



Concepto 333101 de 2021 Departamento Administrativo de la Función Pública

20216000333101

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 20216000333101

Fecha: 10/09/2021 12:13:57 p.m.

Bogotá D.C.

REF: EMPLEO. Funciones. Asignación de funciones. ¿Un inspector de policía puede desempeñar funciones de autoridad de tránsito? Rad: 20212060566582 del 05 de agosto de 2021.

Acuso de recibo la comunicación de la referencia, remitida a este Departamento Administrativo por la Procuraduría General de la Nación, a través de la cual presenta varios interrogantes relacionados con la función del inspector de policía como autoridad de tránsito; al respecto, me permito dar respuesta en los siguientes términos:

1.- Al primer interrogante de su escrito mediante el cual consulta si se encuentra facultado como inspector de tránsito para realizar un informe de accidente de tránsito, levantamiento de croquis y conciliación, se señala que:

Con relación a las funciones pertenecientes a los empleos, es preciso hacer referencia al Artículo 122 de la Constitución Política, que establece:

«No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento... y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.» (Subrayado fuera de texto)

A su vez, la Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, señala lo siguiente:

«ARTÍCULO 19.- El empleo público.

1. El empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública objeto de esta ley. Por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.

2. El diseño de cada empleo debe contener:

- a) La descripción del contenido funcional del empleo, de tal manera que permita identificar con claridad las responsabilidades exigibles a quien sea su titular;
- b) El perfil de competencias que se requieren para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio. En todo caso, los elementos del perfil han de ser coherentes con las exigencias funcionales del contenido del empleo;
- c) La duración del empleo siempre que se trate de empleos temporales.»

Atendiendo el Artículo 19 de la Ley 909 de 2004, esta Dirección Jurídica ha sido consistente en manifestar que el empleo público es el núcleo básico de la función pública, e implica un conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a su titular con las competencias requeridas para llevarlas a cabo, a efectos de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado; para lo cual los empleos se agrupan por niveles, correspondiendo igualmente una serie de responsabilidades y obligaciones de acuerdo a su nivel jerárquico, que como contraprestación el empleado recibirá una asignación básica mensual fijada previamente de acuerdo con las escalas de remuneración establecidas por el Gobierno Nacional.

Así las cosas, el empleo debe ser entendido como la denominación, el código y el grado que se asignan para su identificación, así como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo.

Por otra parte, frente a los manuales de funciones y de competencias laborales el Decreto 1083 de 2015 Único Reglamentario del Sector de la Función Pública señala:

“ARTÍCULO 2.2.4.10. Manuales específicos de funciones y de competencias laborales. De conformidad con lo dispuesto en el presente Título, las entidades y organismos en los manuales específicos de funciones y de competencias laborales deben incluir: el contenido funcional de los empleos; las competencias comunes a los empleados públicos y las comportamentales, de acuerdo con lo previsto en los Artículos 2.2.4.7 y 2.2.4.8 de este Título; las competencias funcionales; y los requisitos de estudio y experiencia de acuerdo con lo establecido en el decreto que para el efecto expida el Gobierno Nacional.”

Por consiguiente, la entidad a su interior debe establecer el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, en donde se identifiquen los perfiles requeridos y las funciones propias de cada empleo que se encuentre en la planta de personal, para el cumplimiento de los objetivos institucionales. Este es el soporte técnico que justifica y da sentido a la existencia de los cargos de la entidad.

Ahora bien, con relación a las funciones de un Inspector de Policía como autoridad de tránsito, se tiene que el Artículo 2º de la Ley 1383 de 2010, modificadorio del Artículo 3º de la Ley 769 de 2002 señala:

“ARTÍCULO 2º. El Artículo 3º de la Ley 769 de 2002, quedará así:

“ARTÍCULO 3º. 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 párrafo 5° de este Artículo.

· Los Agentes de Tránsito y Transporte.

PARÁGRAFO 1°. 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 2°. El Gobierno Nacional podrá delegar en los organismos de tránsito las funciones que por ley le corresponden al Ministerio de Transporte.

PARÁGRAFO 3°. 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 4°. La facultad de Autoridad de Tránsito otorgada a los cuerpos especializados de la Policía Nacional se ejercerá como una competencia a prevención.

PARÁGRAFO 5°. Las Fuerzas Militares podrán ejecutar la labor de regulación del tránsito, en aquellas áreas donde no haya presencia de Autoridad de Tránsito." (Subrayas y negrilla nuestras)

Por otra parte, la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", establece:

"ARTÍCULO 206. Atribuciones de los inspectores de Policía rurales, urbanos y corregidores. Les corresponde la aplicación de las siguientes medidas:

1. Conciliar para la solución de conflictos de convivencia, cuando sea procedente.
2. Conocer de los comportamientos contrarios a la convivencia en materia de seguridad, tranquilidad, ambiente y recursos naturales, derecho de reunión, protección a los bienes y privacidad, actividad económica, urbanismo, espacio público y libertad de circulación.
3. Ejecutar la orden de restitución, en casos de tierras comunales.
4. Las demás que le señalen la Constitución, la ley, las ordenanzas y los acuerdos.
5. Conocer, en única instancia, de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:
 - a) Reparación de daños materiales de muebles o inmuebles;
 - b) Expulsión de domicilio;
 - c) Prohibición de ingreso a actividad que involucra aglomeraciones de público complejas o no complejas;
 - d) Decomiso.
6. Conocer en primera instancia de la aplicación de las siguientes medidas correctivas:
 - a) Suspensión de construcción o demolición;
 - b) Demolición de obra;
 - c) Construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble;
 - d) Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles;
 - e) Restitución y protección de bienes inmuebles, diferentes a los descritos en el numeral 17 del Artículo 205;
 - f) Restablecimiento del derecho de servidumbre y reparación de daños materiales;
 - g) Remoción de bienes, en las infracciones urbanísticas;
 - h) Multas;

i) *Suspensión definitiva de actividad.*

PARÁGRAFO 1°. *Los inspectores de Policía no ejercerán funciones ni realizarán diligencias jurisdiccionales por comisión de los jueces, de acuerdo con las normas especiales sobre la materia.*

PARÁGRAFO 2°. *Cada alcaldía tendrá el número de inspectores de Policía que el Alcalde considere necesario, para una rápida y cumplida prestación de la función de Policía en el municipio.*

Habrá inspecciones de Policía permanentes durante veinticuatro (24) horas en las ciudades capitales de departamento, en los distritos, y en los municipios que tengan una población superior a los cien mil habitantes.

PARÁGRAFO 3°. *Para los efectos previstos en los Artículos 18 y 19 del Decreto 785 de 2005, la formación profesional para el desempeño de los cargos de Inspector de Policía Urbano Categoría Especial, 1ª Categoría y 2ª Categoría, será únicamente la de abogado, y la formación técnica para el desempeño de los cargos de Inspector de Policía 3ª a 6ª Categoría e Inspector de Policía Rural requerirá la terminación y aprobación de los estudios de la carrera de derecho.” (Subrayas y negrilla nuestras)*

Conforme a lo dispuesto en la normativa transcrita, el inspector de policía es una autoridad de tránsito y está investido de las facultades a éstas atribuida, y dentro de las funciones expresamente asignadas en Ley 1801 de 2016, se encuentran las que se asignen mediante la Constitución, Ley, Ordenanzas o Acuerdos.

Por consiguiente, en criterio esta Dirección Jurídica, en el manual específico de funciones y de competencias laborales de la entidad en la cual se encuentra vinculado, debe estar previsto el contenido funcional del empleo de Inspector de Policía del cual es titular, cuyas atribuciones son, además de las asignadas en el Artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, las funciones que le señale la Constitución Política, la ley, las ordenanzas y los acuerdos; en consecuencia, las atribuciones de autoridad de tránsito que les atribuye el Artículo 2º de la Ley 1383 de 2010, modificadorio del Artículo 3º de la Ley 769 de 2002, debe estar incluida y desarrollada en el manual específico de funciones y de competencias laborales, y en tal efecto, deben ser desempeñadas por usted en calidad de Inspector de Policía.

2.- A su segundo interrogante, relacionado con determinar cuál es el funcionario competente para desarrollar funciones de autoridad de tránsito en ese municipio, se reitera que con base en lo anterior, el inspector de policía es autoridad de tránsito y por ende tiene a cargo el desempeño de dichas funciones.

3.- Con relación a su tercer interrogante, sobre la disponibilidad laboral de quien ostente la autoridad de tránsito, se recuerda que, en el inciso segundo del parágrafo 2 del Artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, se dispuso que habrá inspecciones de Policía permanentes durante veinticuatro (24) horas en las ciudades capitales de departamento, en los distritos, y en los municipios que tengan una población superior a los cien mil habitantes; sin embargo, se colige que dicha disposición se refiere a las Inspecciones de Policía como institución y no al cargo de inspector de policía.

Como se ha explicado anteriormente, el empleo de inspector de policía, por ser un cargo que tiene funciones de autoridad de policía como de autoridad de tránsito, se considera que el empleado público debe tener disponibilidad en la prestación del servicio por la connotación de las funciones.

De acuerdo a lo que se ha dejado indicado anteriormente en virtud de las funciones que ejerce un inspector de policía, corresponderá a la administración territorial, establecer la jornada laboral ajustándola a las funciones que desempeña.

4.- Sobre su interrogante sobre la aplicación de la competencia a prevención, es imperante traer a colación el desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado, que en Concepto 2034 de 2011, señaló sobre el particular:

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

ofrece el numeral 20 del mismo Artículo 23, según el cual "Para la práctica de pruebas anticipadas, de requerimiento y diligencias varias, serán competentes, a prevención, el juez del domicilio y el de la residencia de la persona con quien debe cumplirse el acto." Así las cosas, la prevención convierte en exclusiva la competencia del juez en aquellos eventos en los que por disposición de la ley son varios los jueces que podrían conocer el mismo asunto y, por consiguiente, la competencia será exclusiva de este juez y no de ningún otro.

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

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

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

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

No pudiendo los cuerpos especializados de la Policía Nacional despojar de sus competencias a los organismos, autoridades y agentes de tránsito departamentales, municipales y distritales, puesto que violarían la ley que se las atribuyó, amén del principio constitucional fundamental de autonomía, la regla del parágrafo 4° del Artículo 3° de la ley 769 de 2002 (modificado por el Artículo 2° de la ley 1383 de 2010) ha de entenderse en el contexto del inciso 4° del Artículo 7° de la misma ley, conforme al cual "cualquier autoridad de tránsito está facultada para abocar el conocimiento de una infracción o de un accidente mientras la autoridad competente asume la investigación."

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

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

De igual forma, el agente de tránsito que en tales circunstancias hubiere conocido de un accidente remitirá, a más tardar dentro de las

veinticuatro horas siguientes, copia del respectivo informe y croquis al "organismo de tránsito" competente para lo pertinente, y a los centros de conciliación autorizados por el Ministerio de Justicia (art. 145), o a la autoridad instructora competente en materia penal si los hechos dieran lugar a ello (art. 149)."

De lo anterior se concluye que la competencia a prevención es una facultad atribuida a los cuerpos especializados de la Policía Nacional, según la cual, éstos podrán adoptar medidas inmediatas ante la ausencia de la autoridad de tránsito correspondiente, pero su competencia no se extiende al conocimiento y desempeño de las funciones asignadas únicamente a la autoridad de tránsito, sino que la facultad mentada pretende minimizar los daños y riesgos que para personas o cosas pudieran derivarse de incidentes relativos al tránsito, en aquellos eventos en los que la autoridad competente esté ausente y los agentes policiales estén disponibles en las proximidades donde ocurre el siniestro.

En concordancia con lo anterior, frente a su consulta, esta Dirección Jurídica considera en primer lugar, que como se refirió anteriormente, como autoridad de tránsito tiene el deber de ejercer las funciones asignadas, así como de cumplir con la disponibilidad en la prestación de servicio y atender las situaciones sobre las cuales tiene la competencia de conocer, y en segundo lugar, se reitera que la competencia a prevención, será ejercida por los cuerpos especializados de la Policía Nacional, cuando la autoridad de tránsito no se encuentre presente o cercana al lugar donde eventualmente ocurra un siniestro.

5.- Con relación a las funciones de un Inspector de Policía de un municipio que no cuenta con tránsito municipal, se reitera que en el manual específico de funciones y de competencias laborales de la entidad en la cual se encuentra vinculado, debe estar previsto el contenido funcional del empleo de Inspector de Policía del cual es titular, cuyas atribuciones son, además de las asignadas en el Artículo 206 de la Ley 1801 de 2016, las funciones que le señale la Constitución Política, la ley, las ordenanzas y los acuerdos; en consecuencia, las atribuciones de autoridad de tránsito que les atribuye el Artículo 2º de la Ley 1383 de 2010, modificadorio del Artículo 3º de la Ley 769 de 2002, debe estar incluida y desarrollada en el manual específico de funciones y de competencias laborales, y en tal efecto, deben ser desempeñadas por quien tenga la calidad de Inspector de Policía.

Para mayor información respecto de las normas de administración de los empleados del sector público; así como las inhabilidades e incompatibilidades aplicables a los mismos, me permito indicar que en el link <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/gestor-normativo> podrá encontrar conceptos relacionados con el tema, que han sido emitidos por esta Dirección Jurídica.

El anterior concepto se emite en los términos establecidos en el Artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

ARMANDO LÓPEZ CORTES

Director Jurídico

Proyectó: Nataly Pulido

Revisó: Harold Israel Herreño Suarez

Aprobó: Armando López

11602.8.4

Fecha y hora de creación: 2024-12-04 13:47:33