

**MINISTERIO DE TRANSPORTE
SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE**

RESOLUCIÓN NÚMERO 0393 DE 23-01-2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

**LA DIRECTORA DE INVESTIGACIONES DE TRÁNSITO Y
TRANSPORTE TERRESTRE**

En ejercicio de las facultades legales, en especial de las previstas en la Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996, la Ley 769 de 2002, la Ley 1437 de 2011, la Ley 1564 de 2012, el Decreto 1079 de 2015 y el Decreto 2409 de 2018, y

CONSIDERANDO

PRIMERO: Que mediante Resolución No. **5854** del **16** de **agosto** de **2023**, la Superintendencia de Transporte abrió investigación administrativa y formuló pliego de cargos contra el organismo de tránsito denominado **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** (en adelante **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** o la Investigada), con el fin de determinar si incurrió en la conducta descrita en el literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

SEGUNDO: Que la resolución de apertura fue notificada por aviso el día 12 de septiembre de 2023 a la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** según consta en la Guía de Entrega No. RA441425093CO de la empresa Servicios Postales Nacionales S.A.S.

2.1. En el **ARTÍCULO SEXTO** de la Resolución No. 5854 del 16 de agosto de 2023 se ordenó publicar el contenido de la misma para conocimiento e intervención de terceros indeterminados, de conformidad con lo previsto en los artículos 37 y 38 de la Ley 1437 de 2011. Revisado el Sistema de Gestión Documental de la Entidad, se evidenció que no hubo participación de terceros interesados en la presente actuación administrativa.

2.2. En la resolución de apertura se imputó lo siguiente:

*"(...) **11.1. Imputación fáctica y jurídica:***

De conformidad con lo expuesto por este despacho en la parte considerativa del presente acto administrativo, se pudo establecer del material probatorio que reposa en el expediente que presuntamente la Investigada incurrió en: (i) el no suministro a la Superintendencia de Transporte de la información legalmente requerida, conducta que se enmarca en lo dispuesto en el literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

*Lo anterior encuentra fundamento en lo expuesto en el numeral décimo (10º) de este acto administrativo, que corresponde a que la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** presuntamente no dio respuesta a*

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

*"Por la cual se decide una investigación administrativa"
un requerimiento de información realizado por la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre.*

*Así las cosas, se puede concluir que la actuación de la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** presuntamente transgredió la normatividad vigente aplicable a los organismos de tránsito.*

11.2. Cargos:

*Frente al comportamiento que ha sido desarrollado a lo largo de este acto administrativo, se encontró que la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** presuntamente incurrió en la conducta prevista en la normatividad vigente, así:*

CARGO ÚNICO: *Del material probatorio recaudado en esta actuación administrativa y, en particular de lo expuesto en el considerando 10.1, se evidencia que la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** presuntamente no dio respuesta a un (1) requerimiento de información realizado por la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre, incurriendo así en la conducta descrita en el literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.*

En el referido literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, se establece lo siguiente:

"Artículo 46. (...) c) En caso de que el sujeto no suministre la información que legalmente le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante".

Es importante agregar que, de encontrarse mérito para ello, la conducta establecida en el literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 será sancionada de conformidad con lo establecido en el primer inciso y el literal a) del párrafo del mismo artículo, en los cuales se indica:

"Artículo 46. Con base en la graduación que se establece en el presente Artículo, las multas oscilarán entre 1 y 2000 salarios mínimos mensuales vigentes teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción y procederán en los siguientes casos:

(...)

PARÁGRAFO. Para la aplicación de las multas a que se refiere el presente artículo se tendrán en cuenta los siguientes parámetros relacionados con cada Modo de transporte:

A. Transporte Terrestre: de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes".

TERCERO: *Que una vez notificada la resolución de apertura de investigación, la Investigada contaba con el término de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación del acto administrativo para presentar descargos, solicitar y aportar las pruebas que pretendiera hacer valer dentro del proceso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, el cual venció el día **03 de octubre de 2023**.*

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

CUARTO: Que una vez revisado el sistema de gestión documental de la Superintendencia de Transporte se encuentra que la Investigada allegó escrito de descargos, mediante Radicado Supertransporte No. 20235342406542 del 02 de octubre de 2023, esto es, dentro del término señalado por la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre en la resolución de formulación de cargos.

En este punto, es importante señalar que en la Resolución No. 12738 del 18 de diciembre de 2023, por la cual se ordenó la apertura del período probatorio en la presente actuación, se cometió el error de señalar que la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** no había presentado descargos, sin embargo, tal error fue subsanado en virtud del artículo 41 de la Ley 1437 de 2011¹, en la etapa procesal que antecede, es decir, en el cierre del período probatorio realizado mediante acto administrativo No. 8808 de 26 de agosto de 2024.

QUINTO: Que, esta Dirección mediante Resolución No. 12738 del 18 de diciembre de 2023 ordenó la apertura del período probatorio, por un término de treinta (30) días, y se decretaron unas pruebas de oficio dentro del procedimiento administrativo sancionatorio iniciado con Resolución No. 5854 del 16 de agosto de 2023, en contra la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** y a través de la cual:

5.1. Se ordenó tener como pruebas los documentos que integran el expediente.

5.2. Se decretó de oficio la práctica de las siguientes pruebas documentales:

" 3.1.1. Ordenar a la **DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** que:

a) *Certifique la recepción por parte de la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** del Oficio de Salida Supertransporte No. 20238710332671 del 11 de mayo de 2023.*

b) *Certifique el acceso y consulta por parte de la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** al contenido del Oficio de Salida Supertransporte No. 20238710332671 del 11 de mayo de 2023.*

5.3. Que, revisado el sistema de gestión documental de la Superintendencia de Transporte, se evidencia que mediante memorando interno No. 20245340007093 del 19 de enero de 2024, esto es, dentro del término del período probatorio decretado en la presente investigación administrativa, la Directora Administrativa de esta Entidad remitió respuesta frente a la solicitud realizada en la Resolución No. 12738 del 18 de diciembre de 2023.

SEXTO: Que la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre, a través de la Resolución No. 8808 de 26 de agosto de 2024, ordenó el cierre del período probatorio, admitió y dio el valor probatorio correspondiente a las

¹ Ley 1437 de 2011. Art 41. "CORRECCIÓN DE IRREGULARIDADES EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA. La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluir la"

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

pruebas aportadas por la Investigada en su escrito de descargos y corrió traslado para la presentación de alegatos de conclusión; acto administrativo que fue comunicado a la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** el día 23 de septiembre de 2024 conforme la guía de trazabilidad No. RA495221694CO, expedida por la empresa de Servicios Postales Nacionales 4/72, por lo que, el término para presentar los alegatos finales culminó el día **07 de octubre de 2024.**

SÉPTIMO: Que, la Investigada presentó escrito de alegatos mediante el radicado 20245341664222 de 04 de octubre de 2024, esto es dentro del término otorgado por la Resolución No. **8808 de 26 de agosto de 2024.**

OCTAVO: Que la Superintendencia de Transporte es competente para conocer la presente investigación administrativa en la medida que:

8.1. Competencia de la Supertransporte en la presente actuación administrativa

La Superintendencia de Transporte es un organismo descentralizado del orden nacional, de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal, adscrito al Ministerio de Transporte².

El objeto de la Superintendencia de Transporte es ejercer las funciones de vigilancia, inspección, y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su infraestructura, cuya delegación³ se concretó en (i) inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación y el cumplimiento de las normas que rigen el sistema de tránsito y transporte; y (ii) vigilar, inspeccionar, y controlar la permanente, eficiente y segura prestación del servicio de transporte⁴, sin perjuicio de las demás funciones previstas en la Ley.

En esa medida, se previó que estarán sometidas a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Transporte⁵: (i) las sociedades con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte; (ii) las entidades del Sistema Nacional de Transporte⁶, establecidas en la Ley 105 de 1993⁷, excepto el Ministerio de Transporte, en lo relativo al ejercicio de las funciones que en materia de

² Cfr. Artículo 3 del Decreto 2409 de 2018.

³Al amparo de lo previsto en los artículos 189 numeral 22 y 365 de la Constitución Política de Colombia: "Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos".

⁴ Decreto 2409 de 2018, artículo 4.

⁵ Cfr. Decreto 101 de 2000 artículo 42. Vigente de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del Decreto 2409 de 2018.

⁶**Artículo 1º.- Sector y Sistema Nacional del Transporte.** Integra el sector Transporte, el Ministerio de Transporte, sus organismos adscritos o vinculados y la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional, en cuanto estará sujeta a una relación de coordinación con el Ministerio de Transporte.

Conforman el Sistema de Nacional de Transporte, para el desarrollo de las políticas de transporte, además de los organismos indicados en el inciso anterior, los organismos de tránsito y transporte, tanto terrestre, aéreo y marítimo e infraestructura de transporte de las entidades territoriales y demás dependencias de los sectores central o descentralizado de cualquier orden, que tengan funciones relacionadas con esta actividad."

⁷"Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones"

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"
transporte legalmente les corresponden; y (iii) las demás que determinen las normas legales⁸.

De otra parte, según lo establecido en el artículo 2° de la Ley 1310 de 2009, los organismos de tránsito se definen como:

"(...) 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".

Además, por disposición del artículo 1° de la Ley 105 de 1993 los Organismos de Tránsito hacen parte del Sistema Nacional de Transporte, así:

*"(...) [c]onforman el Sistema Nacional de Transporte, para el desarrollo de las políticas de transporte, además de los organismos indicados en el inciso anterior, **los organismos de tránsito y transporte**, tanto terrestre, aéreo y marítimo e infraestructura de transporte de las entidades territoriales y demás dependencias de los sectores central o descentralizado de cualquier orden, que tengan funciones relacionadas con esta actividad".* (Negrilla fuera del texto original).

A su vez, el artículo 3° de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 2° de la Ley 1383 de 2010, establece en el parágrafo 3 que *"[l]as 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"*. (Negrilla fuera del texto original).

Lo anterior, de conformidad con el numeral 3° del artículo 22 del Decreto 2409 del 2018, el cual establece como función de la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre *"[t]ramitar y decidir, en primera instancia, las investigaciones administrativas que se inicien, de oficio o a solicitud de cualquier persona, por la presunta infracción a las disposiciones vigentes en relación con la debida prestación del servicio público de transporte, servicios conexos a este, así como la aplicación de las normas de tránsito"*.

De otro lado, en el artículo 9° de la Ley 105 de 1993 se dispuso que *"[l]as autoridades que determinen las disposiciones legales impondrán sanciones por violación a las normas reguladoras del transporte, según las disposiciones especiales que rijan cada modo de transporte."*

Podrán ser sujetos de sanción:

(...)

4. Las personas que violen o faciliten la violación de las normas (...)".

En ese sentido, en el Capítulo IX de la Ley 336 de 1996 *"Estatuto general de transporte"* se establecieron los criterios que se tendrán en cuenta para determinar los sujetos y las sanciones a imponer⁹. Es así que en el artículo 46 de la citada ley se señaló que *"[c]on base en la graduación que se establece en el presente Artículo, las multas oscilarán entre 1 y 2000 salarios mínimos"*

⁸ Lo anterior, en congruencia por lo establecido en el artículo 9 de la Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996 y demás leyes aplicables a cada caso concreto.

⁹ Cfr. Artículo 44 de la Ley 336 de 1996.

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa" mensuales vigentes teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción y procederán en los siguientes casos:

(...)

c) En caso de que el sujeto no suministre la información que legalmente le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante".

Por lo anterior, la Superintendencia de Transporte es competente para conocer la presente actuación administrativa.

Habiéndose revisado las actuaciones administrativas, este Despacho encuentra procedente verificar la regularidad del proceso. Bajo ese entendido a continuación, se procede a resolver la investigación en los siguientes términos¹⁰.

8.2. Regularidad del procedimiento administrativo

8.2.1. Respeto de la imputación hecha en contra de la SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN con N.I.T. 891.580.006-4:

Es relevante para el presente caso hacer referencia al concepto emitido por el H. Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil el pasado 5 de marzo de 2019¹¹. Atendiendo las consultas formuladas por el Gobierno Nacional el 24 de octubre de 2018, el H. Consejo de Estado señaló lo siguiente:

(i) El principio de legalidad de las faltas y las sanciones es plenamente aplicable en materia de transporte terrestre¹².

(ii) Este principio se manifiesta en a) la reserva de ley, y b) la tipicidad de las faltas y las sanciones¹³:

a) Lo primero se manifiesta en que hay una reserva de ley ordinaria para tipificar conductas y sanciones administrativas¹⁴. Por lo tanto, no se admite la tipificación de conductas en reglamentos u otras normas que no tienen ese rango de ley¹⁵⁻¹⁶.

b) Lo segundo se manifiesta en que los "elementos esenciales del tipo" deben estar en la ley, particularmente la descripción de la conducta o del

¹⁰ Cfr. Ley 336 de 1996 artículo 51; concordante con el artículo 49 de la Ley 1437 de 2011.

¹¹ Número único 11001-03-06-000-2018-00217-00. Radicación interna: 2403. Levantada la Reserva legal mediante oficio No. 115031 de fecha 20 de marzo de 2019.

¹² **"El principio de legalidad de las faltas y de las sanciones previsto en el artículo 29 CP, debe observarse para establecer las infracciones administrativas y las sanciones correspondientes en todos los ámbitos regulados, dentro del contexto del Estado Regulador, incluido por supuesto el sector del transporte terrestre"**. (negrilla fuera de texto) Cfr. Pp. 48 y 76

¹³ **"Dicho principio, como quedó expuesto, se manifiesta en las dimensiones reserva de ley y tipicidad"**. (negrilla fuera de texto) Cfr. Pp. 48 y 76

¹⁴ **"La Constitución no permite otorgar a la Administración la potestad genérica de establecer vía reglamento infracciones y sanciones administrativas, pues tiene reserva de ley ordinaria, y debe en todo caso respetar el debido proceso en punto a la legalidad y a la tipicidad, de conformidad con el inciso 2 del artículo 29 de la Carta Política"**. Cfr. Pp. 49 y 77

¹⁵ **"(...) no es posible predicar lo mismo en cuanto a la remisión efectuada a las normas reglamentarias, puesto que ello supone que el ejecutivo quede investido de manera permanente para establecer infracciones mediante la expedición de actos administrativos de carácter general"**. Cfr. Pp. 38

¹⁶ **"La Constitución no permite otorgar a la Administración la potestad genérica de establecer vía reglamento infracciones y sanciones administrativas, pues tiene reserva de ley ordinaria, y debe en todo caso respetar el debido proceso en punto a la legalidad y a la tipicidad, de conformidad con el inciso 2 del artículo 29 de la Carta Política."** Cfr. Pp. 49 y 77 **"(...) no es constitucionalmente admisible 'delegar' en otra autoridad estatal la competencia de determinar las infracciones y las sanciones, toda vez que es exclusiva del Legislador, con lo cual se reafirma el principio de reserva de ley en materia sancionatoria administrativa bajo los criterios expuestos en este concepto, así como la formulación básica del principio de tipicidad"**. Cfr. Pg. 19.

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"
comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción y la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma¹⁷.

(iii) Solo en la medida que se encuentren dentro de la ley esos "elementos esenciales del tipo", puede hacerse una complementación con decretos, resoluciones y otras disposiciones de rango infralegal¹⁸. En efecto, el principio de legalidad "exige que las sanciones sean comprensibles para sus destinatarios" desde la misma ley, sin perjuicio de que se complemente con decretos y resoluciones en las materias técnicas a las que alude la regulación, dada la imposibilidad del Legislador de previsión total de las conductas sancionables¹⁹.

(iv) De esa forma, la Superintendencia de Transporte como autoridad encargada de inspeccionar, vigilar y controlar el sector transporte, debe dar aplicación en sus investigaciones administrativas a los fundamentos legales para establecer la responsabilidad y de ser procedente imponer las sanciones a sus administrados²⁰.

En consideración de todo lo anterior, este Despacho encuentra que respecto de la formulación jurídica realizada en la resolución de apertura al Investigado se estructuró con fundamento en una norma de rango legal²¹. Por lo tanto, será respecto de esto que se hará a continuación el juicio de responsabilidad administrativa.

En esta etapa, el Despacho encuentra que se han respetado las "garantías mínimas previas", en la medida que la actuación **(i)** ha sido tramitada por la autoridad competente; **(ii)** se ha notificado o comunicado al Investigado, según el caso, sobre las actuaciones propias del proceso en los términos previstos en la ley; **(iii)** se concedió al Investigado la oportunidad para expresar libre y abiertamente sus opiniones y argumentos; **(iv)** se concedió a la Investigada la oportunidad para contradecir o debatir los cargos formulados en su contra, tanto en descargos como en alegatos de conclusión²².

Asimismo, se han respetado los derechos y garantías del Investigado en la etapa probatoria, en la medida que **(i)** se concedió al Investigado la oportunidad para presentar y solicitar pruebas; **(ii)** se concedió al Investigado la oportunidad para controvertir las que obran en su contra; y **(iii)** se respetó el derecho a la

¹⁷ "(...) las sanciones deben contar con un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser transferida al Gobierno Nacional a través de una facultad abierta sin contar con un marco de referencia específico y determinado (...) **Al legislador no le está permitido delegar en el ejecutivo la creación de prohibiciones en materia sancionatoria, salvo que la ley establezca los elementos esenciales del tipo, estos son:** (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición." Cfr. Pp. 14 y 32

¹⁸ "No son admisibles formulaciones abiertas, que pongan la definición de la infracción o de la sanción prevista en la ley en manos de la autoridad administrativa. **En cuanto a la posibilidad del reenvío normativo a decretos reglamentarios, corresponde al legislador delimitar el contenido de la sanción a través de la configuración de los elementos estructurales del tipo**, por lo que la remisión a la norma reglamentaria debe permitir su cumplida ejecución. En tales casos, el contenido de la ley estará referido al núcleo esencial de la materia reservada, de manera que el reglamento se limite a desarrollar, complementar y precisar lo que ya ha sido de manera expresa contemplado en la ley. Es aquí donde el reglamento cumple una función de "colaboración" o complementariedad." Cfr. Pp. 42, 49 y 77

¹⁹ Cfr. Pp. 19 a 21.

²⁰ "En lo atinente al principio de tipicidad, (...) **lo que se exige es un fundamento legal en donde se señalen los elementos básicos de la sanción**, marco dentro del cual la autoridad titular de la función administrativa pueda precisar, **los elementos de la sanción que haya de ser aplicada por otra autoridad**, no por ella misma." Cfr. Pg. 19

²¹ *Ibidem*.

²² Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-315 de 2012.

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"
regularidad de la prueba, esto es, su práctica observando las reglas del debido proceso²³.

Así entonces, encuentra este Despacho que tanto en la averiguación preliminar²⁴ como en la investigación misma, se ha garantizado el debido proceso al Investigado²⁵.

NOVENO: Análisis del caso

9.1. Consideraciones de la Dirección:

A continuación, se transcriben algunos de los apartes más relevantes de los argumentos presentados por la defensa de la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN con N.I.T. 891.580.006-4** en su escrito de descargos y alegatos, así también se efectuarán las consideraciones de la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre frente a los mismos.

DESCARGOS

"Debe tenerse en cuenta, estimada Directora de Investigaciones de Tránsito y Transporte, que si bien es cierto en principio la Secretaria de Tránsito no envió en el tiempo requerido la información, esto obedeció a una serie de eventos ajenos a mi gestión, ya que al momento de hacerme parte de esta cartera desconocía, tal y como se explica en el numeral segundo de los hechos, pues solo vine a conocer el estado real de la dependencia a partir del momento en que recibo formalmente el documento de empalme que entrega por el secretario saliente, lo cual también generó una incertidumbre dentro de la dependencia y que conllevo a demoras y retrasos en todos los procesos de la secretaria. Al encontrar estos hallazgos como lo fue, el tener más de 4.000 PQR sin contestar, se procede a buscar el mecanismo de contingencia para disminuir este cumulo de peticiones que venían acumulándose desde hace más de un año, y procediendo a suministrar la información requerida por la Supertransporte hasta el mes de septiembre.

Directora, no se pretende con esta contestación solicitar no sea tenida en cuenta la falta, si no por el contrario se pretende es presentar las respectivas excusas basadas en situaciones reales y ajenas a nuestra gestión las cuales son de pleno conocimiento de la ciudadanía, sin que esto nos excuse como administración del

²³ **a)** el derecho para presentarlas y solicitarlas; **b)** el derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra; **c)** el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción; **d)** el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de éste; **e)** el derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos; **y f)** el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso". Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-203 de 2011. A ese mismo respecto ver: H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez Bogotá, D. C., ocho (8) de marzo de dos mil siete (2007) Radicación número: 25000-23-26-000-1995-01143-01(14850)

²⁴ Esta averiguación preliminar corresponde a una fase previa a la investigación formal, en la que no se han vinculado formalmente partes o investigados, no existen supuestos de hecho ni imputación en contra de ninguna persona: "(...) **la averiguación preliminar no está sujeta a formalidad alguna**, y su única finalidad es la de permitirle al ente de control contar con la información necesaria para establecer si se debe o no abrir una investigación administrativa, (...) ésta no es una etapa obligatoria del procedimiento sancionatorio, como sí lo son la investigación (apertura, notificación y práctica de pruebas)". Cfr. Ley 1437 de 2011 artículo 47. H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Sentencia de enero 23 de 2003. CP Manuel Urueta Ayola. Rad. 25000- 23-24-000-2000-0665-01.

²⁵ Cfr. Constitución Política de Colombia artículo 29. Ley 1437 de 2011 artículo 3.

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

*"Por la cual se decide una investigación administrativa"
deber de contestar las solicitudes y requerimientos de las distintas entidades
que nos vigilan.*

*Es pertinente manifestar, para que sea tenido en cuenta que aunque tarde, esta dependencia suministró la respuesta de manera veraz y completa conforme a lo que se requería y la información existente en esta dependencia, razón por la cual, actualmente podría inferirse que superamos el hecho o se podría generar una carencia del hecho u objeto, respecto a lo dispuesto en el literal C del Artículo 46 de la Ley 336 de 1996, que dice "En caso de que el sujeto no suministre la información que legalmente le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante" pues actualmente la información ya fue suministrada. Pues este literal especifica que **"el sujeto no suministre la información."** situación como ya se anotó ya fue superada con el envío de la respuesta con radicado 20231500439241 dirigida al doctor JULIO CESAR MUÑOZ CASALLAS, la cual contenía la información requerida por su entidad.*

PETICIONES

No continuar con el trámite de investigación en mi contra por los motivos antes expuestos, además de aplicar el concepto del hecho superado, toda vez que actualmente no podría aplicarse lo descrito en el literal C del Artículo 46 de la Ley 336 de 1996, que dice "En caso de que el sujeto no suministre la información que legalmente le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante" pues actualmente la información ya fue suministrada a la entidad solicitante.

En el escrito de descargos presentado por la funcionaria Gloria Patricia Bolaños Mosquera, en su calidad de secretaria de tránsito y transporte de Popayán, acepta que el requerimiento de información no fue enviado en el término concedido por esta Dirección, pero señala que, con posterioridad fue remitida la información lo cual configuró un hecho superado por carencia actual del hecho u objeto, además indica que la demora en la remisión de la información obedeció a situaciones ajenas a su gestión, las cuales conoció con el documento de empalme de la anterior administración en el cual advirtió procesos retrasados, más de 4.000 PQRS sin trámite, entre otros hallazgos.

Para soportar su argumento, allega con su escrito el soporte de envío de la respuesta radicada el día 15 de septiembre de 2023, como se muestra a continuación:

ESPACIO EN BLANCO

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

la Alcaldía y las funciones propias que le han sido asignadas²⁶, lo cual no es un eximente de responsabilidad.

Aunado a lo anterior, se advierte que, el requerimiento de información realizado al organismo de tránsito de Popayán se efectuó a través de Oficio de Salida No. 20238710332671 del 11 de mayo de 2023, el cual fue enviado por esta Entidad el día 7 de junio de 2023 y recepcionado por la Investigada ese mismo día, en consecuencia, la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** tenía hasta el 23 de junio de 2023 para emitir respuesta.²⁷

Sin embargo, la respuesta de la Investigada fue allegada dos (2) meses y veintitrés (23) días después, es decir, el día **15 de septiembre de 2023** superando ampliamente el término otorgado y más allá de ello, cuando se había aperturado y notificado el procedimiento administrativo sancionatorio que nos ocupa, pues se recuerda que la resolución de apertura No. 5854 del 16 de agosto de 2023 fue notificada el día **12 de septiembre de 2023** conforme guía de trazabilidad No. RA441425093CO de la empresa Servicios Postales Nacionales S.A.S.

Por lo expuesto, es posible colegir que la respuesta de la Investigada fue allegada con ocasión a la notificación de la resolución de apertura y el cargo imputado de no suministro de información que, por la gestión inherente del organismo de tránsito, el cual bien mencionó tenía más de 4.000 PQRS sin tramitar, de las cuales no se tiene información en cuanto a si correspondían al año en curso (2023) u a otras anualidades, lo que hace aún más gravoso el asunto.

No puede la investigada pretender que, con el envío de la respuesta se subsane la omisión de suministrar la información que legalmente le fue requerida, procurando se decrete la carencia actual del objeto por hecho superado y con ello la exoneración de la conducta.

En este punto, es importante realizar un análisis de la figura de la *carencia actual del objeto por hecho superado*, inicialmente señalando que esta corresponde a la órbita del derecho constitucional.

La Corte Constitucional en Sentencia T – 358 de 2014 se pronunció frente a la carencia actual del objeto por hecho superado indicando lo siguiente:

"La carencia actual de objeto por hecho superado se da cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo, razón por la cual cualquier orden judicial en tal sentido se torna innecesaria. En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna. Respecto a la carencia actual de objeto por hecho superado, la Corte ha indicado que el propósito de la acción de tutela se limita a la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos expresamente consagrados en la ley. Sin embargo, cuando la situación de hecho que origina la supuesta amenaza o vulneración del derecho desaparece o se

²⁶ En virtud del Decreto 121 del 17 de septiembre de 2001.

²⁷ En razón a que, en el requerimiento se le otorgó el término de diez (10) días hábiles para contestar.

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa" encuentra superada, la acción de tutela pierde su razón de ser, pues en estas condiciones no existiría una orden que impartir."

De conformidad con la precisión jurisprudencial realizada, esta figura surge cuando desaparece y/o se extingue la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales que por acción u omisión de las autoridades publicas o de los particulares (en los casos expresamente consagrados en la Ley) estaban siendo transgredidos o en riesgo de ser quebrantados, en ese sentido la tutela como mecanismo de amparo pierde su finalidad y le imposibilita al juez constitucional impartir una orden, ejemplo de ello es cuando por ejemplo, una persona solicita un medicamento a la EPS y esta se lo niega, atentando así contra su derecho fundamental a la salud, como respuesta a esa negativa el usuario interpone una acción constitucional de tutela con la finalidad que le sean suministrado esos medicamentos, sin embargo, en el trámite de la acción ante el juez la EPS le hace entrega de las medicinas, desapareciendo la motivación que originó la acción constitucional, por lo que material y jurídicamente no puede haber un pronunciamiento que implique una orden al accionado, más allá de exhortarle a que en lo sucesivo cumpla con lo correspondiente.

Tal situación no es equiparable o análoga a la esfera del procedimiento administrativo sancionatorio, al ser de naturaleza completamente diferente y siendo este, el mecanismo a través del cual el Estado ejerce su poder punitivo o ius puniendi, en consecuencia, la única forma en que se satisfaga integralmente el requerimiento de información realizado es que se allegue la respuesta dentro del término concedido o durante el tiempo solicitado de prórroga, pues al realizarlo con posterioridad y cuando ya se encuentra en curso una investigación solo denota la falta de diligencia con que se atienden los deberes que como organismo de tránsito le han sido asignado.

Aunado a que, tal situación obstruye y/o retarda las facultades de policía administrativa que tiene esta Superintendencia sobre los organismos de tránsito, en este sentido, a diferencia de la esfera constitucional la vulneración o amenaza no desaparece puesto que, la mera información aportada no extingue del plano jurídico la responsabilidad del organismo de tránsito como sujeto vigilado de esta Entidad de otorgar respuesta en los términos otorgados, además que dicha información ingresa a ser analizada en la etapa de averiguación preliminar y puede arrojar hallazgos que permitan inferir la existencia del transporte informal e ilegal en el municipio de Popayán sin el debido control por parte del organismo de tránsito, impactando negativamente el objeto social de las empresas de transporte y colocando en riesgo la integridad de los usuarios que utilizan estos medios para transportarse, lo que podría originar una investigación administrativa por la conducta consagrada en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996.

ALEGATOS

En este aparte, es importante indicar que, los alegatos fueron presentados por la señora Lizeth Vanessa Plazas Quibano, fungiendo como Secretaria de Tránsito y Transporte de Popayán, sin embargo, no allegó el documento idóneo que permitiera acreditar esta calidad; como si lo hizo en el escrito de descargos la Ingeniera Bolaños Mosquera (Ex Secretaria de tránsito y Transporte de Poapyán); empero, al revisar el portal web de la investigada, se relaciona a la Ingeniera Lizeth Vanessa Plazas Quibano como la funcionaria responsable de la

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN²⁸, en ese orden de ideas a fin de salvaguardar el derecho de defensa y contradicción de la Investigada y el debido proceso de la actuación adelantada, se valoraran los argumentos presentados, no sin antes conminarle a que en las etapas procesales correspondientes, allegue el documento que acredite su calidad, tales como: el decreto de nombramiento y acta de posesión del cargo.

1. FALTA DE CONGRUENCIA EN LA RESOLUCIÓN APERTURA

*Al respecto debemos señalar, que no existe coherencia entre los considerandos de la resolución No. 5854 de 16 de agosto de 2023, que ordena **ABRIR INVESTIGACIÓN** y **FORMULAR PLIEGO DE CARGOS** contra el organismo de tránsito denominado **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** por presuntamente incurrir en la conducta establecida en el literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 el cual señala:*

"ARTÍCULO 46.- Con base en la graduación que se establece en el presente artículo, las multas oscilarán entre 1 y 2000 salarios mínimos mensuales vigentes teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción y procederán en los siguientes casos:

(...)

c. En caso de que el sujeto no suministre la información que legalmente le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante"

Lo anterior implica, que la imputación se realiza, por supuestamente, no haber respondido un requerimiento para la entrega de una información, pero con independencia de lo solicitado, en razón a que la norma establece como un cargo el no haber entregado la información solicitada dado que en ningún momento establece un plazo para entregarla, plazo que de manera unilateral impone la administración dado que no se tuvo conocimiento del requerimiento en su oportunidad por los inconvenientes que señalaremos más adelante, pero queremos dejar claro que la información solicitada se entregó posteriormente.

Si bien el principio de congruencia se refiere a la consonancia que debe existir entre las consideraciones de hecho y derecho en la investigación y la decisión tomada por el operador jurídico, nada obsta para que la Administración pública también observe este principio en todas sus actuaciones, como en el presente asunto, en la medida en que la resolución de apertura 5854 del 16 de agosto de 2023, se decide abrir investigación y formular pliego de cargos, lo que implica que los considerandos, es decir, las razones de hecho y de derecho para tomar esa decisión, deben también estar en consonancia con la parte resolutive, esto es con la decisión de abrir investigación y formular el pliego que es un garantía para el supuesto infractor.

Sobre este tema, señala en Consejo de Estado:

"El principio de congruencia se erige como una verdadera garantía del derecho fundamental al debido proceso a las partes en el proceso judicial, en el sentido

²⁸

<https://www.popayan.gov.co/SecretariasyEntidades/sectransito/Paginas/Funcionario-responsable.aspx#gsc.tab=0>

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa" que al juez de la causa solo resulta permitido emitir pronunciamiento con base en lo pretendido, lo probado y lo excepcionado dentro del mismo, sin que sea dable dictar sentencias fuera (extra) o por mas (ultra) de lo pedido (petita), y en caso de omitir pronunciarse sobre lo solicitado como pretensión tiene el deber de explicar de forma clara tal omisión.

En la resolución de apertura se erigen como fundamento de hecho y derecho, no solo la supuesta ausencia de respuesta a un requerimiento, sino otros argumentos, que si bien están en el requerimiento, no son la causa de la investigación pero igualmente son mencionados y tal como están redactados, agrava la situación del investigado generando una confusión en el cargo, pues menciona unos supuestos de hecho que no se encuentran en el literal c del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, lo que implica una incongruencia entre las razones de hecho y de derecho en las consideraciones, con la decisión plasmada en la parte resolutive.

La Dirección de Investigaciones hace las siguientes afirmaciones en la parte considerativa:

"Respecto de los problemas de ilegalidad e informalidad en el transporte público, conforme con lo que ha señalado múltiples veces el Ministerio de Transporte, son materia de prioridad para las entidades del Sistema Nacional de Transporte, teniendo en cuenta que se ven transgredidos principios generales del transporte –los cuales deben garantizar en su jurisdicción los organismos de tránsito– entre otros, los de seguridad, libertad de acceso y calidad.

Es tan profunda esta problemática, que esta Superintendencia ha solicitado el esfuerzo por parte de los organismos de tránsito en la Circular Externa No. 015 del 20 de noviembre de 2020, entre otras; reiteradas a su vez por el Ministerio de Transporte en Circulares tales como la No. 20124000668211 del 19 de diciembre del 2012, No. 20134000074321 del 28 de febrero de 2013, No. 20134200330511 del 12 de septiembre del 2013, No. 2014000000781 del 3 de enero de 2014, No. 20144000135701 del 56 de mayo de 2014, No. 20144000252931 del 21 de septiembre del 2014, No. 20144000357831 del 2 de octubre de 2014, No. 20144000406461 del 5 de noviembre de 2014, No. 20161100137321 del 17 de marzo de 2016 y No. 20164100264971 del 14 de junio de 2016 ,la Procuraduría General de la Nación en Circular Externa No. 015 del 8 de septiembre de 2017 y la Circular 015 del 20 de noviembre de 2020 de la Superintendencia de Transporte.

En este sentido, el Gobierno ha sido enfático en señalar que los organismos de tránsito deben propender por llevar a cabo todas las políticas públicas encaminadas a este fin, v.gr. dentro de las acciones ordenadas a las autoridades se encuentra: "[a]plicar las sanciones a cargo del propietario y el conductor de los vehículos que sean sorprendidos prestando este servicio público ilegal; y por consiguiente la respectiva inmovilización y traslado del respectivo vehículo a los parqueaderos designados por los organismos de tránsito respectivo"

Si bien, no desconocemos la importancia de estos argumentos, es inadmisibles que se tomen como consideraciones para ordenar la apertura de una investigación por violación al literal c del artículo 46 de la ley 336 de 1996, toda vez que este literal hace referencia exclusivamente al supuesto no suministro de una información, que es la causa por la cual se abrió la investigación y no

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

*"Por la cual se decide una investigación administrativa"
por un supuesto incumplimiento de las normas relacionadas con problemas de legalidad e informalidad en el transporte público, que deben ser objeto de otro debate, que incluso se respondieron pero no hace parte de la presente investigación."*

En el primer argumento de defensa presentado por la Investigada, indica que la resolución de apertura transgrede el principio de congruencia, pues considera que los fundamentos de su acápite considerativo, particularmente lo dispuesto en los tres (3) últimos incisos del ordinal cuarto no guardan relación con la conducta que se investiga e imputa.

Al respecto, sea lo primero establecer la naturaleza del derecho administrativo sancionador, en Sentencia C-818 de 2005 la Corte sostuvo que *"el derecho sancionador del Estado en ejercicio del ius puniendi, es una disciplina compleja que envuelve, como género, al menos cuatro especies, a saber: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario y el derecho correccional. Salvo la primera de ellas, las demás especies del derecho punitivo del Estado, corresponden al denominado derecho administrativo sancionador"*

Esta esfera del derecho resulta necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones de la administración y la ejecución de sus fines, puesto que, *"permite realizar los valores del orden jurídico institucional y es la respuesta a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para garantizar la organización y el funcionamiento de la administración"*²⁹.

Así mismo, señaló la Corte Constitucional en Sentencia C-044 de 2023, que: *"la jurisprudencia constitucional ha sostenido que en el derecho administrativo sancionador operan los principios que rigen en materia penal, pero con distintos alcances y matices, debido a las diferencias de dichos regímenes sancionadores (supra, 71 y 72); entre otros, los principios de legalidad, presunción de inocencia, proporcionalidad, razonabilidad, igualdad y responsabilidad por el acto"*.

Así las cosas, los principios sobre los cuales se erige el derecho sancionador son los de: legalidad, tipicidad, antijuricidad, presunción de inocencia, proporcionalidad, razonabilidad, igualdad, debido proceso y responsabilidad por el acto, los cuales deben aplicarse u observarse integralmente dentro de todas las etapas que se surtan el procedimiento, garantías constitucionales y legales que para el caso sub examine, **han sido respetadas integralmente a la Investigada** a lo largo de la presente investigación.

Ahora bien, frente al principio de congruencia, que es el punto de partida de la defensa se tiene que el mismo se origina de lo dispuesto en el artículo 281 del Código General del Proceso que dispone:

"La sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda y en las demás oportunidades que este código contempla y con las excepciones que aparezcan probadas y hubieren sido alegadas si así lo exige la ley."

²⁹ Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-597 de 1996 y C-595 de 2010, citadas en la Sentencia C-135 de 2016.

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

No podrá condenarse al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda ni por causa diferente a la invocada en esta.

Si lo pedido por el demandante excede de lo probado se le reconocerá solamente lo último.

En la sentencia se tendrá en cuenta cualquier hecho modificativo o extintivo del derecho sustancial sobre el cual verse el litigio, ocurrido después de haberse propuesto la demanda, siempre que aparezca probado y que haya sido alegado por la parte interesada a más tardar en su alegato de conclusión o que la ley permita considerarlo de oficio."

Que, conviene decir que este principio además de ser apreciado dentro de la jurisdicción ordinaria también deberá ser valorado en la jurisdicción contenciosa administrativa por remisión a las normas procesales, así lo señala el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011, el cual se relaciona a continuación:

"ARTÍCULO 103. OBJETO Y PRINCIPIOS. *Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico.*

En la aplicación e interpretación de las normas de este Código deberán observarse los principios constitucionales y los del derecho procesal.

En virtud del principio de igualdad, todo cambio de la jurisprudencia sobre el alcance y contenido de la norma debe ser expresa y suficientemente explicado y motivado en la providencia que lo contenga.

Quien acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias previstas en este Código. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Así las cosas, este principio resulta ser propio de los procesos judiciales e implica para el Juez la obligación de fallar conforme lo pretendido, lo probado dentro del debate procesal y lo excepcionado sin que le sea dable adoptar una decisión por fuera (extra) o por más (ultra) del petitum, pues estas figuras solo son aplicables a determinadas materias del derecho como, por ejemplo: el derecho de familia o el derecho laboral.

Para el caso que nos ocupa, no puede considerarse que la resolución de apertura no cumpla con el principio de congruencia cuando ese acto administrativo es el inicio de la investigación formal con la imputación y formulación de cargos y no en el cual se adopte una decisión final, en consecuencia, al no existir un pronunciamiento de fondo producto de la valoración integral del material probatorio y los argumentos presentados de las partes no podemos decir que hay trasgresión al principio de congruencia, máxime cuando se exige para su infracción, que el fallo este por fuera (extra) o más allá (ultra) del debate planteado en el petitum, situación que se itera no se ha presentado ya que, solo a través del presente acto administrativo es que se adoptara la decisión final.

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

Sin embargo, esta Dirección permite aclararle a la Investigada que, en el ordinal "**CUARTO**" de la Resolución No. 5854 de 16 de agosto de 2023, se establecen las consideraciones por las cuales esta Superintendencia de Transporte es competente para conocer del asunto particular.

Dentro de esos fundamentos de derecho se esbozan las funciones de vigilancia y control sobre los organismos de tránsito que por mandato constitucional y legal le fueron asignadas, es así como se relaciona lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 769 de 2002 de acuerdo con el cual: "[l]as 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"³⁰, así también se señala quienes integran el sector y sistema nacional del transporte según lo contempla el artículo 1° de la Ley 105 de 1993.

Posteriormente se hace alusión a las facultades otorgadas mediante el Decreto 2409 de 2018³¹ a la Superintendencia de Transporte dentro de las cuales están: "**vigilar, inspeccionar, y controlar la permanente, eficiente y segura prestación del servicio de transporte**, con excepción del servicio público de transporte terrestre automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros, del servicio público de transporte, terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxis en todo el territorio nacional y de la prestación del servicio escolar en vehículos particulares cuya vigilancia continuará a cargo de las autoridades territoriales correspondientes". (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Que lo subrayado en negrillas, guarda estrecha relación con los tres (3) últimos incisos del ordinal "**CUARTO**" en los cuales se hace alusión a la problemática de la informalidad e ilegalidad en el transporte y que han sido objeto de reproche por parte de la investigada y es que, esta Entidad tiene como obligación que la prestación del servicio de transporte se efectuó de manera eficiente y segura, por eso a las empresas que prestan ese servicio, se les exige el cumplimiento de determinadas exigencias como por ejemplo la adquisición de pólizas de seguros, del estado técnico-mecánico de los vehículos, entre otras y a su vez, se le insta a los organismo de tránsito, que velen por el cumplimiento de esos requisitos en cada una de sus jurisdicciones a fin de evitar el crecimiento del transporte informal e ilegal.

De conformidad con lo expuesto, no entiende esta Entidad cual es la supuesta confusión de la Investigada con los argumentos establecidos en este ordinal, cuando allí solo se estableció el marco jurídico de la competencia de la Superintendencia de Transporte, sin que ello implique por si solo que se le esté investigando por esa conducta, mas aun, cuando a partir del ordinal "**NOVENO**" previa individualización del sujeto de la investigación, se le indicó con claridad y precisión los hechos que originaron la investigación, la disposición presuntamente vulnerada a saber: el literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de

³⁰ Lo anterior de conformidad con lo indicado en el artículo 2.3.1.8.3. del Decreto 1079 de 2015, en el que se establece que "[d]e conformidad con lo establecido en el artículo 14, párrafo 1 de la Ley 769 de 2002, la vigilancia y supervisión de los Centros de Enseñanza Automovilística corresponderá a la Superintendencia de Puertos y Transporte, sin perjuicio de la inspección y vigilancia que tiene la autoridad competente en cada entidad territorial certificada en educación".

³¹ Por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones.

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

1996 y las sanciones que serían procedentes, tal como lo exige el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011.

Que, en este punto es relevante indicar que la conducta del no suministro de información se le imputo, por presuntamente no contestar un (1) requerimiento de información dentro del término otorgado por esta Dirección y que ese requerimiento de información estaba directamente relacionado con la verificación de las acciones implementadas por el organismo de tránsito de Popayán para combatir la **problemática de la informalidad e ilegalidad en su jurisdicción**; luego entonces, lo dispuesto en el acápite considerativo particularmente con la competencia de la Superintendencia tiene todo el fundamento y asidero jurídico con lo planteado e investigado.

En consecuencia, queda sin piso jurídico el argumento expuesto por la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN**, ya que, la conducta es clara y precisa, diferente fuera que, se indicara que presuntamente no se contestó un requerimiento por parte del organismo de tránsito de investigado y se le imputara la conducta establecida en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996 relacionada con los problema de informalidad e ilegalidad o, que el debate se planteara por problemas de informalidad e ilegalidad y se le imputara la de no suministro de información.

Conforme a lo considerado por esta Dirección, se concluye que, el acto administrativo de apertura No. 5854 de 16 de agosto de 2023 se encuentra debidamente motivado; que el motivo o motivación como elemento esencial que constituye el acto administrativo ha sido definido por la Doctrina como los *hechos que han provocado la decisión, que han determinado a su a autor tomarla*³².

Así también este aspecto, ha sido abordado por la jurisprudencia de nuestro país, al respecto la Sección Cuarta – Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado señaló que: *"La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos. Los motivos del acto administrativo deben ser de tal índole, que determinen no sólo en la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que: inspiraron la producción de los mismos"*³³, es por esto que se insiste en el cumplimiento por parte de esta Dirección de las garantías y requisitos para adelantar el presente procedimiento administrativo sancionatorio.

2. EL SUPUESTO INCUMPLIMIENTO

La resolución de apertura No. 5854 del 16 de agosto de 2023, se imputó el cargo por supuestamente no dio respuesta a un requerimiento de información realizado por la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre,

³² De Laubadere, A. (1984). Manual de Derecho Administrativo. Bogotá, Temis, 80 y ss.

³³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta Radicación número: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326). Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

*"Por la cual se decide una investigación administrativa"
incurriendo así en la conducta descrita en el literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.*

Sobre ese cargo, debemos señalar que es infundado, en razón a que el requerimiento fue remitido al correo institucional de la Alcaldía, que compartimos, al menos, con el Despacho del señor Alcalde, con 8 secretarías y con 6 oficinas asesoras del municipio, incluso, allí también se pueden recibir correos electrónicos dirigidos a las 6 entidades descentralizadas de este ente territorial, lo que implica que el flujo diario y anual de mensajes de correo electrónico es innumerable, lo que genera una gran dificultad para ser gestionados oportunamente.

*De conformidad con la información remitida por la Oficina Asesora de TIC de la Alcaldía de Popayán, se reciben diariamente a la dirección electrónica atencionalciudadano@popayan.gov.co, un número de 700 correos electrónicos aproximadamente, y **entre 4 abril del año 2023 a septiembre del 2023 más de 100.000** mensajes a esa misma dirección electrónica, lo que hace imposible gestionarlos todos, en razón a que el correo por decisión institucional, se encuentra centralizado y de forma manual, el funcionario encargado realiza los traslados a las dependencias competentes, circunstancia que es compleja en razón al cúmulo de mensajes que deben ser leídos, consultados y direccionados, generando una carga excesiva, desde el punto de vista laboral.*

Dadas las razones anteriores, la Secretaria de Tránsito no se enteró del requerimiento de forma oportuna, en consideración a los problemas en el manejo de los mensajes de datos que llegan al correo electrónico institucional, producto del uso, cada vez más generalizado de los sistemas de información y las comunicaciones, pues el requerimiento remitido por la Superintendencia de Transporte el 15 de mayo de 2023, no figura en nuestras bases de datos, posiblemente no fue traslado o no fue gestionado internamente por la Secretaria de Tránsito.

Sobre ese particular, vale la pena traer a colación lo que la Procuraduría General de la Nación, considera como justificación para los incumplimientos como este y que pueden ser tenidos en cuenta para el presente asunto, pues el correo llegó a la Alcaldía, pero desconocemos si llegó a su destinatario, en este caso, al Alcalde del Municipio o en su defecto, a la Secretaria de Tránsito y Transporte:

"Sobre el particular, resulta ilustrativo traer a colación las precisiones que la jurisprudencia constitucional ha efectuado en torno al incumplimiento de términos/23, en donde se ha concluido que la dilación se encuentra justificada (i) cuando es producto de la complejidad del asunto y dentro del proceso se demuestra la diligencia razonable del operador judicial, (ii) cuando se constata que efectivamente existen problemas estructurales en la administración de justicia que generan un exceso de carga laboral o de congestión judicial, o (iii) cuando se acreditan otras circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución de la controversia en el plazo previsto en la ley».

De donde podemos concluir, que efectivamente, frente a inconvenientes insalvables y ante la carga que representa el manejo de innumerables correos electrónicos que ingresan a la dirección atencionalciudadano@popayan.gov.co, es necesario que esa Superintendencia tenga en cuenta la carga excesiva para atender y gestionar los mensajes, que imposibilitó que estos llegaran al

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa" destinatario responsable, generando un eximente de responsabilidad o al menos, se consolida una duda razonable, que como veremos, se genera por las políticas del manejo de los correos electrónicos, que incluso, se mejoró con posterioridad a la apertura de investigación, pues los descargos se contestaron de manera oportuna.

Sea el momento para que la Dirección de Investigaciones tenga en cuenta, que este mismo hecho de imposibilidad absoluta de gestionar el requerimiento, los problemas estructurales de los sistemas de información y la excesiva carga de mensajes que llegan a la Alcaldía, también le ocurre a otras entidades públicas. En la Resolución 8808 del 26 de agosto de 2024, se deja constancia sobre el reconocimiento de un error, pues según ese acto administrativo, se desconocía que los descargos de la Secretaria de Tránsito de Popayán se radicaron oportunamente, pues en la resolución No. 12738 del 18 de diciembre de 2023 se dijo que no los habíamos presentado, es decir, no tuvieron conocimiento del correo remitido por la Secretaria de Tránsito de Popayán, hecho que, sin lugar a dudas, es el mismo evento ocurrido cori el Radicado No 20238710332671, del 11-05-2023, cuyo ingreso no se conoció oportunamente, por lo que a una misma situación de hecho una misma consideración de derecho.

Señala esa resolución, por la cual se ordena la apertura del periodo probatorio:

CUARTO: Que una vez revisado el sistema de gestión documental de la Superintendencia de Transporte se encuentra que la Investigada si allegó escrito de descargos, mediante Radicado Supertransporte No. 20235342406542 del 2 de octubre de 2023, dentro del término señalado por la Dirección de investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre en la resolución de formulación de cargos. En dicho escrito la Investigada aportó las siguientes pruebas

(.)

*En este punto, es importante señalar que en la Resolución No. 12738 del 18 de diciembre de 2023, por la cual se ordenó la apertura del período probatorio en la presente actuación, se cometió el error de señalar que la **SECRETARÍA DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE POPAYAN** no había presentado descargos.*

Tal irregularidad no sustancial será subsanada en el presente acto administrativo, en la medida que, al no haber solicitado la práctica de pruebas, es posible en este momento procesal admitir las pruebas documentales aportadas por la Investigada en su escrito de descargos y ordenar que hagan parte del acervo probatorio, a efectos de que sean tenidas en cuenta al momento que se profiera el acto administrativo definitivo.

*Es así que, de conformidad con lo prescrito en el artículo 41 de la Ley 1437 de 2011, se realizará la corrección pertinente ordenando en el resuelve de esta resolución que se admita y que se le dé el valor probatorio que le corresponde a las pruebas documentales aportadas por la **SECRETARÍA DE TRANSITO Y TRANSPORTE DE POPAYAN** en su escrito de descargos."*

El anterior hecho no es ajeno, dado que la falta de diligencia no está demostrada y por ello la Corte Constitucional también ha señalado, para efectos de la mora judicial, que podría aplicarse al presente asunto, dado que se aduce que a pesar

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

*"Por la cual se decide una investigación administrativa"
de contestar en el mismo sentido en que se hizo el requerimiento, se cumplió
con el requisito de fondo que era remitir la información que solicitaba la entidad:*

"Esta corporación ha definido la mora judicial como 'un fenómeno multicausal, muchas veces estructural, que impide el disfrute efectivo del derecho de acceso a la administración de justicia, y que se presenta como 'resultado de acumulaciones procesales estructurales que superan la capacidad humana de los funcionarios a cuyo cargo se encuentra la solución de los procesos. No obstante, para establecer si la mora en la decisión oportuna de las autoridades es violatoria de derechos fundamentales, es preciso acudir a un análisis sobre la razonabilidad del plazo y establecer el carácter "injustificado" en el incumplimiento de los términos. La mora judicial se justifica cuando se está ante asuntos de alta complejidad en los que se demuestra de manera integral una diligencia razonable del juez que los atiende, se constata la existencia de problemas estructurales de exceso de carga laboral u otras circunstancias que pueden ser catalogadas como imprevisibles e ineludibles. Por el contrario, se considera que la mora es injustificada en aquellos eventos en los que se comprueba que el funcionario encargado no ha sido diligente y su comportamiento ha obedecido a una omisión sistemática de sus deberes.

Ahora bien, debemos dejar en claro el movimiento de personal al interior de la Alcaldía, lo que ha generado que en el transcurso de un año se han posesionado 3 Secretarios de Tránsito y Transporte, lo que implica que para cada uno de ellos, el correo institucional fue cerrado, para efectos de seguridad de la información y entregado un backup de toda la información electrónica del Secretario saliente, quien, tampoco informó de la existencia de un requerimiento de la Superintendencia de Transporte y la revisión del backup es una actividad dispendiosa pues este se sube a un drive, que, salvo el llamado de un tema urgente, no se realiza de manera obligatoria, simplemente se hace para salvaguardar la información que el funcionario realizó durante su gestión y mantenerla en custodia.

Lo anterior, reposa en las políticas del Municipio sobre el manejo del correo electrónico por parte de los funcionarios que anexamos

Finalmente, queremos manifestar que el 15 de septiembre de 2023, a esa Superintendencia, la información solicitada en el requerimiento y adicionalmente se informó que había un represamiento de peticiones, quejas y reclamos, de más de 4.000 documentos, lo que obligó un plan de choque y contingencia para poder dar respuesta a todas y cada una de la peticiones de la ciudadanía y entidades, dentro de los cuales, la comunicación de la resolución de apertura de no haber contestado en tiempo el requerimiento No. 20238710332671 de 11 de Mayo de 2023, en tiempo, por lo que una respuesta formal mediante correo el día 15 de septiembre de 2023, con radicado 20231500439241 dirigida al doctor JULIO CESAR MUÑOZ CASALLAS, cumpliendo con la entrega de información, aunque tardía, presentando la documentación solicitada.

Indica la investigada inicialmente en este acápite denominado "**SUPUESTO INCUMPLIMIENTO**", que el cargo imputado es infundado (no suministro de información - literal c artículo 46 de la Ley 336 de 1996) debido a que el requerimiento fue remitido al correo institucional de la Alcaldía, el cual es compartido con el Despacho del Alcalde, con ocho (8) secretarías y con seis (6)

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

oficinas asesoras jurídicas del municipio e inclusive se reciben correos de seis (6) entidades descentralizadas, lo cual genera dificultad para atenderlos oportunamente.

Señala también que, conforme a la información de su Oficina Asesora TIC de la Alcaldía de Popayán, se reciben diariamente a la dirección electrónica atencionalciudadano@popayan.gov.co un número de 700 correos electrónicos aproximadamente y que dentro del extremo temporal del 04 de abril al mes de septiembre de 2023 se recibieron más de **100.000** mensajes que son imposibles de gestionarlos todos, debido a que el correo por decisión institucional, se encuentra centralizado y de forma manual, el funcionario encargado realiza los traslados a las dependencias competentes, circunstancia que es compleja en razón al cúmulo de mensajes que deben ser leídos, consultados y direccionados, generando una carga excesiva, desde el punto de vista laboral.

Además, manifiesta que el organismo de tránsito investigado no se enteró del requerimiento de forma oportuna, en consideración a los problemas en el manejo de los mensajes de datos que llegan al correo electrónico institucional, ya que, el requerimiento remitido por la Superintendencia de Transporte el 15 de mayo de 2023, no figura en sus bases de datos, posiblemente porque no fue trasladado o no fue gestionado internamente por ellos.

Respecto de este argumento, esta Entidad se permite realizar las siguientes precisiones:

1. Esta Superintendencia, remitió al correo institucional de la Alcaldía de Popayán el requerimiento de información, porque es el canal autorizado para la recepción de comunicaciones, por lo que, el deber del funcionario encargado es el de revisar y darle el direccionamiento pertinente.
2. Que, los problemas administrativos en el trámite de las comunicaciones que se radican por parte de la ciudadanía y Entidades públicas y su falta de gestión, es atribuible exclusivamente a la administración municipal y sus secretarías de despacho, puesto que, conociendo su realidad como bien se ha descrito a lo largo de sus alegatos finales, deben adoptar las medidas necesarias a fin de darle una solución real y efectiva a la situación y no solo quedarse en el origen de las dificultades de su gestión.
3. Esta Dirección, no comparte el argumento de desconocimiento del requerimiento de información realizado por esta Superintendencia al organismo de tránsito de Popayán al no encontrarse en su base de datos trasladando con ello la responsabilidad al funcionario del direccionamiento, puesto que, desde los descargos presentados, la entonces Secretaria de Tránsito y Transporte de Popayán Ing. Gloria Patricia Bolaños Mosquera manifestó que dentro de los archivos recibidos en el empalme con el anterior Secretario de Tránsito encontró más de 4.000 PQRS sin gestión dentro de la cual se encontraba el requerimiento de información, por lo que al revisar su contenido se procedió a recopilar la información con destino a la Superintendencia de Transporte, a continuación se exhibe su respuesta:

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

"Igualmente me encontré un archivo represado de peticiones, quejas y reclamos, de más de 4.000 documentos, en el cual me he dispuesto a generar un plan de choque y contingencia para poder dar respuesta a todas y cada una de las peticiones de la ciudadanía y entidades, dentro de los cuales recibo con gran sorpresa la apertura de no haber contestado en tiempo el requerimiento No. 20238710332671 de 11 de Mayo de 2023, y una vez se tiene este documento se procedió a buscar y recopilar la información, estableciendo una respuesta formal mediante correo el día 15 de septiembre de 2023, con radicado 20231500439241 dirigida al doctor JULIO CESAR MUÑOZ CASALLAS, cumpliendo con la entrega de información, aunque tardía, y de lo cual ofrezco mis sinceras disculpas. Anexo a este documento copia de la respuesta y pantallazo de envié."³⁴

Ahora bien, en cuanto a la analogía que se pretende realizar con el error presentado en la Resolución de Apertura del Periodo Probatorio No. 12738 de 18 de diciembre de 2023, es menester indicar que, el error no fue producto del desconocimiento del correo electrónico presentado debido a una carga excesiva o congestión de los canales de comunicación y radicación, se trató de un cruce de información en la matriz de la Dirección de investigaciones con otro organismo de tránsito, que llevó a determinar inicialmente que no habían descargos sin embargo, al advertir la información real se procedió a realizar la corrección, sin que con ello se afectara el debido proceso de la Investigada o el ejercicio de su derecho de defensa y contradicción, puesto que, los descargos presentados ya fueron objeto de estudio y pronunciamiento por parte de esta Dirección.

Por el contrario, en el caso de la Investigada se evidencia una congestión considerable de las comunicaciones y requerimientos que se le efectúan en contraste con los tiempos de respuesta, situación que fue aceptada desde los descargos presentados y que, se itera son atribuibles a la gestión de cada dependencia del municipio de Popayán; esta Superintendencia, espera que los organismos y autoridades de tránsito que son susceptibles de vigilancia, inspección y control, atiendan los requerimientos realizados en los términos solicitados o por lo menos soliciten un tiempo adicional para atenderlos, más no, que guarden absoluto silencio para después alegar desconocimiento o problemas administrativos de base que impiden su obligación de suministrar la información que legalmente se les requiere, ya que, tal escenario incide directamente en el objeto de las facultades inherentes a esta Entidad, con lo anterior se concluye que, los escenarios planteados no son similares, toda vez que uno, es un error que puede presentarse dentro de la actuación administrativa y que es susceptible de corrección, mientras que el otro es la desatención de las obligaciones legales que le corresponden como organismo de tránsito.

Frente al argumento que indica que, en el caso sub examine se configura la **"mora judicial"**, es importante estudiar su definición, clases y alcance, al respecto la jurisprudencia del Consejo de Estado la definió como : *"la conducta dilatoria del Juez para resolver un proceso judicial, [que] constituye violación del debido proceso y un obstáculo para la administración de justicia cuando el juzgador desconoce los términos legales y el retraso carece de un motivo probado y razonable"*³⁵ de la definición presentada se extrae que esta, figura

³⁴ Descargos allegados a través de radicado Supertransporte No. 20235342406542 de 02 de octubre de 2023.

³⁵ Sentencia del 11 de octubre de 2012, Sección Segunda, Subsección B del Consejo de Estado. Exp. 2012-00052-01(AC).

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"
hace parte del **proceso judicial**, específicamente de una conducta violatoria de la administración de justicia, en el cual incurre el operador judicial al desconocer los términos para resolver un proceso judicial.

De la tesis presentada por la defensa, esta Dirección se aparta completamente pues, considera que la figura que se pretende traer o configurar en el presente proceso administrativo sancionatorio no guarda consonancia con el objeto del mismo, dado que esta figura hace parte la Rama Judicial, siendo una conducta particular del operador judicial y el término para decidir los procesos que cursan en su despacho; que conviene señalar entonces que, los organismos de tránsito **NO SON OPERADORES JUDICIALES**, su naturaleza jurídica hace parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público y son definidos como unidades administrativas del orden municipal, distrital o departamental, que pueden corresponder a una cualquiera de las diferentes modalidades de organización indicadas en el artículo 6º del Código Nacional de Tránsito y Transporte³⁶, en este sentido sus actuaciones son de carácter administrativo y no judicial.

Aunado a lo anterior, la mora judicial puede ser justificada e injustificada situación que debe valorarse y decidirse por un **juez constitucional** cuando se solicita el amparo al derecho al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, es decir, la misma no opera por sí sola, sino que debe ser declarada por el operador constitucional, en consecuencia, la orden impartida será la de resolver el asunto que cursa en el despacho judicial en los términos previstos para ello.

Por lo expuesto, la ausencia de respuesta al requerimiento de información realizado o la respuesta extemporánea por parte del organismo de tránsito no configura la mora judicial, la cual como se describió tiene una acepción y alcance muy diferente al argumento presentado por la defensa.

Contrario sensu, el organismo de tránsito como cualquier entidad del sector ejecutivo deberá responder las peticiones, comunicaciones y requerimientos en los términos establecidos en los capítulos I y II de la Ley 1755 de 2015, por esta razón, se le otorgaron diez (10) días al Investigado para allegar respuesta al requerimiento realizado, ello, con fundamento en lo establecido en el artículo 30 de la normativa en referencia que dispone:

*"Peticiones entre autoridades. Cuando una autoridad formule una petición de información o de documentos a otra, esta deberá resolverla en un **término no mayor de diez (10) días**. En los demás casos, resolverá las solicitudes dentro de los plazos previstos en el artículo 14".* (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Continuando con las consideraciones realizadas en los alegatos por parte de la defensa, se analizarán los argumentos presentados en el acápite denominado: **"OTROS ASPECTOS PROCESALES"** iniciando con la alegada *falta de legitimación por pasiva e indebida notificación*- señala la Investigada que, en la Resolución No. 5854 de 16 de agosto de 2023, particularmente en el **ARTÍCULO SEGUNDO** de la parte resolutive, se dispuso:

"NOTIFICAR el contenido de la presente resolución a través de la Secretaría General de la Superintendencia de Transporte, de conformidad con lo

³⁶ Sentencia C-931 de 2006

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

*"Por la cual se decide una investigación administrativa" establecido en el artículo 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al representante legal o a quien haga sus veces del organismo de tránsito **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN.**"*

Que, a su juicio existe una falta de legitimación por pasiva, al considerar que el organismo de tránsito investigado no cuenta con personería jurídica y en consecuencia, no es susceptible de derechos y obligaciones, por lo que al ser una secretaría de despacho, la investigación debió estar dirigida en contra de la Alcaldía de Popayán y fue el que debió ser requerido en su momento por esta Superintendencia.

Frente a la tesis argüida, sea lo primero decir que en el **ARTICULO SEXTO** del acápite considerativo de la Resolución de Apertura y Formulación de Cargos No. 5854 de 16 de agosto de 2023, se identificó plenamente el sujeto de la investigación, así:

*"Que, para efectos de la presente investigación administrativa, se precisa identificar plenamente al sujeto de la misma, siendo para el caso que nos ocupa el organismo de tránsito denominado **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** (en adelante **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** o la Investigada).*

Frente a la identificación del sujeto objeto de investigación, es necesario precisar que de conformidad con la organización y estructura del Estado colombiano, las secretarías de despacho pertenecen al sector central de la administración, bien sea departamental, distrital y municipal, sin contar con personería jurídica, por lo que tendrán el mismo Número de Identificación Tributaria (en adelante N.I.T.) del departamento, distrito o municipio al que pertenezcan, como entidad territorial, con excepción del fenómeno de la descentralización por servicios en los niveles departamental, distrital y municipal cuando se hubiere conformado la Entidad Pública de dicho nivel que desempeñe las funciones de organismo de tránsito en la respectiva jurisdicción.

*Así las cosas, en el caso concreto la identificación técnica de la persona jurídica a investigar es la siguiente: **MUNICIPIO DE POPAYÁN - SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** con N.I.T. **891.580.006-4**. Sin embargo, cuando se haga alusión de ésta, la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre se referirá a la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** o la Investigada, como se precisó en uno de los párrafos anteriores.*

Que, de conformidad con la identificación técnica realizada, esta Superintendencia no desconoció en ningún momento que el organismo de tránsito investigado al ser una secretaría de despacho perteneciente al sector central de la administración municipal no cuenta con personería jurídica y por ello, se le relaciona con el municipio de Popayán.

Empero, en materia administrativa existe la figuración de la **delegación**, descrita en el artículo 9º de la Ley 489 de 1998³⁷, así:

³⁷ *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones."*

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

"Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente Ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente Ley.

El Consejo de Estado indicó: *"(...) la delegación se erige como una herramienta jurídica de la acción administrativa mediante la cual una autoridad pública, transfiere determinadas funciones o actuaciones específicas a sus colaboradores o a otras autoridades que tengan funciones afines o complementarias, siempre que esté legalmente facultada para ello (...)"³⁸*

En este sentido, la norma otorga herramientas a la administración para que desarrolle la gestión pública, siendo conscientes que no siempre las entidades publicas pueden cumplir las funciones que le son asignadas por mandato de la Constitución y la Ley, con el propósito de materializar los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política.

En este entendido, los alcaldes municipales delegan las funciones que le son inherentes por mandato constitucional y legal a sus secretarías de despacho, con el fin de cumplir con los principios de la función administrativa.

Que, para el caso concreto, la Alcaldía de Popayán no es ajena a esta figura, por el contrario, se tiene que la misma delegó las funciones del Tránsito y Transporte en su organismo de tránsito, en consecuencia, se hace necesario revisar la siguiente normativa:

- Decreto 120 de septiembre 17 de 2001- Por el cual se establece el Estatuto Básico de la Administración Municipal de Popayán.
- Decreto No. 121 de septiembre 17 de 2001. "Por el cual se determina la Estructura Orgánica y Funcional de la Administración Municipal de Popayán.

En esta norma se estableció la estructura orgánica sino también la estructura funcional de la administración municipal de Popayán, siendo las unidades administrativas el Despacho del Alcalde, las Oficinas Asesoras, las Secretarías de Despacho y las Unidades Técnicas, dentro de estas se encuentra el organismo de tránsito investigado, así:

³⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Rad. 11001-03-28-000-2012-00043-00 C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

"Secretaría de Tránsito. Misión. *Garantizar la fluidez y seguridad del tránsito terrestre de personas y vehículos y del transporte público y privado mediante la planeación, organización y control del tránsito municipal, la aplicación de las normas que regulan esta materia, la imposición de sanciones y multas correspondientes a las infracciones y la organización ágil y eficiente del registro de vehículos y conductores de conformidad con las competencias asignadas por la ley y los reglamentos.*

Funciones:

- a) *Formular, ejecutar y evaluar políticas y acciones para la planeación, organización y control del tránsito y el transporte en la jurisdicción del municipio.*
- b) *Elaborar los estudios, diseños y proyectos sobre el tránsito y el transporte municipal con el fin de determinar las normas de tránsito, obras de infraestructura, señalización, semaforización y campañas de educación vial necesarias para garantizar una adecuada movilización de los vehículos y personas.*
- c) *Planear, organizar, dirigir y controlar el tránsito municipal de vehículos y personas y la actividad transportadora en la jurisdicción del municipio.*
- d) *Cumplir, hacer cumplir e imponer multas y sanciones por violación a las disposiciones del Código Nacional de Tránsito Terrestre, Estatuto Nacional de Transporte Público Colectivo Municipal, Estatuto para el servicio público de transporte municipal de vehículos tipo automóvil o taxi y demás disposiciones sobre la materia.*
- e) *Expedir y coordinar la aplicación de normas sobre el uso, sentido, utilización de carriles, velocidad, señalización y semaforización de vías y sobre zonas de estacionamiento, cargue y descargue, vías peatonales, paraderos de buses y terminales de carga y pasajeros.*
- f) *Realizar campañas masivas o personalizadas de educación vial con el fin de informar a conductores, peatones y agentes de control acerca de las medidas preventivas y normas de tránsito que garanticen la seguridad vial.*
- g) *Establecer y ejecutar políticas y programas para controlar y mitigar el impacto de la contaminación por emisión de gases y ruido generados por el tránsito automotor.*
- h) *Planear, organizar y controlar el tránsito y transporte público mediante la regulación de las empresas de transporte público, organización de la prestación del servicio, y el control del estado de los vehículos y el cumplimiento de las normas que rigen la materia.*
- i) *Otorgar, modificar, cancelar y revalidar toda clase de licencias de conducción y permisos provisionales para conducir de acuerdo con los procedimientos y requisitos consagrados en el Código Nacional de Tránsito.*

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

- j) Otorgar y cancelar permisos de funcionamiento a los talleres de mecánica automotriz, parqueaderos, estaciones de servicio automotriz y empresas de transporte que operen en la jurisdicción del municipio*
 - k) Registrar, expedir y modificar la licencia de tránsito de vehículos por matrícula inicial, cambios en la propiedad o en las características físicas del vehículo.*
 - l) Expedir, modificar y cancelar licencias de tránsito a bicicletas y similares, vehículos agrícolas e industriales y vehículos de impulsión humana o tracción animal que operen en la jurisdicción del municipio.*
 - m) Registrar, actualizar, informar y controlar la información sobre el estado de las cuentas por concepto de multas e impuestos de los vehículos matriculados y practicar revisiones periódicas y especiales a los vehículos que tengan inscritos o radicados.*
 - n) Asesorar en materia legal y técnica los procesos relacionados con el sistema de tránsito y transporte del municipio.*
 - o) Coordinar con las entidades del sector los planes, programas y proyectos de tránsito y transporte que deban adoptarse en el territorio municipal.*
 - p) Las demás que en el marco de su misión se deriven de planes, programas y proyectos del municipio, o le sean asignadas por norma o autoridad competente de acuerdo con el carácter de sus funciones.*
- Decreto 4595 de 10 de junio de 2015. "Por el cual se ajusta el manual específico de funciones, requisitos y competencia laborales de los diferentes empleos de la planta de personal de la administración central del municipio de Popayán expedido mediante Decreto No. 583 del 31 de diciembre de 2009".

En este documento se establecen las funciones, requisitos y competencias laborales del Secretario de Tránsito cuyo propósito general, es de responder por el buen funcionamiento del transporte terrestre público que se presta en la jurisdicción del municipio y la adecuada circulación de personas, animales y vehículos.

Dentro de las funciones específicas encontramos:

- ✓ *Fijar las políticas relacionadas con el tránsito y transporte municipal y velar por el cumplimiento de los términos y condiciones establecidos para su aplicación.*
- ✓ *Planear, dirigir, coordinar y controlar el cumplimiento de las funciones asignadas a la Secretaría y al personal a su cargo y garantizar la correcta aplicación de las normas y de los procedimientos vigentes en concordancia con los planes de desarrollo y las políticas trazadas.*

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

- ✓ *Dirigir la elaboración de estudios, diseños y proyectos sobre el tránsito y el transporte municipal.*
- ✓ *Dirigir la organización del tránsito municipal de vehículos y personas y la actividad transportadora en la jurisdicción del municipio.*
- ✓ *Sancionar a quienes infrinjan las normas que regulan el tránsito y transporte según las disposiciones legales vigentes.*
- ✓ ***Representar al Municipio por delegación del Alcalde en reuniones relacionadas con asuntos de competencia del Municipio o de la Secretaría a su cargo.***
- ✓ ***Asistir a las reuniones de los consejos, juntas, comités y demás cuerpos en que tenga asiento el Municipio y para lo cual haya sido delegado o efectuar las delegaciones pertinentes.***
- ✓ ***Orientar a la administración municipal, en la adecuada aplicación de las normas y procedimientos que se relacionen con el ámbito de su competencia.***
- ✓ ***Asistir al Alcalde en la atención de quejas, reclamos y demandas de la ciudadanía.***
- ✓ *Participar en la ejecución de los programas y proyectos que integren un plan coordinado por otra Secretaria o dependencia.*
- ✓ *Preparar los proyectos de actos administrativos sobre las áreas propias de su competencia.*
- ✓ *Elaborar y presentar ante la instancia respectiva las solicitudes de requerimientos de recursos físicos, materiales, financieros y de factor humano necesarios para la ejecución de los planes, programas y proyectos que desarrolle la Secretaria y administrar correctamente los que le sean asignados para el cumplimiento de sus funciones.*
- ✓ ***Garantizar la aplicación de estrategias y métodos de control interno, conforme a lo dispuesto por la Ley y demás normas vigentes con el fin de promover la eficiencia y eficacia en el desarrollo de las funciones de la Secretaría.***
- ✓ ***Rendir ante la autoridad competente o ante quién lo solicité, informes acerca de las actividades desarrolladas y resultados obtenidos en la Secretaria a su cargo.***
- ✓ *Responder por los bienes asignados en el A22 y en caso de retiro hacer la correspondiente entrega en la oficina de Recursos Físicos para su descargue en el A23.*

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

- ✓ *Responder por la adecuada conservación, organización, uso y manejo de los documentos y archivos que se deriven del ejercicio de sus funciones.*

- ✓ *Desempeñar las demás funciones que en el marco de la naturaleza del cargo se deriven de los planes, programas o proyectos de la dependencia y que le sean asignadas por autoridad competente.*

Frente a la estructura orgánica y funcional de la administración, se tiene que si bien es el Alcalde es la unidad administrativa de máxima expresión del área de dirección a la cual le corresponde adelantar los procesos estratégicos que garanticen la gobernabilidad interna y externa de la administración, esta se apoya en sus secretarías de despacho, delegando en ellas, lo correspondiente a la naturaleza de sus funciones.

Por ejemplo en el manual específico de funciones, le corresponde al Secretario de Tránsito, asistir al Alcalde en la atención de quejas, reclamos y demandas de la ciudadanía en cuanto a la materia o contenido que sea de su conocimiento, así como, rendir ante la autoridad competente o ante quién lo solicite, informes acerca de las actividades desarrolladas y resultados obtenidos en la Secretaria a su cargo, que para el caso concreto, esta Superintendencia le solicitó información de las actividades desarrolladas en contra del transporte informal e ilegal a la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN**, por consiguiente, le correspondía al Secretario de Tránsito y Transporte remitir la información correspondiente en representación de esa unidad administrativa, por esa razón, es que en el acápite resolutivo **-ARTICULO SEGUNDO-** del acto administrativo No. 5854 de 16 de agosto de 2023, se ordena notificar al representante legal o quien haga sus veces del investigado, es decir, el Secretario de Tránsito y Transporte de Popayán.

Por lo expuesto, la identificación técnica realizada está correcta, así como las actuaciones adelantadas en contra del organismo de tránsito investigado, por lo que el argumento presentado de falta de legitimación en la causa por pasiva no es acogido por este Despacho, por el contrario se sostiene en que, la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** como unidad administrativa de la estructura orgánica del municipio de Popayán, ostenta la capacidad para responder y oponerse a los cargos formulados como sujeto susceptible de investigación por parte de esta Superintendencia de Transporte conforme lo señalado en artículo 3º de la Ley 769 de 2002³⁹ en concordancia con el artículo 9º de la Ley 105 de 1993⁴⁰ y artículos 44 y ss. de la Ley 336 de 1996⁴¹.

Por consiguiente, la tesis relacionada de indebida notificación producto de la legitimación en la causa por pasiva queda sin piso jurídico, puesto que, la notificación y comunicaciones realizadas de los actos administrativos expedidos contra el organismo de tránsito de Popayán, se efectuaron a la dirección de sus

³⁹ Ley 769 de 2002. Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

⁴⁰ Ley 105 de 1993. Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones.

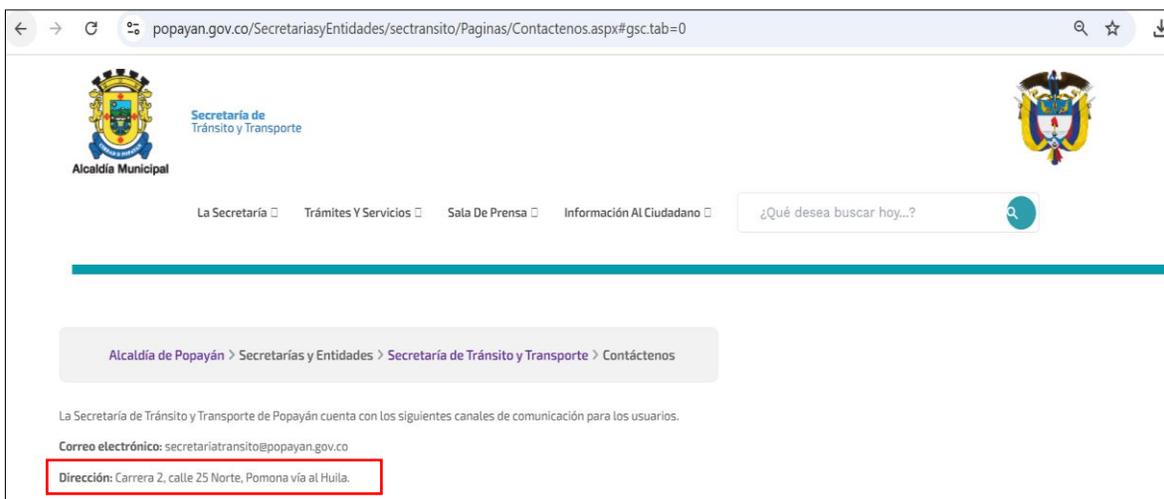
⁴¹ Ley 336 de 1996. Estatuto General del Transporte.

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"
instalaciones a saber: Carrera 2, calle 25 Norte, Pomona vía al Huila, medio de comunicación autorizado por la Investigada desde el escrito de descargos y el cual corresponde a la que se encuentra relacionada en su página web, así:

Imagen No.1. Portal web organismo de tránsito de Popayán
<https://www.popayan.gov.co/SecretariasyEntidades/sectransito/Paginas/Contactenos.aspx#gsc.tab=0>



Es así, que la Investigada ha podido ejercer su derecho de defensa y contradicción en los términos otorgados por esta Dirección, siendo sus escritos valorados en las etapas procesales correspondientes.

Ahora, en relación con la tesis de que la indebida notificación se dio porque el requerimiento de información se realizó al organismo de tránsito de Popayán y no al Alcalde de Popayán, se subsumirán en los argumentos presentados en líneas anteriores conforme a los efectos de la figura de la delegación de funciones; adicionando que el requerimiento de información que se efectuó, no es producto de notificación en los términos establecidos en el capítulo V – artículos 65 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, debido a que el oficio remitido, no es un acto administrativo sino una petición de información entre entidades, conforme lo expuesto en el artículo 30 de la Ley 1755 de 2015, luego entonces, el procedimiento y términos son diferentes.

En consideración de lo analizado, tanto en la etapa de averiguación preliminar, consistente en el requerimiento de información, como en la etapa de apertura y pruebas de la investigación, se han respetado los principios y garantías inherentes al procedimiento administrativo sancionatorio, por lo cual, los actos administrativos expedidos como manifestación de la voluntad de esta Superintendencia, gozan de absoluta validez y eficacia en el ordenamiento jurídico.

Finalmente, respecto de la duda razonable alegada, es importante indicar que esta se configura, *cuando del examen probatorio no es posible tener convicción racional respecto de los elementos de la responsabilidad y, por lo tanto, no se cuenta con las pruebas requeridas para proferir una decisión condenatoria, que desvirtúe plenamente la presunción de inocencia*⁴² en este sentido, la sentencia en materia procesal o la decisión administrativa en materia sancionatoria, debe resolverse con la certeza de la comisión de la conducta, de lo contrario deberá

⁴²Corte Constitucional. Sentencia C 495 de 2019

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"
absolverse y/o exonerar de responsabilidad en virtud del principio *pro administrado* en analogía con el *indubio pro reo*.

Que en el caso concreto, existen las pruebas suficientes, pertinentes, conducentes y útiles, para demostrar que la Investigada cometió la conducta descrita en el literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 a la luz de la sana crítica, como se expuso desde este capítulo considerativo, esta Dirección remitió un requerimiento de información a la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** con el fin de verificar las gestiones adelantadas a fin de combatir la informalidad e ilegalidad en el transporte en su jurisdicción, lo anterior producto de una queja presentada por cuatro (4) empresas que prestan el servicio de transporte público a saber:

- ✓ **SOCIEDAD TRANSPORTADORA DEL CAUCA S.A. "SOTRACAUCA S.A."**
- ✓ **COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTES RAPIDO TAMBO "TRANSTAMBO"**
- ✓ **COOPERATIVA DE MOTORISTAS DEL CAUCA "COOMOTORISTAS"**
- ✓ **COOPERATIVA TRANSPORTADORA DE TIMBIO "TRANSTIMBIO"**

Las cuales manifestaban su preocupación por el aumento desmedido de esta problemática, sin que se advirtieran actuaciones por parte del organismo de tránsito de Popayán tendientes a contrarrestar su crecimiento y efectos.

Que, a la Investigada, se le otorgaron diez (10) días para allegar la información solicitada, tal como lo indica el artículo 30 de la Ley 1755 de 2015, que finalizado el término y al revisar el sistema de gestión documental se observó que la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** no dio respuesta a la información solicitada, que, para probar el envío y recepción efectiva, se decretó la siguiente prueba de oficio⁴³:

Ordenar a la **DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** que:

a) *Certifique la recepción por parte de la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** del Oficio de Salida Supertransporte No. 20238710332671 del 11 de mayo de 2023.*

b) *Certifique el acceso y consulta por parte de la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** al contenido del Oficio de Salida Supertransporte No. 20238710332671 del 11 de mayo de 2023.*

Que, la Directora Administrativa de esta Entidad, remitió respuesta frente a la solicitud realizada en la Resolución No. 12738 del 18 de diciembre de 2023 a través del memorando interno No. 20245340007093 de 19 de enero de 2024 en el cual indicó:

Imagen No.2. Imagen del memorando interno No. 20245340007093 de 19 de enero de 2024

⁴³ Mediante Resolución 12738 de 18/12/2023 y enviada a través de memorando interno No. 20248700005583 de 17/01/ 2024.

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

 
MEMORANDO  20245340007093
No. 20245340007093 Bogotá, 19-01-2024
Para: Claudia Marcela Ariza Martínez Directora de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre
De: Directora Administrativa
Asunto: Respuesta memorando 20248700005583 - Práctica de prueba ordenada mediante Resolución No. 12738 del 18 de diciembre de 2023.
Cordial saludo,
En atención a la comunicación del radicado mencionado en el asunto, donde nos solicita la siguiente información: (...) Ordenar a la DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE que: a) Certifique la recepción por parte del SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN Oficio de Salida Supertransporte No. 20238710332671 del 11 de mayo de 2023. b) Certifique el acceso y consulta por parte del SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN del Oficio de Salida Supertransporte No. 20238710332671 del 11 de mayo de 2023. (...)
Realizando la respectiva búsqueda, revisión y trazabilidad del Oficio de salida No 20238710332671 del 11 de mayo de 2023, se evidencia que, se encuentran cargadas en el sistema Orfeo Argo las actas de envío y entrega expedidas por Servicios Postales Nacionales 4-72 donde se visualiza toda la trazabilidad y estado de los envíos del oficio de salida mencionado anteriormente, de igual forma se adjuntan al presente memorando, las actas para su respectiva verificación y consulta.
Con lo anterior se da respuesta a la solicitud.
Atentamente,  Fimado digitalmente por Sandra Liliana Burgos Gómez Sandra Liliana Burgos Gómez
<small>Anexo: Dos Archivos.pdf Proyectó: Deryly Yurany Moreno Montoya - Profesional GT de Gestión Documental Revisó: Claudia Y. Sepúlveda Martínez - Coordinadora GT de Gestión Documental</small>
<hr/> Portal Web: www.supertransporte.gov.co Página 1 Sede principal: Diagonal 25G No. 95A-85, Bogotá, D.C. PBX: 601 352 67 00 Correo institucional: ventanillaunicaderadicacion@supertransporte.gov.co atencionciudadano@supertransporte.gov.co Línea Atención al Ciudadano: 01 8000 915615 GD-FR-005 V2 - 23-May-2023

Al revisar las actas de envío y entrega del oficio expedida por la empresa Andes-Servicio de Certificación Digital-, aliada comercial de la empresa de Servicios Postales Nacionales 4/72, se evidencia que el oficio además de ser enviado fue entregado y consultado exitosamente, como se exhibe a continuación:

ESPACIO EN BLANCO

Imagen No. 3. Soporte de envío y de entrega del Oficio de Salida No. 20238710332671 del 11 de mayo de 2023.

RESOLUCIÓN No 0393 DE 23-01-2025
"Por la cual se decide una investigación administrativa"



Comunicación Electrónica

Acta de Envío y Entrega de Correo Electrónico



SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.S Certifica que ha realizado por encargo de SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE identificado(a) con NIT 800170433-6 el servicio de envío de la notificación electrónica, a través de su sistema de registro de ciclo de comunicación Emisor-Receptor.

Según lo consignado los registros de SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.S el mensaje de datos presenta la siguiente información:

Resumen del mensaje

Id mensaje:	29355
Emisor:	enviosgestiondocumental@supertransporte.gov.co
Destinatario:	atencionalciudadano@popayan.gov.co - Secretaría de Transito y Transporte de Popayan
Asunto:	NO 20238710332671 SUPERTRANSPORTE
Fecha envío:	2023-06-07 13:05
Estado actual:	Lectura del mensaje

Trazabilidad de notificación electrónica

Evento	Fecha Evento	Detalle
<ul style="list-style-type: none"> ● Estampa de tiempo al envío de la notificación <p style="font-size: 8px; margin-top: 5px;">El mensaje de datos se tendrá por expedido cuando ingrese en un sistema de información que no esté bajo control del iniciador o de la persona que envió el mensaje de datos en nombre de éste - Artículo 23 Ley 527 de 1999.</p>	<p>Fecha: 2023/06/07 Hora: 13:08:07</p>	<p>Tiempo de firmado: Jun 7 18:08:07 2023 GMT Política: 1.3.6.1.4.1.31304.1.1.2.3.0.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Acuse de recibo <p style="font-size: 8px; margin-top: 5px;">Con la recepción del presente mensaje de datos en la bandeja de entrada del receptor, se entiende que el destinatario ha sido notificado para todos los efectos legales de acuerdo con las normas aplicables vigentes, especialmente el Artículo 24 de la Ley 527 de 1999 y sus normas reglamentarias.</p>	<p>Fecha: 2023/06/07 Hora: 13:08:09</p>	<p>Jun 7 13:08:09 cl-205-282cl postfix/smpl[5692]: 3D28112486E2: to=atencionalciudadano@popayan.gov.co, relay=aspmx1.google.com[64.233.186.27]: 2.5, delay=2.7, delays=0.12/0.1.4/1.1, dsn=2.0.0, status=sent (250 2.0.0 OK: 1686161289 es18-20020af56870c81200b0019a10e65653a5 2.49633oab.188 - gsmtp)</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● El destinatario abrió la notificación 	<p>Fecha: 2023/06/07 Hora: 15:55:06</p>	<p>Dirección IP: 66.249.88.46 Agente de usuario: Mozilla/5.0 (Windows NT 5.1; rv:11.0) Gecko Firefox/11.0 (via ggpht.com GoogleImageProxy)</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Lectura del mensaje 	<p>Fecha: 2023/06/16 Hora: 17:35:09</p>	<p>Dirección IP: 190.84.88.141 Colombia - Cauca - Popayan Agente de usuario: Mozilla/5.0 (Windows NT 10.0; Win64; x64) AppleWebKit/537.36 (KHTML, like Gecko) Chrome/114.0.0.0 Safari/537.36</p>

Contenido del Mensaje

Asunto: NO 20238710332671 SUPERTRANSPORTE

Cuerpo del mensaje:

Señor (a) (es)

Secretaría de Transito y Transporte de Popayan
atencionalciudadano@popayan.gov.co

Referencia: Requerimiento de información

Cordial saludo,

De manera atenta se remite en documento adjunto comunicación del asunto para su conocimiento, trámite y/o gestión.

Atentamente;



Grupo Gestión Documental

Diagonal 25 G No 95 a - 85

+57 (1) 3526700

ventanillaunicaderadicacion@supertransporte.gov.co

www.supertransporte.gov.co

Adjuntos

Nombre	Suma de Verificación (SHA-256)
20238710332671_Requerimiento_de_informacion.pdf	294efc3318620004ea116af9eb370314cabca27ba4da4b16246496ab0f019e6

Descargas

Archivo: 20238710332671_Requerimiento_de_informacion.pdf desde: 190.84.88.141 el día: 2023-06-16 17:35:15

Archivo: 20238710332671_Requerimiento_de_informacion.pdf desde: 190.5.195.24 el día: 2023-12-29 16:16:28

Página 34 de 46
GJ-FR-015 V1, 24- mayo -2023

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

En consecuencia, no existen dudas que el mensaje llegó al correo de destino y que el receptor abrió y leyó el mensaje, de hecho, al analizar la trazabilidad se observa que entre la apertura de la notificación y la lectura del mensaje trascurrieron nueve (9) días y que se realizó desde diferentes direcciones IP (Internet Protocol)⁴⁴, por lo que el mensaje fue trasladado o remitido a otra persona.

Situación que cobra mayor relevancia, si se tiene en cuenta que, en los descargos presentados por la Ingeniera Gloria Patricia Bolaños Mosquera quien acreditó en esa etapa ser la Secretaria de Tránsito y Transporte del municipio de Popayán, indicó que el documento reposaba dentro de las PQRS del empalme realizado entre secretarios, es decir, si fue trasladado a la secretaria de despacho, cosa contraria es el hecho que tuvieran conocimiento con posterioridad de su contenido y en ningún caso, eso puede configurar una duda razonable, más aun cuando frente a la contestación tardía se ofreció una disculpa, máxime cuando la defensa en el escrito de alegatos está dirigida a desvirtuar que el requerimiento nunca llegó a la dependencia de la Investigada.

Aunado a lo expuesto, la Investigada no allegó ninguna prueba en la que se pueda advertir que, efectivamente el documento nunca fue remitido al organismo de tránsito de Popayán, en consecuencia, las pruebas que reposan en el acervo probatorio, permiten concluir sin lugar a equívocos, que el requerimiento de información realizado por esta Superintendencia, no fue atendido en el término establecido por el organismo de tránsito de Popayán, y que por el contrario transcurrieron más de dos (2) meses para aportar la información y cuando ya se había notificado la Resolución de Apertura y Formulación de Cargos No. 5854 del 16 de agosto de 2023.

Conforme a las consideraciones realizadas, no se atenderá favorablemente las tesis presentadas por la investigada a saber: falta de congruencia de la resolución de apertura, ausencia de la conducta, falta de legitimación por pasiva e indebida notificación, duda razonable, así como la solicitud de archivo de la presente investigación.

En esa medida, se tiene que la conducta desplegada por la Investigada al no suministrar la información requerida por esta Superintendencia, no permite exonerarla de responsabilidad, puesto que, incumplió con su deber de diligencia en allegar la respuesta al requerimiento de información en los términos solicitados.

En consecuencia, esta Dirección **DECLARA RESPONSABLE** a la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** con N.I.T. **891.580.006-4** del **CARGO ÚNICO** formulado.

9.2. Respecto del no suministro de información a entidades con funciones de inspección, vigilancia y control:

Se previó en la Constitución Política de Colombia que *"la correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables, y sólo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley. Para efectos tributarios o judiciales y para*

⁴⁴ Microcontroladores. P.222. Es un conjunto de protocolos que permiten realizar el transporte confiable de datos por las redes.

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

*"Por la cual se decide una investigación administrativa"
los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley".⁴⁵ (Negrilla fuera de texto original).*

Así, constitucionalmente⁴⁶ se limitó la posibilidad de acceder a información privilegiada o reservada a ciertos sujetos, entre ellos, a aquellos que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control⁴⁷⁻⁴⁸.

Siendo la Superintendencia de Transporte quién ostenta las funciones de inspección, vigilancia y control según se prevé en el artículo 4 del Decreto 2409 de 2018, tiene las facultades para exigir la información que no repose en los archivos de la entidad.

De acuerdo a la anterior normatividad, la Superintendencia puede solicitar a quién corresponda copia de todos los documentos que estén en poder del vigilado sin que para ello se requiera autorización judicial alguna, con el fin de que dicha documentación sea revisada para establecer hallazgos que podrían representar irregularidades en la adecuada prestación del servicio.

El Consejo de Estado ha definido cada una de las funciones de supervisión otorgadas por el Gobierno Nacional en los siguientes términos: "**[a]unque la ley no define 'inspección, control y vigilancia', el contenido y alcance de estas funciones puede extraerse de diversas disposiciones especiales que regulan su ejercicio en autoridades típicamente supervisoras, [...] puede señalarse que la función administrativa de inspección comporta la facultad de solicitar información de las personas objeto de supervisión, así como de practicar visitas a sus instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad;**"⁴⁹.

⁴⁵ Artículo 15 Constitución Política de Colombia.

⁴⁶ Artículo 15 "(...) Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley."

⁴⁷ Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que estas funciones no cuentan con una definición legal que sean aplicables para todas las Superintendencias, pero se pueden entender de la siguiente forma: "**Aunque la ley no define 'inspección, control y vigilancia', el contenido y alcance de estas funciones puede extraerse de diversas disposiciones especiales que regulan su ejercicio en autoridades típicamente supervisoras, como las leyes 222 de 1995 (Superintendencia de Sociedades), 1122 de 2007 (Superintendencia Nacional de Salud) y 1493 de 2011 (Dirección Nacional de Derechos de Autor), entre otras. [...] puede señalarse que la función administrativa de inspección comporta la facultad de solicitar información de las personas objeto de supervisión, así como de practicar visitas a sus instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad; la vigilancia, por su parte, está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normatividad que lo rige; y, finalmente, el control permite ordenar correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo**". H. Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero ponente: William Zambrano Cetina Bogotá, D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil quince (2015). Radicado número: 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223). También ver: Superintendencia Bancaria Concepto No. 2000023915-3. Noviembre 15 de 2000. También ver: H. Corte Constitucional Sentencias C-782 de 2007 y C-570 de 2012.

⁴⁸ Asimismo, ha indicado la Corte Constitucional que "[l]as funciones de inspección, vigilancia y control se caracterizan por lo siguiente: **(i)** la función de inspección se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control, **(ii)** la vigilancia alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada, y **(iii)** el control en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones. Como se puede apreciar, la inspección y la vigilancia podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio, mientras el control conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control". H. Corte Constitucional. Sentencia C-570 de 2012.

⁴⁹ H. Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero ponente: William Zambrano Cetina Bogotá, D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil quince (2015). Radicado número: 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223). También ver: Superintendencia Bancaria Concepto No. 2000023915-3. Noviembre 15 de 2000. También ver: H. Corte Constitucional Sentencias C-782 de 2007 y C-570 de 2012.

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

Por lo anterior, atendiendo a los parámetros señalados por la jurisprudencia citada, para el caso que nos ocupa se tiene que:

- (i) Lo sujetos vigilados tienen la obligación de suministrar la información requerida por la Entidad en el marco de las funciones de Inspección, Control y Vigilancia que esta ostenta.
- (ii) De igual forma en el literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, se señaló que *"[e]n caso de que el sujeto no suministre la información que legalmente le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante..."*.
- (iii) El incumplimiento a lo allí señalado dará lugar a la aplicación de la sanción establecida en el literal a) del parágrafo del artículo 46 de la ley 336 de 1996⁵⁰.

En ese orden, corresponde a este Despacho establecer si la conducta desplegada por el Investigado dará lugar o no a la imposición de una sanción para lo cual se deberán tener en cuenta, tanto los hechos narrados y que dieron origen a la presente investigación, como el material probatorio obrante en el expediente y las razones de hecho y de derecho aducidas por los Investigada en su defensa.

Conforme a lo anterior, es claro que al hacer una interpretación sistemática de la norma que fue objeto de formulación del cargo primero, es decir el literal c) del artículo 46 de la ley 336 de 1996, lo señalado por el Consejo de Estado, junto con los hechos que motivaron la presente investigación administrativa, se tiene que la finalidad de las funciones de vigilancia, inspección y control que ostenta esta Superintendencia, otorgan la posibilidad de requerir información a los Organismos de Tránsito; toda vez que esta Entidad tiene la competencia sobre las autoridades de tránsito que le permite verificar el cumplimiento de ciertas a funciones dadas por la ley a los mismos.

En este sentido, es preciso aclarar que en el caso que nos ocupa, esta Dirección está investigando la obstrucción a las funciones de supervisión que cumple esta Superintendencia, si se tiene en cuenta que la finalidad de requerir información a los sujetos vigilados por parte de la Superintendencia de Transporte⁵¹, no es otra que la de dar cumplimiento a las funciones de supervisión otorgadas por el Gobierno, de modo tal que se hace necesario reiterar que los sujetos vigilados, se encuentran en la obligación de mantener a disposición de las autoridades que lo requieran, la información que no repose en los archivos de la Entidad y atender las solicitudes de información que se requieran, toda vez , que al no suministrar la información requerida se limita la posibilidad de la Entidad para actuar y poder determinar supuestos de hecho que pudieran constituir infracciones a las normas, desconociendo no solo la autoridad de la Entidad si no impidiendo el acceso a la información que le permita cumplir las funciones de Inspección, control y vigilancia.

⁵⁰ **PARAGRAFO:** Para la aplicación de las multas a que se refiere el presente artículo se tendrán en cuenta los siguientes parámetros relacionados con cada Modo de transporte: (...) **a.- Transporte Terrestre: de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes;**

⁵¹ Artículo 3º parágrafo 3º de la Ley 769 de 2002 modificada por el artículo 2 de la Ley 1383 de 2010. *"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."*

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

9.3. Respeto de la fuente constitucional del transporte público

Tal y como lo señaló esta Superintendencia en los considerandos de la Circular No. 00015 del 20 de noviembre de 2020, el transporte público es una manifestación de la libertad de locomoción, es un servicio público y además es un prerrequisito para la materialización de otros derechos fundamentales. Veamos:

El fundamento constitucional del transporte público es el artículo 24 de la Constitución Política, como lo ha expuesto la H. Corte Constitucional. En efecto, de la *"dimensión positiva o prestacional"* de la libertad de locomoción se derivan obligaciones de hacer, o de dar, a cargo del Estado y exigibles por los ciudadanos⁵². Al respecto, la Corte Constitucional ha destacado tres obligaciones en cabeza del Estado derivadas del artículo 24 superior:

- Adoptar medidas y operaciones que eviten las restricciones indirectas a la movilidad de las personas⁵³.
- Garantizar el acceso de la población al sistema de transporte público. Lo anterior, en la medida que la Corte Constitucional ha entendido que garantizar el acceso de la población al sistema de transporte *"es una faceta positiva y de orden prestacional del derecho a la libertad de locomoción, por cuanto sin éste difícilmente es posible para una persona desplazarse a lo largo de una urbe y ser productivo para la sociedad (...). Este Tribunal ha colegido que el servicio de transporte público es necesario para el ejercicio de la libertad de locomoción y de los demás derechos constitucionales que dependen de la posibilidad de movilizarse"*⁵⁴.
- Generar un acceso de toda la población en condiciones de igualdad, especialmente de las personas en situación de discapacidad⁵⁵⁻⁵⁶.

De forma complementaria, en la Ley 105 de 1995 se previó que *"[l]a operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad"*. En la medida que la ley generó una equivalencia entre "transporte público" y "servicio público"⁵⁷, también es aplicable lo previsto en el artículo 365 de la Constitución Política en protección de los servicios públicos esenciales⁵⁸.

⁵² "(...) esta Corporación también ha indicado que dicha prerrogativa fundamental también tiene una faceta positiva y de orden prestacional, pues para garantizar su goce y ejercicio en algunas ocasiones se requiere de una infraestructura de base, que da origen a una obligación de hacer o dar en cabeza de las autoridades públicas, exigible por los ciudadanos." Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-879 de 2011, Sentencia T-708 de 2015.

⁵³ V.gr. actividades informales, como ventas ambulantes, que afectan el tránsito de las personas. Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia T-066 de 1995; Sentencia T-747 de 2015.

⁵⁴ Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-885 de 2010, Sentencia T-708 de 2015.

⁵⁵ De conformidad con la denominación prevista en la sentencia C-458 de 2015.

⁵⁶ Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-804 de 2009.

⁵⁷ Al respecto, ha dicho la Corte Constitucional que "(...) catalogar el transporte como un servicio público deviene de la facultad del legislador, investido de las expresas atribuciones constitucionales para expedir leyes de intervención económica (art. 334 Const.), y regir la prestación de los servicios públicos (art. 150.21 y 23), por lo que dado su carácter imprescindible y su relación con el interés público y los derechos fundamentales, pueden ser prestados por el Estado directamente o indirectamente por los particulares o comunidades organizadas, conservando el papel de garante de su prestación eficiente, empleando las competencias constitucional de regulación, control y vigilancia sobre el mismo". Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-033 de 2014.

⁵⁸ "ARTICULO 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

Por último, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que la libertad de circulación es *"un derecho constitucional que al igual que el derecho a la vida, tiene una especial importancia en tanto que es un presupuesto para el ejercicio de otros derechos y garantías, como por ejemplo, el derecho a la educación, al trabajo o a la salud"*⁵⁹.

A este respecto, no basta con que exista un servicio de transporte, sino que sea un transporte seguro en cumplimiento de los controles impuestos por el legislador para el efecto. Lo anterior, considerando que la conducción de vehículos automotores es legalmente calificada como una "actividad peligrosa". En la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia⁶⁰, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional se ha señalado sistemáticamente que *"(i) la actividad de conducir un vehículo automotor no es un derecho; (ii) la actividad de conducir un vehículo automotor es una actividad peligrosa que pone en riesgo la vida de quienes conducen, de los demás conductores y de los peatones (...); la actividad de conducir vehículos automotores, ha sido considerada por la jurisprudencia constitucional como por la especializada en la materia, una actividad peligrosa que coloca per se a la comunidad ante inminente peligro de recibir lesión"*⁶¹.

Por lo tanto, la Corte Constitucional ha precisado que *"el poder de regulación del transporte no sólo busca asegurar que en efecto las personas puedan desplazarse, busca también que éste se dé en condiciones de seguridad, sin tener que exponer la vida y la integridad personal a riesgos más allá de lo razonable"*⁶². Así entonces, ante ese peligro inherente a la actividad de conducir y además por estar ante la prestación de un servicio público⁶³, el Estado ha

comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita."

⁵⁹ La Corte Constitucional ha manifestado que *"[e]l legítimo ejercicio del derecho a la circulación se constituye en un presupuesto para el ejercicio de otros derechos constitucionales, cuyo desarrollo supone el reconocimiento a un derecho de movimiento que garantiza la independencia física del individuo."* Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia T-150 de 1995; Sentencia T-595 de 2002

⁶⁰ *"(...) las disposiciones jurídicas reguladoras de los daños causados con vehículos y derivados del tránsito automotor, actividad lícita y permitida, claramente se inspira en la tutela de los derechos e intereses de las personas ante una lesión in potentia por una actividad per se en su naturaleza peligrosa y riesgosa (cas. civ. sentencia de 5 de octubre de 1997; 25 de octubre de 1999; 13 de diciembre de 2000), donde el factor de riesgo inherente al peligro que su ejercicio comporta, fija directrices normativas específicas."* Cfr. H. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 24 de agosto de 2009. Rad. 2001-01054

⁶¹ Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-468 de 2011; Sentencia C-089 de 2011; Sentencia T-609 de 2014.

⁶² *"El transporte en calles y carreteras mediante los diferentes vehículos que permiten el tránsito terrestre son una de las formas conducentes para asegurar el goce efectivo de la libertad de locomoción. Pero se trata de formas de transporte que también generan riesgos para la vida y la integridad de las personas, que demandan un control del Estado. El poder de regulación del transporte no sólo busca asegurar que en efecto las personas puedan desplazarse, busca también que éste se dé en condiciones de seguridad, sin tener que exponer la vida y la integridad personal a riesgos más allá de lo razonable. Es decir, usar vehículos terrestres para el desplazamiento humano, supone generar o asumir riesgos significativos, incluso de muerte. El Estado, al asegurar las condiciones de seguridad y remover los obstáculos que impidan minimizar la probabilidad de que dichos riesgos tengan lugar, protege los derechos cardinales a la vida y a la integridad personal, presupuestos de toda libertad."* Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-885 de 2010

⁶³ Al amparo del artículo 365 de la Constitución Política de Colombia, permite y ordena la intervención del Estado en beneficio de la comunidad. Al respecto, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han señalado que se considera que hay servicio público de transporte en los siguientes casos: "[e]l elemento definitorio de la diferencia entre uno y otro tipo de transporte es que, en el público, una persona presta el servicio a otra, a cambio de una remuneración, al paso que en el privado, la persona se transporta, o transporta objetos, en vehículos de su propiedad o que ha contratado con terceros. (...) (en el transporte privado) i) La actividad de movilización de personas o cosas la realiza el particular dentro de su ámbito exclusivamente privado; ii) Tiene por objeto la satisfacción de necesidades propias de la actividad del particular, y por tanto, no se ofrece la prestación a la comunidad; iii) Puede realizarse con vehículos propios. Si el particular requiere contratar equipos, debe hacerlo con empresas de transporte público legalmente habilitadas, como se estudia en el siguiente capítulo. iv) No implica, en principio, la celebración de contratos de transporte, salvo cuando se utilizan vehículos que no son de propiedad del particular; v) Es una actividad sujeta a la inspección, vigilancia y control administrativo con el fin de garantizar que la movilización cumpla con las normas de seguridad, las

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"
impuesto requisitos y controles (i) sobre los vehículos⁶⁴, (ii) sobre los conductores⁶⁵ y (iii) sobre otros sujetos que intervienen en la actividad,¹⁸ que tienden a mitigar los factores de riesgo en esa actividad⁶⁶, (iv) a la vez que se han impuesto unas obligaciones y deberes a quienes prestan servicios de transporte para la comunidad, puesto que "quien se vincula a ese tipo de actividades participa en la creación del riesgo que la misma entraña y, por lo tanto, tiene la obligación de extremar las medidas de seguridad, para evitar la causación de daños a otros y a sí mismos"⁶⁷.

En definitiva, las autoridades y organismos con funciones en materia de tránsito y transporte tienen deberes y obligaciones que se desprenden directamente de la Constitución Política, especialmente del derecho fundamental consagrado en el artículo 24 superior, lo cual exige de las mismas acciones para garantizar el acceso al transporte público seguro para los ciudadanos.

DÉCIMO: Imposición y graduación de la sanción

Respecto de la función que cumple esta actuación administrativa de carácter sancionatorio, el Consejo de Estado ha señalado que "[e]l fundamento de la potestad sancionatoria administrativa está en el deber de obediencia al ordenamiento jurídico que la Constitución Política en sus artículos 4 inciso segundo, y 95 impone a todos los ciudadanos"⁶⁸.

Entonces, la función es reafirmar la vigencia de la normatividad existente y el deber de obediencia de todos los ciudadanos, particularmente el infractor⁶⁹. Es por esa misma razón que las sanciones, tanto las no-pecuniarias como las pecuniarias, deben ser asumidas por el infractor mismo:

reglas técnicas de los equipos y la protección de la ciudadanía." En el transporte público "i) Su objeto consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, a cambio a una contraprestación pactada normalmente en dinero. ii) Cumple la función de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia; iii) El carácter de servicio público esencial implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación - la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida -, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte (ley 336/96, art. 2º). iv) Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado; v) El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado. vi) Todas las empresas operadoras deben contar con una capacidad transportadora específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual la ley defiere al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas (ley 336/96, art. 22); vii) Su prestación sólo puede hacerse con equipos matriculados o registrados para dicho servicio; viii) Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario. ix) Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida." Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencias C-981 de 2010 C-033- de 2014.

⁶⁴ V.gr. Reglamentos técnicos.

⁶⁵ V.gr. los requisitos para solicitar la licencia de conducción. Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-468 de 2011; Sentencia C089 de 2011.

⁶⁶ "[...] Esta Corporación ha resaltado la importancia de la regulación del transporte terrestre con el fin de asegurar el goce efectivo de la libertad de locomoción, que tiene una relevancia cardinal, al constituir una condición necesaria para el goce efectivo de otros derechos fundamentales, de tal manera que debe garantizarse su ejercicio en condiciones de seguridad." Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-089 de 2011.

⁶⁷ Cfr. H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B Consejero Ponente (E): Danilo Rojas Betancourth Bogotá D. C., tres (03) de mayo de dos mil trece (2013). Radicación número: 15001-23-31-000-1995-15449- 01(25699).

⁶⁸ Cfr. H. Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil trece (2013).- Rad. No. 11001-03-06-000-2013-00392-00 Número interno: 2159

⁶⁹ "En la actualidad, es innegable que a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas." Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-818 de 2005

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

(i) En relación con las sanciones no-pecuniarias, es evidente que no es posible que un tercero "pague" a nombre del sancionado. Lo anterior, porque por ejemplo la prohibición de ejercer el comercio -entendido como una inhabilidad-, o la cancelación o suspensión de la habilitación, entre otras, es una limitación que se impone para la persona misma, sin que sea transferible a otros que no han sido sancionados⁷⁰.

(ii) Sobre las sanciones pecuniarias, la Corte Constitucional ha explicado que su función no es enriquecer al Estado y no debe ser vista como una acreencia civil que puede ser satisfecha por cualquier persona. Por el contrario, al tratarse de un castigo, independientemente de que la ley haya previsto expresamente la prohibición de pago por tercero no,⁷¹ el pago debe ser hecho por el infractor:

"La multa es, pues, una sanción cuyo monopolio impositivo está en manos del Estado, que la aplica con el fin de forzar, ante la intimidación de su aplicación, al infractor a fin de que no vuelva a desobedecer las determinaciones legales (...) Atendiendo a la naturaleza sancionatoria de la multa, la jurisprudencia ha entendido que aquella no configura una 'deuda' en el mismo sentido en que lo son los créditos civiles. (...) Y es que no existe razón alguna para considerar que, como en ambos casos el medio liberatorio de la obligación es el dinero, la naturaleza jurídica de los créditos sea la misma. (...) su finalidad no es el enriquecimiento del erario, sino la represión de la conducta socialmente reprochable. (...) "Como consecuencia de su índole sancionatoria, la multa no es apta de modificarse o extinguirse por muchas de las formas en que lo hacen los créditos civiles (...). No está en poder del sujeto pasivo la transacción del monto de la misma o la posibilidad de negociar su imposición, así como no podría éste -pese a una eventual aquiescencia del Estado- ceder su crédito a un particular distinto, pues la finalidad de la multa es la de castigar al infractor de la ley. (...) En fin, para la jurisprudencia ha sido claro que el carácter crediticio de la multa no la convierte en una deuda"⁷².

Con fundamento en la jurisprudencia citada, la sanción acá impuesta debe ser satisfecha por el sujeto infractor.

10.1. Sanción procedente:

10.1.1. Cargo Único:

De conformidad con lo expuesto, y teniendo en cuenta lo previsto en la Ley 105 de 1993, así como en la Ley 336 de 1996, la sanción aplicable a la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** con N.I.T. **891.580.006-4** al incurrir en la omisión en el suministro de la información que legalmente le fue solicitada por la Superintendencia de Transporte, es la siguiente:

"Artículo 46. Con base en la graduación que se establece en el presente Artículo, las multas oscilarán entre 1 y 2000 salarios mínimos mensuales vigentes

⁷⁰ Cfr. Código de Comercio artículos 14 y ss. H. Corte Constitucional. Sentencias C-544 de 2005 MP Marco Gerardo Monroy Cabra; C-353 de 2009 MP Jorge Iván Palacio Palacio.

⁷¹ Por ejemplo, en el régimen de protección de la competencia se prohibió que los pagos de las multas impuestas a personas naturales sean "[c]ubiertos ni asegurados o en general garantizados, directamente o por interpuesta persona, por la persona jurídica a la cual estaba vinculada la persona natural cuando incurrió en la conducta; ni por la matriz o empresas subordinadas de esta; ni por las empresas que pertenezcan al mismo grupo empresarial o estén sujetas al mismo control de aquella." Cfr. Ley 1340 de 2009 artículo 26 Parágrafo.

⁷² Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencias Sentencia C-041 de 1994, MP Eduardo Cifuentes Muñoz; C-194 de 2005. MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

*"Por la cual se decide una investigación administrativa"
teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción y procederán en los siguientes casos:*

(...)

c) En caso de que el sujeto no suministre la información que legalmente le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante.

(...)

Parágrafo. Para la aplicación de las multas a que se refiere el presente artículo se tendrán en cuenta lo siguientes parámetros relacionados con cada Modo de Transporte:

a. Transporte Terrestre: de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes (...)"

10.2. Graduación de la sanción

Se previó en el artículo 50 de la ley 1437 de 2011 que *"(...) la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables: 1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados. 2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero. 3. Reincidencia en la comisión de la infracción. 4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión. 5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos. 6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes. 7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente. 8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas"*. (Subrayado fuera de texto original).

Para el caso que nos ocupa, la graduación corresponde a la siguiente: teniendo en cuenta lo dicho, viendo la conducta del Investigado inmerso en el criterio de graduación de la sanción señalada en los numerales 4, 6, 7 y 8 del precitado artículo de la Ley 1437 de 2011 y como quiera que la sanción a imponer en el presente asunto es la establecida en el parágrafo literal a) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, siendo esta la normativa que fundamentó la expedición de la presente investigación, se realizará el siguiente análisis, teniendo en cuenta criterios de proporcionalidad y que el presupuesto de las entidades públicas es entendido como *"la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país"*⁷³, que para el Municipio de Popayán, su componente de gastos de funcionamiento⁷⁴ en el año 2023 fue de **SETENTA Y DOS MIL TREINTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$72.036.657.365)**⁷⁵, por lo que:

⁷³ Definición de la Asociación internacional de Presupuesto Público

⁷⁴ Cfr. Radicación: 44169 Naturaleza de los gastos de publicidad, Ministerio de Salud Recuperado de: https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/CONCEPTO%20JURIDICO-%20Radicado%2044169%20de%202002.pdf . "Los gastos de funcionamiento. Son los gastos necesarios para el normal ejercicio de las funciones de la entidad, y hacen parte de éstos los servicios personales, gastos generales y transferencias."

⁷⁵ Decreto 4205 de 05 de diciembre de 2022 "por medio del cual se liquida el Acuerdo 018 del 02 de diciembre de 2022, por el cual se fija el presupuesto de ingresos y gastos para el municipio de Popayán vigencia fiscal del 1 d enero al 31 de diciembre de 2023. https://www.popayan.gov.co/NuestraAlcaldia/Informacionfinancieraycontable/PRESUPUESTO_APROBADOS_DE_LA_VIGENCIA_2023.pdf

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

Frente al cargo único imputado a la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** con N.I.T. **891.580.006-4**, se procede a imponer una sanción consistente en **MULTA**. Esta sanción se impone teniendo en cuenta el criterio de graduación de los numerales 4, 6, 7 y 8 del artículo 50 de la Ley 1437 de 2011, puesto que el organismo de tránsito investigado allegó de forma extemporánea la información requerida en la comunicación de salida remitida por esta Superintendencia, obstruyendo con ello, la acción de inspección, control y vigilancia de esta entidad, no obstante, al reconocer en el escrito de descargos su falta, esto es antes del decreto de pruebas, se atenuara la sanción procedente, sin perjuicio de la posterior oposición presentada en los alegatos de conclusión por la actual Secretaria de Tránsito y Transporte de Popayán.

Que la Ley 2294 de 2023 en su artículo 313 señala: "**ARTÍCULO 313. UNIDAD DE VALOR BÁSICO -UVB-**. Créase la Unidad de Valor Básico -UVB-. El valor de la Unidad de Valor Básico -UVB- se reajustará anualmente en la variación del Índice de Precios al Consumidor-IPC- sin alimentos ni regulados, certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE-, en el periodo comprendido entre el primero (1) de octubre del año anterior al año considerado y la misma fecha del año inmediatamente anterior a este.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará mediante Resolución antes del primero (1) de enero de cada año, el valor de la Unidad de Valor Básico -UVB- aplicable para el año siguiente.

El valor de la UVB para el año 2023 será de diez mil pesos (\$10.000.00).

Todos los cobros; sanciones; multas; tarifas; requisitos financieros para la constitución, la habilitación, la operación o el funcionamiento de empresas públicas y/o privadas; requisitos de capital, patrimonio o ingresos para acceder y/o ser beneficiario de programas del estado; montos máximos establecidos para realizar operaciones financieras; montos mínimos establecidos para el pago de comisiones y contraprestaciones definidas por el legislador; cuotas asociadas al desarrollo de actividades agropecuarias y de salud; clasificaciones de hogares, personas naturales y personas jurídicas en función de su patrimonio y/o sus ingresos; incentivos para la prestación de servicio público de aseo; y honorarios de los miembros de juntas o consejos directivos, actualmente denominados y establecidos con base en salarios mínimos o en Unidades de Valor Tributario - UVT-, deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Básico -UVB- del año 2023, conforme lo dispuesto en este artículo.

Parágrafo Primero. *Si como consecuencia de la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo el valor de los conceptos objeto de indexación no es un número entero, se deberá aproximar dicho valor a la cifra con dos (2) decimales más cercana; y si es inferior a una (1) Unidad de Valor Básico -UVB-, se deberá aproximar a la cifra con tres (3) decimales más cercana. (...)*

Por lo anterior, el Ministerio de Hacienda profirió la Resolución No. 3268 del 18 de diciembre de 2023 por medio de la cual se reajusta el valor de la unidad de valor básico – UVB para la vigencia 2024, siendo este de **DIEZ MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y UNO (\$10.951)**.

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

En consecuencia, el valor de la multa a título de sanción que se impone es la suma de **CIENTO SESENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE (\$165.283.400)**, equivalente a 142,49 SMMLV al año 2023, que a su vez equivalen a 14.308 Unidades de Valor Básico para la vigencia 2025.

En mérito de lo expuesto, esta Dirección:

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: CONMINAR a la Secretaria de Tránsito y Transporte de Popayán en representación de la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** con N.I.T. **891.580.006-4**, a aportar en las etapas procesales correspondientes los documentos que acrediten su calidad, so pena de desatender los escritos de defensa que se presenten.

ARTÍCULO SEGUNDO: DECLARAR RESPONSABLE al organismo de tránsito denominado **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** identificado con N.I.T. **891.580.006-4**, de conformidad con la parte motiva de la presente resolución:

Por el **cargo Único**, al incurrir en la conducta y sanción establecida en el literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

ARTÍCULO TERCERO: SANCIONAR al organismo de tránsito denominado **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** identificado con N.I.T. **891.580.006-4** de conformidad con la parte motiva de la presente resolución:

Del **CARGO ÚNICO**, con la sanción consistente en **MULTA** por la suma de **CIENTO SESENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE (\$165.283.400,00)**, equivalente a 142,49 SMMLV al año 2023, que a su vez equivalen a 14.308 Unidades de Valor Básico para la vigencia 2025.

PARÁGRAFO PRIMERO: Para efectos del pago de la multa el sancionado deberá dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firme esta providencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, comunicarse a las líneas telefónicas (57-1) 2693370 y línea gratuita nacional 01 8000 915 615, donde le será generado el recibo de pago con código de barras en el cual se detallará el valor a cancelar. El pago deberá realizarse en el BANCO DE OCCIDENTE a favor de la SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE en la cuenta corriente 223-03504-9.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Efectuado el pago de la multa, el organismo de tránsito sancionado deberá allegar al Grupo Financiero y Cobro Control de Tasa de Vigilancia de esta Superintendencia, vía fax, correo certificado o a través de cualquier otro medio idóneo, copia legible del recibo de consignación indicando investigación administrativa Delegada de Tránsito, nombre y Número de Identificación Tributaria (NIT) de la entidad y número de la resolución de fallo.

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

PARÁGRAFO TERCERO: Vencido el plazo de acreditación del pago sin que este se haya demostrado, se procederá a su cobro persuasivo y/o coactivo por parte del Grupo de Cobro Persuasivo y Jurisdicción Coactiva de la Superintendencia de Transporte, teniendo en cuenta que la presente resolución presta mérito ejecutivo de acuerdo a lo previsto en el artículo 99 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO: NOTIFICAR el contenido de la presente resolución por conducto de la Secretaría General de la Superintendencia de Transporte, al representante legal o a quien haga sus veces de la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN** identificado con N.I.T. **891.580.006-4**, de acuerdo con lo establecido en el artículo 66 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO QUINTO: Contra la presente resolución procede el recurso de reposición ante la Directora de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre y subsidiariamente el recurso de apelación ante el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación, conforme al artículo 74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO SEXTO: COMUNICAR el contenido del presente acto administrativo a los quejosos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 66 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Una vez surtida la respectiva notificación y las correspondientes comunicaciones, remítase copia de las mismas a la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre para que obren dentro del expediente.

ARTÍCULO OCTAVO: Una vez en firme la presente resolución en los términos del artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo remítase copia de esta al Grupo de Cobro Persuasivo y Jurisdicción Coactiva de la Superintendencia de Transporte.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

CLAUDIA MARCELA ARIZA MARTÍNEZ.

Directora de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre.

Notificar:

SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE POPAYÁN

Carrera 2, Calle 25 Norte, Pomona vía al Huila

Popayán, Cauca

Comunicar:

SOCIEDAD TRANSPORTADORA DEL CAUCA S.A. "SOTRACAUCA S.A."

info@sotracauca.com

Popayán, Cauca

COOPERATIVA INTEGRAL DE TRANSPORTES RAPIDO TAMBO "TRANSTAMBO"

rapidotambo1@gmail.com

Popayán, Cauca

RESOLUCIÓN No 0393

DE 23-01-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

COOPERATIVA DE MOTORISTAS DEL CAUCA "COOMOTORISTAS"

coomotorista@gmail.com
Popayán, Cauca

COOPERATIVA TRANSPORTADORA DE TIMBIO "TRANSTIMBIO"

cootranstimbio@hotmail.com
Popayán, Cauca

Proyectó: Ladys Cantillo – Profesional A.S.

Revisó: Diana Marcela Gómez Silva – Profesional especializado DITTT.