicio de Policía de la Dirección de Tránsito y Transporte"* el cual se encuentra vigente a la fecha con excepción de los puestos de control el cual debe regirse por el procedimiento de código 1CS-PR-0017 *"Instalar y Ejecutar Puesto de Control".*

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: A) finalidad de la acción de cumplimiento; B) acto administrativo cuyo cumplimiento se reclama, y C) caso concreto.

A. Finalidad de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política y el artículo 146 del C.P.A.C.A., tiene por finalidad hacer efectivo el derecho de que goza toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de intereses jurídicos, para exigir, tanto a las autoridades públicas como a los particulares que ejerzan funciones de esta índole, el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a tal autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos, y de tal forma, hacer efectiva la observancia del ordenamiento jurídico existente.

Sobre el particular, es pertinente advertir que los requisitos mínimos exigidos para la procedencia de la acción de cumplimiento, son los siguientes:

a) Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos (art. 1º ley 393 de 1997).

b) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento (arts. 5º y 6º *ibídem*).

c) Que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido a cumplir, o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8º de la misma norma).

d) Que el deber cuyo cumplimiento se reclama, contenido en la norma con fuerza material de ley o acto administrativo, sea válido jurídicamente y exigible actualmente.

e) No procede la acción cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico, salvo el caso que, de no proceder el juez administrativo, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

B. Acto administrativo cuyo cumplimiento se reclama

La parte actora alega como mandato incumplido el contenido en la Resolución 1885 de 2015 expedida por el Ministerio de Transporte, cuyo texto es el siguiente:

"RESOLUCIÓN 0001885 de 17 de junio de 2015

Por la cual se adopta el "Manual de señalización vial – Dispositivos uniformes para la regulación del tránsito en calles, carreteras y ciclorutas de Colombia-".

(…)

RESUELVE

ARTÍCULO 1. *Objeto. La presente resolución tiene por objeto adoptar el "Manual de señalización vial – Dispositivos uniformes para la regulación del tránsito en calles, carreteras y ciclorutas de Colombia, el cual forma parte integral del presente acto administrativo.*

ARTÍCULO 2. *Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente resolución son aplicables en todo el territorio nacional, para calles, carreteras, ciclorrutas, pasos a nivel de éstas con las vías férreas o cuando se desarrollen obras o eventos que afecten el tránsito sobre las mismas.*

ARTÍCULO 3. *Responsabilidad de aplicación. Toda entidad pública o persona natural o jurídica que desarrolle la actividad de señalización vial deberá ceñirse estrictamente a lo establecido en el citado Manual.*

ARTÍCULO 4. *Vigencia. La presente resolución rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial las Resoluciones 1050 de 2004, 4577 de 2009 y 1236 de 2013.*

(…)".

C. Caso concreto

En el caso *sub examine* la parte actora, en ejercicio de la acción de cumplimiento, demandó a la Dirección Nacional de Tránsito y Transporte - DITRA, con el fin de que cumpla lo dispuesto en el acto antes transcrito.

En relación con los requisitos mínimos de la acción de cumplimiento, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

"El artículo 87 de la Constitución Política permite que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo que otra autoridad se rehúsa a observar y que en caso de prosperar la acción, en sentencia se le ordenará la ejecución del deber omitido.

"Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 393 de 1997, son tres los requisitos mínimos exigidos para que proceda la acción de cumplimiento: a) Que la obligación cuya observancia se discute esté consignada en la ley o en acto administrativo; ***b) Que contenga la norma un mandato claro, inobjetable para la autoridad a la cual se reclama el cumplimiento;*** *y c) Que se*

pruebe la renuencia tácita o expresa de la autoridad llamada a cumplir la norma jurídica"[1]*.*

En sentencia de 2003, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo señaló:

> *"La ley 393 de 1997 señala como requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento, que el deber jurídico cuyo cumplimiento se exige por medio de la acción,* ***esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, de una manera tal que sea imperativo, inobjetable y exigible a la autoridad de la cual se está reclamando su ejecución****; que la administración haya sido y continúe siendo renuente a cumplir, que tal renuencia sea probada por el demandante de la manera como lo exige la ley, y que, tratándose de actos administrativos de carácter particular, el afectado no tenga ni haya tenido otro instrumento judicial para lograr su cumplimiento, salvo en el caso en que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.*
> *"....."*
>
> *"En lo que hace a las características de la obligación exigible, esta Corporación ha sido enfática en señalar que cuando las normas cuyo cumplimiento se demandan no contienen un mandato imperativo inmediato y preciso para el demandado, las pretensiones no pueden prosperar.*
> *"....."*[2] (resalta la Sala).

De acuerdo con los apartes jurisprudenciales antes trascritos, y con los lineamientos trazados por esta Corporación en reiteradas oportunidades[3], se tiene lo siguiente:

a) El deber jurídico incumplido, consignado en una norma con fuerza material de ley o en un acto administrativo, debe contener un mandato imperativo, inobjetable, preciso y exigible a la autoridad respecto de la cual se busca el cumplimiento del mismo, sin ningún condicionamiento, es decir, que su obligatoriedad debe resultar evidente y sin discusión alguna.

---

[1] Consejo de Estado, Sección Quinta, expediente número 2002-1065-01(ACU-1498), M.P. Roberto Medina López.
[2] Consejo de Estado, Sección Tercera, rad. 2003-00451-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.
[3] Véanse entre muchas: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", sentencia de 20 de febrero de 2012, exp. no. AC-2012-00061, M.P. Fredy Ibarra Martínez.

b) Adicionalmente, el incumplimiento de dicho mandato debe generar una irregularidad de la autoridad renuente en el ejercicio de sus funciones.

c) Finalmente, en los eventos en que la norma cuyo cumplimiento se demanda no reúna las características anotadas anteriormente, se impone denegar las pretensiones de la acción.

Así las cosas y en la forma en que ha sido planteada la demanda, la Sala observa que el requisito de exigibilidad no se configura en este proceso, en la medida en que, en la norma demandada como incumplida se refiere a la reglamentación sobre señalización de las vías (incluidas las férreas) y no sobre los retenes, y en ese sentido tampoco **va dirigida directamente** a la entidad aquí accionada, toda vez que, el Manual de Señalización aquí debatido, establece que es responsabilidad de cada organismo de tránsito en su jurisdicción velar por el cumplimiento del mismo, a saber:

> ***"1.4 AUTORIDAD LEGAL***
>
> *Corresponde al Ministerio de Transporte, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1383 de 2010 que modificó el artículo 5 de la Ley 769 de 2002, reglamentar las características técnicas de la demarcación y señalización de toda la infraestructura vial. De otra parte, la Ley 769 de 2002 le fija al Ministerio de Transporte la responsabilidad de determinar los elementos y los dispositivos de señalización necesarios en las obras de construcción (parágrafo del artículo 101), las señales, barreras, luces y demarcación en los pasos a nivel de las vías férreas (artículo 113) y la reglamentación del diseño y la definición de las características de las señales de tránsito, su uso, su ubicación y demás características que estime convenientes. Estas señales serán de obligatorio cumplimiento para todo el territorio nacional (artículo 115).*
>
> *"La aplicación y el cumplimiento de las reglamentaciones establecidas por el Ministerio de Transporte será responsabilidad de cada una de las autoridades de tránsito en su respectiva jurisdicción." (artículo 5 de la Ley 769 modificado por el artículo 3 de la Ley 1383 de 2010).*
>
> *"Cada organismo de tránsito responderá en su jurisdicción por la colocación y el mantenimiento de todas y cada una de las señales necesarias para un adecuado control del tránsito, que serán determinadas mediante estudio que contenga las necesidades y el*

> *inventario general de la señalización en cada jurisdicción." (Ley 769 de 2002, artículo 115, parágrafo 1).*
>
> *"En todo contrato de construcción, pavimentación o rehabilitación de una vía urbana o rural, será obligatorio incluir la demarcación vial correspondiente, so pena de incurrir el responsable, en causal de mala conducta." (Ley 769 de 2002, artículo 115, parágrafo 2)."* (subraya la Sala).

Apoyando lo anterior, se tiene que una vez revisado el confuso escrito de demanda, lo que en realidad pretende la parte demandante, es que la Policía de Tránsito no realice retenes[4] sobre las bermas[5] pero solicita es a la Dirección Nacional de Tránsito del Ministerio de Transporte que la haga cumplir, respecto a lo cual se debe aclarar que, el acto que regula los retenes en Colombia es la Resolución 9960 de 13 de noviembre de 2002 (Reglamento de vigilancia urbana y suburbana), la cual no fue materia de discusión en esta acción.

Además de lo ya considerado, se tiene que, la parte demandante simplemente se limitó a solicitar de manera general y en abstracto el cumplimiento de un acto administrativo que lleva consigo un Manual, sin especificar qué tema del mismo es el que se busca su acatamiento.

Así las cosas, ante la inexistencia un mandato imperativo, desde el enfoque que pretende la parte demandante ni la precisión sobre cuál aspecto específico de tales manuales debe efectuarse el juicio de cumplimiento, la Sala denegará las pretensiones de la demanda.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B,** administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

---

[4] **LEY 769 DE 2002. "*ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES.*** *Para la aplicación e interpretación de este código, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: (…)* ***Retén:*** *Puesto de control instalado técnicamente por una de las autoridades legítimamente constituidas de la Nación."*

[5] **LEY 769 DE 2002*. "ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES*** *(…)* ***Berma:*** *Parte de la estructura de la vía, destinada al soporte lateral de la calzada para el tránsito de peatones, semovientes y ocasionalmente al estacionamiento de vehículos y tránsito de vehículos de emergencia."*

F A L L A :

1º) Deniéganse las pretensiones de la demanda presenta por la Veeduría Integral de Movilidad, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2º) Notifíquese esta decisión a las partes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

3º) Ejecutoriado este fallo, previas las constancias secretariales de rigor **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha, según Acta No.

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado