

Bogotá, 11/9/2023

Al contestar citar en el asunto



Radicado No.

20235330997451

Fecha: 11/9/2023

Señor (a) (es)

Anonimo

NA

Bogota, D.C.

Asunto: 10141 COMUNICACIÓN ACTOS ADMINISTRATIVOS

Respetado Señor(a) o Doctor(a):

Para su conocimiento y fines pertinentes de manera atenta me permito comunicarle que la Superintendencia de Transporte, expidió la resolución No. 10141 de fecha 11/8/2023 por lo cual le anexo copias de la misma.

Sin otro particular.

Atentamente,



Firmado digitalmente
por BARRADA
CRISTANCHO
CAROLINA

Carolina Barrada Cristancho

Coordinadora Grupo de Notificaciones

Anexo: Copia Acto Administrativo

Proyectó: Camilo Santiago Merchan Balaguera

Revisó: Carolina Barrada Cristancho

**MINISTERIO DE TRANSPORTE
SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE**

RESOLUCIÓN NÚMERO 10141 DE 08/11/2023

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

**LA DIRECCIÓN 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. 285 del 4 de febrero de 2022 se ordenó abrir investigación y se formuló pliego de cargos en contra de la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** (en adelante **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** o la Investigada), con el fin de determinar si presuntamente incurrió en la conducta establecida en el literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 y en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996.

SEGUNDO: Que la resolución de apertura fue notificada por aviso el día 22 de febrero de 2022 a la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** según guía de entrega RA357660701CO de la empresa de Servicios Postales Nacionales 4-72 S.A.

2.1. En el **ARTÍCULO SÉPTIMO** de la Resolución No. 285 del 4 de febrero de 2022 se ordenó publicar el contenido de la misma¹, 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:

“(…) 12.2 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 la información legalmente requerida, conducta que se enmarca en lo dispuesto en el literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996; y (ii) en la alteración del servicio público de transporte en

¹ Publicado en: <https://www.supertransporte.gov.co/index.php/resoluciones-de-investigaciones-administrativas/ria-2022/> el 4 de febrero de 2022.

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

su jurisdicción, conducta que se enmarca en lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996.

*Esto, encuentra fundamento en lo expuesto en el numeral décimo primero de este acto administrativo, que corresponde a que la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** presuntamente no dio respuesta a un requerimiento de información realizado por la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre. La segunda situación, corresponde a que la Investigada posiblemente en el marco del cumplimiento de sus funciones, fue omisiva al momento de desplegar sus instrumentos para combatir y controlar el transporte ilegal e informal en su jurisdicción.*

Por lo anterior, el material probatorio recaudado hasta ahora permite concluir que la actuación ineficiente, y en ocasiones omisiva y nula, frente al cumplimiento de sus funciones de asegurar la eficiente prestación del servicio público de transporte en condiciones de legalidad y formalidad, ha tenido efectos y consecuencias negativas lo cual permite presumir la alteración del servicio público de transporte causada por el organismo de tránsito.

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

12.3. Cargos:

*Frente al comportamiento que ha sido desarrollado a lo largo de este acto administrativo, se encontró que la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** incurrió en las siguientes conductas previstas en la normatividad vigente, así:*

CARGO PRIMERO: *Del material probatorio recaudado en esta actuación administrativa y, en particular de lo expuesto en el considerando 11.1, se evidencia que la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** presuntamente no dio respuesta a un requerimiento de información realizado por la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre, incurriendo así presuntamente 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 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 parágrafo 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:

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

(...)

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”.

Igualmente se resalta que al momento de imponer la sanción si fuera el caso, se valorarán las circunstancias establecidas por el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011, para la graduación de la misma, teniendo en cuenta lo siguiente:

“(…) Salvo lo dispuesto en leyes especiales, 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”

CARGO SEGUNDO: *Del material probatorio recaudado en esta actuación administrativa y, en particular de lo expuesto en el considerando 11.2, se evidencia que la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** presuntamente alteró el servicio público de transporte en su jurisdicción, incurriendo así en la conducta descrita en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996.*

Es importante agregar, que la conducta establecida por el artículo 45 de la Ley 336 de 1996, podrá ser sancionada con:

Amonestación, según el artículo 45 de la 336 de 1996, la cual establece: [l]a amonestación será escrita y consistirá en la exigencia perentoria al sujeto para que adopte las medidas tendientes a superar la alteración en la prestación del servicio que ha generado su conducta

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 15 de marzo de 2022.*

Una vez revisado el Sistema de Gestión Documental de la Superintendencia de Transporte se encuentra que el señor Berlinton Francisco Cuesta Salas, en calidad de **SECRETARIO DE MOVILIDAD Y TRANSPORTE DEL MUNICIPIO DE QUIBDÓ**, allegó a la Superintendencia de Transporte escrito de descargos el 4 de

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

marzo de 2022², dentro del término señalado por la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre en la resolución de formulación de cargos. Una vez revisado dicho escrito, se tiene que la Investigada aportó pruebas documentales.

CUARTO: Que teniendo en cuenta que esta Dirección mediante Resolución No. 1820 del 6 de junio de 2022 resolvió la solicitud de pruebas dentro del procedimiento administrativo sancionatorio iniciado con Resolución No. 285 del 4 de febrero de 2022, en contra de la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** y a través de la cual:

4.1. Se admitió y dio el valor probatorio correspondiente a las pruebas documentales aportadas por la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** en su escrito de descargos.

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

(i) Ordenar a **TRANSPORTES PACIFICO S.A.** que allegue:

a) Registros fotográficos y/o documentales que evidencien la presunta omisión de la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** de realizar acciones tendientes a combatir de manera efectiva los focos de ilegalidad e informalidad presentes en el transporte público de Quibdó, Chocó.

b) Registros documentales que demuestren una presunta afectación operativa sufrida por cualquier empresa habilitada en Quibdó, Chocó para prestar el servicio público de transporte, ocasionada por la ilegalidad e informalidad presentes en el transporte público de dicha jurisdicción.

c) Evidencias fotográficas y/o filmográficas de las zonas de Quibdó, Chocó donde se presenta el fenómeno de informalidad e ilegalidad en el transporte público.

(ii) Ordenar a la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** que con destino al expediente allegue:

a) Relación de las grúas y parqueaderos oficiales –patios– disponibles en Quibdó, Chocó para la inmovilización de vehículos como consecuencia de la comisión de la infracción identificada con el Código D.12, donde se precise: (i) identificación de las grúas, (ii) ubicación de los patios, (iii) capacidad de los patios, (iv) porcentaje de ocupación de los patios y (v) programación del uso de las grúas. Alleguen todos los documentos que soporten lo informado, entre ellos en el caso que aplique, copia de los contratos celebrados para adquirirla provisión de la prestación de tales servicios.

b) Relación de las licencias de conducción canceladas por reincidencia en la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares sin justa causa en su jurisdicción. Allegar copia de los actos administrativos mediante los cuales se impusieron tales sanciones.

c) Informe presentado ante la administración municipal de Quibdó, Chocó sobre la forma de combatir la problemática de ilegalidad e informalidad en la prestación del

² Radicados Supertransporte Nos. 20225340293212, 20225340293432 y 20225340300202 del 4 de marzo de 2022

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

servicio público de transporte en dicha jurisdicción. Si no se cuenta con dicho informe sírvase informar los motivos.

d) Soportes de los resultados obtenidos en los operativos en contra de la prestación ilegal e informal del servicio público de transporte en Quibdó, Chocó adelantados durante el año 2021 y lo corrido del año 2022.

e) Soportes fílmicos y/o fotográficos de las campañas de promoción y prevención adelantadas en contra de la prestación del servicio público de transporte en condiciones de ilegalidad e informalidad en los años 2020, 2021 y en lo corrido del año 2022 en el municipio de Quibdó, Chocó, donde se identifique la población a la que iba dirigida cada campaña y las fechas en que se realizaron.

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

a) Certifique, a través de la revisión del Sistema de Gestión Documental de la entidad, si al correo ventanillaunicaderadicacion@supertransporte.gov.co, el día 15 de septiembre de 2021 llegó algún correo desde la dirección electrónica transito@quibdo-choco.gov.co.

4.3. Que revisado el sistema de gestión documental de la Superintendencia de Transporte se evidencia que **TRANSPORTES PACIFICO S.A.** allegó respuesta a la Entidad de la solicitud realizada mediante Resolución No. 1820 del 6 de junio de 2022 mediante radicado No. 20225340915292 del 29 de junio de 2022 y 20225340964082 del 05 de julio de 2022, dentro del término del período probatorio decretado en la presente investigación administrativa.

4.4. Que revisado el sistema de gestión documental de la Superintendencia de Transporte se evidencia que la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** no allegó respuesta a la Entidad de la solicitud realizada mediante Resolución No. 1820 del 06 de junio de 2022.

4.5. Que revisado el sistema de gestión documental de la Superintendencia de Transporte la **DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** no allegó respuesta a la solicitud realizada a través de la Resolución 1820 del 06 de junio de 2022.

QUINTO: Que la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre, a través de la Resolución No. 3365 del 16 de agosto de 2022, ordenó el cierre del período probatorio y corrió traslado para la presentación de los alegatos de conclusión, resolución que fue comunicada el día 17 de agosto de 2022³, y en la cual se le otorgó a la Investigada un término de diez (10) días hábiles para la presentación de los alegatos de conclusión, término que culminó el día 31 de agosto de 2022.

SEXTO: Que la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** no presentó alegatos de conclusión.

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

³ Conforme al certificado de comunicación electrónica No. E82777759-S expedido por Lleida S.A.S., Aliado de la empresa De Servicios Postales Nacionales 4-72 S.A.

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

7.1. 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 Transporte⁴.

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 delegación⁵ 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 transporte⁶, 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 Transporte⁷: (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 Transporte⁸, establecidas en la Ley 105 de 1993⁹, excepto el Ministerio de Transporte, en lo relativo al ejercicio de las funciones que en materia de transporte legalmente les corresponden; y (iii) las demás que determinen las normas legales¹⁰.

De otra parte, según lo establecido en el artículo 2º 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 1º 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***

⁴ Cfr. Artículo 3 del Decreto 2409 de 2018.

⁵ Al 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".

⁶ Decreto 2409 de 2018, artículo 4.

⁷ Cfr. Decreto 101 de 2000 artículo 42. Vigente de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del Decreto 2409 de 2018.

⁸ **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."

⁹ "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"

¹⁰ 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.

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

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 imponer¹¹. Es así que en el artículo 45 de la citada ley se señaló que "[l]a amonestación será escrita y consistirá en la exigencia perentoria al sujeto para que adopte las medidas tendientes a superar la alteración en la prestación del servicio que ha generado su conducta".

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 términos¹².

7.2. Regularidad del procedimiento administrativo

7.2.1. Respetto de la imputación hecha en contra de la SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ

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 2019¹³. Atendiendo las consultas formuladas por el Gobierno Nacional el 24 de octubre de 2018, el H. Consejo de Estado señaló lo siguiente:

¹¹ Cfr. Artículo 44 de la Ley 336 de 1996.

¹² Cfr. Ley 336 de 1996 artículo 51; concordante con el artículo 49 de la Ley 1437 de 2011.

¹³ 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.

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

(i) El principio de legalidad de las faltas y las sanciones es plenamente aplicable en materia de transporte terrestre¹⁴.

(ii) Este principio se manifiesta en a) la reserva de ley, y b) la tipicidad de las faltas y las sanciones¹⁵:

a) Lo primero se manifiesta en que hay una reserva de ley ordinaria para tipificar conductas y sanciones administrativas¹⁶. Por lo tanto, no se admite la tipificación de conductas en reglamentos u otras normas que no tienen ese rango de ley¹⁷⁻¹⁸.

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 comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción y la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma¹⁹.

(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 infralegal²⁰. 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 sancionables²¹.

(iv) De esa forma, la Superintendencia de Transporte como autoridad encargada de inspeccionar, vigilar y controlar el sector transporte, debe dar aplicación en sus

¹⁴ **“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

¹⁵ **“Dicho principio, como quedó expuesto, se manifiesta en las dimensiones reserva de ley y tipicidad”.** (negrilla fuera de texto) Cfr. Pp. 48 y 76

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

¹⁷ **“(…) 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

¹⁸ **“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.

¹⁹ **“(…) 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

²⁰ **“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

²¹ Cfr. Pp. 19 a 21.

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

investigaciones administrativas a los fundamentos legales para establecer la responsabilidad y de ser procedente imponer las sanciones a sus administrados²².

En consideración de todo lo anterior, este Despacho encuentra que respecto de la formulación jurídica realizada en la resolución de apertura a la Investigada se estructuró con fundamento en una norma de rango legal²³. 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 a la Investigada, según el caso, sobre las actuaciones propias del proceso en los términos previstos en la ley; (iii) se concedió a la Investigada 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 conclusión²⁴.

Asimismo, se han respetado los derechos y garantías de la Investigada en la etapa probatoria, en la medida que (i) se concedió a la Investigada la oportunidad para presentar y solicitar pruebas; (ii) se concedió a la Investigada la oportunidad para controvertir las que obran en su contra; y (iii) se respetó el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, su práctica observando las reglas del debido proceso²⁵. Así entonces, encuentra este Despacho que tanto en la averiguación preliminar²⁶ como en la investigación misma, se ha garantizado el debido proceso a la Investigada²⁷.

OCTAVO: Análisis del caso

8.1. Consideraciones de la Dirección:

A continuación, se transcriben algunas de los aportes mas relevantes de los argumentos presentados por la defensa en los descargos de la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ**, así como en lo expuesto en los respectivos descargos ya que no presentaron alegatos de conclusión, y las

²² "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

²³ *Ibidem*.

²⁴ Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-315 de 2012.

²⁵ "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)

²⁶ 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.

²⁷ Cfr. Constitución Política de Colombia artículo 29. Ley 1437 de 2011 artículo 3.

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

consideraciones de la Dirección de Investigación de Tránsito y Transporte Terrestre frente a los mismos:

CARGO PRIMERO: "Por la presunta renuencia al suministro de información requerida por la normatividad vigente"²⁸.

En relación con este cargo, la Investigada señaló que "Que el **Decreto 1079 de 2015** señala lo siguiente:

Artículo 2.2.1.8.8. Presunción de inocencia. A quien se atribuya una falta se presume inocente, hasta que no se declare su responsabilidad, a través de acto administrativo ejecutoriado".

"[E]s de resaltar que esta Secretaria dio repuesta de manera formal, de fondo y dentro del término establecido con las respectivas pruebas y anexos al **requerimiento de la Superintendencia de Transporte con Radicado No. 20218700593551 del 23 de agosto del 2021**, el cual es soportado mediante el pantallazo enviado al siguiente correo: ventanillaunicaderadicacion@supertransporte.gov.co (**iError! No se encuentra el origen de la referencia.**)

A continuación relacionamos texto literal de la respuesta a cada uno de los interrogantes solicitados por ustedes mediante el oficio con **Radicado No. 20218700593551 del 23 de agosto del 2021**:

PRIMERO: estudio de informalidad en el transporte público en la ciudad de Quibdó, con la identificación zonal de la informalidad que contenga como mínimo las modalidades y las zonas en las que se presenta.

Vale la pena precisar que actualmente no hay un estudio de informalidad del transporte público en nuestro municipio, sin embargo, estamos validando unos proponentes para que el estudio sea el reflejo de la situación real que se vive en el municipio de Quibdó y no realizar un corte y pegue que solo sirva para evitar una investigación y no nos solucione el problema de raíz; pero se resalta que el PLAN INTEGRAL DE MOVILIDAD es un acercamiento que visibiliza la problemática de la informalidad en la prestación del servicio público, lo cual ha permitido la consolidación cada día más notoria del llamado "Mototaxismo" como principal modo de transporte urbano de pasajeros.

Además, con los constantes controles operativos por parte de los agentes de tránsito adscritos a la Alcaldía de Quibdó se ha evidenciado que en las zonas que mayor se presenta la informalidad son las siguientes:

- a. Calle 27 con carrera 4 y 5
- b. Carrera 6 entre calles 27 y 26
- c. Carrera 6 entre 27 y 28
- d. Calle 27 entre 6 y 7
- e. Las vías nacionales: la que comunica a Medellín y la que comunica a Pereira.

Por otra parte, ha habido un acompañamiento por parte del delegado de la SUPER TRANSPORTE y la DITRA para los controles en las dos vías nacionales, ya que hay que observar que venimos en un proceso afianzamiento de los agentes de tránsito del municipio de Quibdó donde después de 24 años, hoy

²⁸ CFR, página 20 de la Resolución 285 de 2022

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

contamos con un personal de nueve agentes de tránsito y siete gestores viales, y que en los próximos meses una vez haya gente capacitados para hacer agentes de tránsito completaremos los 20 agentes que el Concejo Municipal le autorizó al señor Alcalde.

SEGUNDO. *Estadísticas de inmovilización realizadas en la ciudad de Quibdó razón a la informalidad del transporte público Por medio de las órdenes de comparendo se han realizado del año 2020 a la fecha en **total 9** inmovilizaciones en relación con la informalidad der transporte público.*

TERCERO. *Relación de comparendos impuestos por el Código D12, así como el número de inmovilizaciones.*

AÑO	CODIGO DE INFRACION		TOTAL
	D12	INMOVILIZACION	
2020	2	2	9
2021	7	7	

CUARTO. *Campaña de promoción y prevención en contra de la ilegalidad.*

Por parte de la Secretaria de Movilidad y Transporte del municipio de Quibdó por medio de los agentes de tránsito se han venido desarrollando de manera constate las campañas de promoción y prevención en contra de la ilegalidad en el trasporte público.

(...)

*Anexo copia del **Decreto 0710 del 21 de diciembre de 2020** por medio de la cual se adopta toque de queda y ley seca como medidas policivas transitorias de contención al coronavirus COVID 19 y fortalecer el orden público en el municipio de Quibdó. En concordancia con la Resolución 677 del 2020 por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en el Sector Transporte.*

(...)

DOCE. *Copia del PLAN ESTREGICO DE CONTROL al cumplimiento del marco normativo en transporte actualizado al año 2020 La Secretaria de Movilidad del municipio de Quibdó, le informa dicho PLAN ESTREGICO DE CONTROL está aún en proceso de realización, por lo que esperamos culminarlo lo más pronto posible.*

(...)

TRECE. *Constancia de envío al Director Territorial del Ministerio de transporte de su jurisdicción del PLAN ESTREGICO DE CONTROL, al cumplimiento del marco normativo al transporte La Secretaria de Movilidad del municipio de Quibdó, le informa dicho PLAN ESTREGICO DE CONTROL está aún en proceso de realización, por lo que esperamos culminarlo lo más pronto posible y realizar su posterior envío.*

(...)

*Cabe anotar, que los interrogantes **DOCE** y **TRECE**, fueron subsanados con posterioridad al término establecido en el requerimiento por las razones ya expuestas en el oficio. Para lo cual anexo el soporte respecto a dichos interrogantes mediante el pantallazo enviado al siguiente correo: ventanillaunicaderadicacion@supertransporte.gov.co (**iError! No se encuentra el origen de la referencia.**)*

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

Imagen No. 1: Correo de respuesta requerimiento enviado por la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ**. Anexo Radicado Supertransporte No. 20225340293212 del 4 de marzo de 2022.

Anexo 1

Contestación a requerimiento con radicado No. 20218700593551 del 2021, enviado al correo: ventanillaunicaderadicacion@supertransporte.gov.co



De igual manera, anexo copia del **PLAN ESTREGICO DE CONTROL al cumplimiento del marco normativo en transporte** actualizado y el pantallazo de la constancia de envió al Director Territorial del Ministerio de transporte de mi jurisdicción al siguiente correo: Lzapata@mintransporte.gov.co (*iError! No se encuentra el origen de la referencia.*)

Imagen No. 2: cuadro de infracciones enviado por la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ**. Anexo Radicado Supertransporte No. 20225340293212 del 4 de marzo de 2022.

Anexo 2

Complemento sobre los interrogantes DOCE y TRECE de la Contestación al requerimiento con radicado No. 20218700593551 del 2021.



RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

*De esta forma, este Despacho se sirve realizar la respectiva aclaración y solicito de manera respetuosa se tengan como pruebas los anexos relacionados que dan fe de la contestación oportuna y de fondo al requerimiento con Radicado No. **20218700593551 del 23 de agosto del 2021** de la Superintendencia de Transporte, con los cuales se demuestra que **no hubo un incumplimiento en relación con el suministro de información por parte de esta Administración que diera lugar a la apertura de la presente investigación administrativa por presuntamente incurrir en la conducta establecida en el literal c) del artículo 46 de la ley 336 de 1996.***

(...)

De acuerdo a lo anterior, 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 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".²⁹ (Negrilla fuera de texto original).

Así, constitucionalmente³⁰ 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 control³¹⁻³².

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.

Conforme 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.

²⁹ Artículo 15 Constitución Política de Colombia.

³⁰ 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."

³¹ 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.

³² 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.

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

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;”³³.

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 1996³⁴.

Conforme a lo anterior, es claro que al hacer una interpretación sistemática de la norma que fue objeto de formulación del cargo tercero, 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 funciones dadas por la ley a los mismos.

En este sentido, es preciso aclarar que en el caso que nos ocupa, se pudo determinar que la Investigada aportó la información ya “Que revisado el sistema de gestión documental de la Superintendencia de Transporte la **DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA DE LA SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** no allego respuesta a la solicitud realizada a través de la Resolución 1820 del 06 de junio de 2022”³⁵.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que la Investigada dio respuesta a un requerimiento de información realizado por la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre, por lo que esta Dirección procede a ARCHIVAR el cargo tercero imputado a la Investigada.

³³ 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.

³⁴ **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;**

³⁵ Cfr. Pagina 3 resolución 3365 de 2022

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

CARGO SEGUNDO: "Por presuntamente alterar el servicio d transporte al omitir sus deberes como organismo de tránsito en la ciudad de Quibdó"³⁶.

Como se mencionó anteriormente, la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** presentó escrito de descargos dentro del término establecido para ello, no presento alegatos de conclusión, por lo que nos pronunciaremos únicamente sobre lo manifestado en los descargos.

"Esta Secretaria ha dado respuesta y garantizado el derecho fundamental de petición a los escritos del señor REINALDO MORENO MAZUERA, en calidad de representante legal de TRANPACÍFICO S.A. Como constancia de lo anterior, aporto como prueba, las respuestas por parte de esta Secretaria a las solicitudes enviadas por el señor Moreno Mazuera.

No obstante a lo anterior, me pronunciare sobre los interrogantes relacionados en el acto administrativo de apertura de la siguiente manera:

- **Exigencia de documentación al Servicio Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi**

En el entendido de que las empresas legalmente constituidas y habilitadas en la modalidad autorizada, les asiste el cumplimiento por orden legal y soportar la operación del servicio público con la documentación propia a cada modalidad en el ejercicio de la actividad transportadora de los vehículos a ella vinculados.

(...)

Las acciones de los afiliados y del parque automotor de las empresas de transporte público en la prestación de dicha actividad transportadora es bajo su consentimiento, bajo su nombre y responsabilidad, por tal razón, la empresa de transporte está en la obligación de responder por el servicio que se presta con el vehículo a ella vinculado. Está Secretaria ha venido exigiendo el cumplimiento de la norma, así mismo ha realizado los controles necesarios en el marco de su jurisdicción y competencia.

(...)

*El Decreto 1079 del 2015 en su **artículo 2.2.1.1.2.1** señala que son autoridades de transporte competentes las siguientes "(...) los Alcaldes municipales (...) o en los que estos deleguen tan atribución". Por su parte el **artículo 2.2.1.1.2.2** establece "Control y vigilancia. La inspección, vigilancia y control de la prestación del servicio estará a cargo de los alcaldes metropolitanos, distritales y/o municipales según el caso, o de las autoridades a las que se les haya encomendado la función".*

*El **artículo 2.2.1.3.1.2** del mismo Decreto señala "Control y vigilancia. La inspección, vigilancia y control de la prestación del Servicio Público Terrestre Automotor **Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi**, estará a cargo de los Alcaldes o las autoridades municipales que tengan asignada la función".*

Que de conformidad con lo previsto en el Título I Capitulo IX de la Ley 336 de 1996 y el articulo 2.2.1.8.2.5 del Decreto 1079 de 2015 establece "cuando se tenga conocimiento de la comisión de una infracción a las normas de transporte, la autoridad competente abrirá investigación (...)"

³⁶ Cfr. Pagina 20 resolución 285 de 2022

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

*Esta Secretaria, ha sido reiterativa en el llamado a las empresas de transporte legalmente constituidas y habilitadas en el marco del cumplimiento normativo establecido en el Decreto 1079 de 2015, la Ley 336 de 1996 y la Ley 105 de 1993. **Es por ello, que nos preocupa la obligación y responsabilidad que les asiste a las empresas de transporte toda vez que no se hace ninguna solicitud de desvinculación ante este organismo de tránsito, dando lugar a una omisión en la prestación del servicio que le asiste a las empresas ante las irregularidades que ellas tienen conocimiento.***

Ahora bien, es de gran preocupación que las empresas de transporte terrestre del municipio de Quibdó, principalmente TRANSPACÍFICO representada legalmente por el señor REINALDO MORENO MAZUERA envíen un listado de su parque automotor de vehículos de transporte público que no tienen la documentación al día para prestar dicho servicio incumpliendo con ello a su deber que por ley les asiste en la gestión y entrega de la documentación oportuna a los propietarios de los vehículos como lo es la tarjeta de operación, cuya responsabilidad según el Decreto 1079 de 2015, están en cabeza de las empresas y no de esta administración, pues a la luz de norma, este organismo de tránsito le compete el control, inspección y vigilancia, lo cual se ha venido ejerciendo administrativa mediante las visitas y procesos para la detección de la infracción y también se han venido ejerciendo los controles operativos por parte de los agentes de tránsito.

Es así, que en estos controles nos hemos encontrado con la gran sorpresa que uno de los mayores infractores a las normas de transporte es la empresa TRANSPACÍFICO, seguido de TRANSPORTE PROGRESO DEL CHOCÓ, a quienes a la fecha se les han realizado IUIT e inmovilizaciones de los vehículos por parte de los agentes de tránsito y que, surtido el procedimiento administrativo con la plena garantía del debido proceso, han dado lugar a la sanción y notificación de los respectivos fallos al transporte.

*Por otra parte, vale señalar que producto de la recomendación del **Plan Estratégico de Control al Cumplimiento del Marco Normativo en Transporte de 2021**, y los distintos controles que se han realizado con el delegado de la Superintendencia Transporte en Quibdó y los agentes de tránsito adscriptos a la Alcaldía de Quibdó, se tuvo a bien para mejorar el tránsito, la seguridad vial y el flagelo a la ilegalidad e informalidad, expedir el **Decreto No. 074 del 28 de enero de 2022**, precisamente en aras de atacar con mayor rigor las distintas formas en que ha venido presentando dicha problemática, las cuales se utilizan para ejercer la ilegalidad e informalidad en el municipio de Quibdó.*
(...)

*Es de resaltar que esta Secretaria en el marco de la **Resolución 3443 del 10 de agosto de 2016** y la **Circular 010 del 20 de Noviembre de 2020**, actualmente cuenta con el **Plan Estratégico de Control al Cumplimiento del Marco Normativo en Transporte** expedido dentro del término establecido por la norma y cuya elaboración fue en la vigencia de 2021, en este orden de ideas, se ha venido desarrollando las siguientes acciones y gestiones necesarias para combatir la ilegalidad e informalidad en el municipio de Quibdó.*
(...)

Los agentes de tránsito han realizado diferentes IUIT a vehículos en la modalidad de especial, cuyo radio de acción es nacional, con presuntas infracciones al transporte, por lo que se han llevado a cabo de manera administrativa las remisiones a la Superintendencia de Transporte para lo de su conocimiento,

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

competencia y fines pertinentes. (iError! No se encuentra el origen de la referencia.)

Imagen No. 3: cuadro de infracciones enviado por la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ**. Anexo Radicado Supertransporte No. 20225340293212 del 4 de marzo de 2022.

AÑO	CÓDIGO DE INFRACCIÓN				
	D12	C35	C24	H03	D02
2019	2	244	7	1	366
2020	2	175	10	43	651
2021	7	260	10	54	169

Al momento de responder los descargos la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** no aportó actas de reunión con las empresas de transporte, en donde buscaran salidas para combatir el transporte ilegal, y anudado a la baja imposición de la infracción D12 junto las inmovilizaciones, denota que la investigada no ha utilizado todas las herramientas que tiene a su disposición para ejercer sus funciones de policía administrativa.

Sin embargo, es importante hacer precisión sobre las consideraciones del Despacho con fundamento en la totalidad de pruebas documentales que integran el expediente, a efectos de determinar la responsabilidad o no de la Investigada respecto de las conductas contrarias a derecho que se le imputaron en la resolución por la cual se ordenó la apertura de la presente investigación administrativa.

En consecuencia, hasta esta etapa investigativa se tiene que la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** al parecer ha alterado el servicio público de transporte en el municipio de Quibdó, Chocó, en la medida que posiblemente no ha utilizado eficientemente los recursos con los que cuenta para combatir la ilegalidad e informalidad, aunado a que al parecer no ha realizado las gestiones necesarias para mejorar o ampliar los instrumentos con los que cuenta para atacar la ilegalidad e informalidad presentes en el transporte público en su jurisdicción.

Pese a que la Investigada ejerció de manera parcial su derecho de defensa en la oportunidad para presentar descargos y alegatos de conclusión, esta Dirección en el desarrollo del presente proceso administrativo expidió la Resolución No. 1820 del 6 de junio de 2022, "Por la cual se ordena la apertura del período probatorio y se decretan unas pruebas de oficio", dentro de la cual decretó la práctica de las siguientes pruebas documentales de oficio:

(i) Ordenar a **TRANSPORTES PACIFICO S.A.** que allegue:

a) Registros fotográficos y/o documentales que evidencien la presunta omisión de la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** de realizar acciones tendientes a combatir de manera efectiva los focos de ilegalidad e informalidad presentes en el transporte público de Quibdó, Chocó.

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

b) Registros documentales que demuestren una presunta afectación operativa sufrida por cualquier empresa habilitada en Quibdó, Chocó para prestar el servicio público de transporte, ocasionada por la ilegalidad e informalidad presentes en el transporte público de dicha jurisdicción.

c) Evidencias fotográficas y/o filmográficas de las zonas de Quibdó, Chocó donde se presenta el fenómeno de informalidad e ilegalidad en el transporte público.

(ii) Ordenar a la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** que con destino al expediente allegue:

a) Relación de las grúas y parqueaderos oficiales –patios– disponibles en Quibdó, Chocó para la inmovilización de vehículos como consecuencia de la comisión de la infracción identificada con el Código D.12, donde se precise: (i) identificación de la grúas, (ii) ubicación de los patios, (iii) capacidad de los patios, (iv) porcentaje de ocupación de los patios y (v) programación del uso de las grúas. Alleguen todos los documentos que soporten lo informado, entre ellos en el caso que aplique, copia de los contratos celebrados para adquirirla provisión de la prestación de tales servicios.

b) Relación de las licencias de conducción canceladas por reincidencia en la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares sin justa causa en su jurisdicción. Allegar copia de los actos administrativos mediante los cuales se impusieron tales sanciones.

c) Informe presentado ante la administración municipal de Quibdó, Chocó sobre la forma de combatir la problemática de ilegalidad e informalidad en la prestación del servicio público de transporte en dicha jurisdicción. Si no se cuenta con dicho informe sírvase informar los motivos.

d) Soportes de los resultados obtenidos en los operativos en contra de la prestación ilegal e informal del servicio público de transporte en Quibdó, Chocó adelantados durante el año 2021 y lo corrido del año 2022.

e) Soportes fílmicos y/o fotográficos de las campañas de promoción y prevención adelantadas en contra de la prestación del servicio público de transporte en condiciones de ilegalidad e informalidad en los años 2020, 2021 y en lo corrido del año 2022 en el municipio de Quibdó, Chocó, donde se identifique la población a la que iba dirigida cada campaña y las fechas en que se realizaron.

A tales solicitudes obtuvieron las siguientes respuestas:

*“6.3. Que revisado el sistema de gestión documental de la Superintendencia de Transporte se evidencia que **TRANSPORTES PACIFICO S.A.** allegó respuesta a la Entidad de la solicitud realizada mediante Resolución No. 1820 del 6 de junio de 2022 mediante radicado No. 20225340915292 del 29 de junio de 2022 y 20225340964082 del 05 de julio de 2022, dentro del término del período probatorio decretado en la presente investigación administrativa.*

*6.4. Que revisado el sistema de gestión documental de la Superintendencia de Transporte se evidencia que la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** no allegó respuesta a la Entidad de la solicitud realizada mediante Resolución No. 1820 del 06 de junio de 2022”. (...)*

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

De la repuesta dada por **TRANSPORTES PACIFICO S.A.** no se pudo extraer la información cargada en el driver con correo electrónico morenomazuereynaldo@mail.com, debido a que para acceder al mismo se debe realizar una segunda validación a la cual no se pudo acceder.

Es así que, en aplicación del principio de congruencia, el cual debe estar presente entre el acto administrativo de apertura de la investigación y aquel que resuelve la actuación, esta Dirección para determinar si la conducta que se reprocha tuvo lugar no solamente tendrá en cuenta los hechos y elementos materiales probatorios que se relacionaron en el acto administrativo que ordenó la apertura de la investigación administrativa, y que sirvieron como base para que esta administración tomara la decisión de dar inicio a esta actuación; sino que, a su vez, se apoyará en omisión a responder la solicitud realizada mediante la resolución 1820 del 6 de junio de 2022. Esto, con el fin de adquirir los suficientes elementos de juicio para tomar la decisión de imponer o no una sanción, ya que la referida prueba está encaminada claramente a determinar si se cometió la conducta que se imputó en el cargo formulado en la apertura de investigación.

De la respuesta a los operativos realizados por la investigada, esta aporto las siguientes imágenes:

Imagen No. 4: Imágenes de operativos enviado por la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ**. Anexo Radicado Supertransporte No. 20225340293212 del 4 de marzo de 2022.



RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023



Es así que, en ninguna de las pruebas expuestas anteriormente se reflejan los resultados obtenidos producto de los operativos llevados a cabo por la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ**, razón por la cual, se reitera, no es posible para este Despacho conocer la efectividad de los mismos. Adicionalmente, a la baja imposición de la infracción D12 junto con la casi nula inmovilización de vehículos infractores y la falta de cancelación de licencias de conducción, lo que se constituye como insumo adicional para reafirmar y comprobar la ineficacia de estas acciones como medio para contrarrestar el fenómeno de la informalidad e ilegalidad presentes en el transporte público en su jurisdicción.

En este punto, es perentorio recordar que se llegó a la conclusión, en el acto administrativo que abrió la presente investigación administrativa, que la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** presuntamente no ha utilizado eficientemente los recursos con los que cuenta para combatir la ilegalidad y la informalidad, en parte, producto de que en la respuesta al requerimiento de información realizado en fase preliminar no se anexó un soporte formal correspondiente a un estudio realizado en su jurisdicción sobre la ilegalidad e informalidad en el transporte público.

En la medida que, en ninguna de las oportunidades procesales otorgadas a la Investigada desvirtuó la afirmación de la ausencia del mentado estudio, se vuelve a afirmar que no existe en el municipio de Quibdó, Choco un estudio concreto y formal sobre la ilegalidad e informalidad, ya que el hecho de que posiblemente se tengan identificados ciertos lugares en los que se presenta la problemática de informalidad e ilegalidad, no excusa al organismo de tránsito de Quibdó, Choco de tener un estudio formal, concreto y detallado con un diagnóstico respecto de la ilegalidad e informalidad presente en su municipio, puesto que no es suficiente identificar algunos lugares, sino se debe tener un soporte técnico y jurídico que permita realizar una planeación idónea, y su correspondiente ejecución, que permita atacar la situación que está presentando el municipio, con sujeción a los deberes que le corresponden como autoridad de tránsito y transporte en su jurisdicción, y los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política, en particular, los principios de moralidad, eficacia y celeridad.

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

Así, se asevera que la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** no ha realizado estudios técnicos, con personal interno o externo de la Entidad, que le permitan determinar el impacto de la informalidad e ilegalidad en el transporte público en Quibdó, Choco. Por ello, es dable afirmar que la Investigada no tiene cifras concretas de lo que está ocurriendo en materia de transporte público en el municipio y, por lo tanto, no conoce –ni ha hecho lo posible por conocer– la situación actual de informalidad e ilegalidad presente en su jurisdicción. Por lo tanto, se concluye que no tiene información idónea que dé cuenta del cómo atacar la referida problemática ni un diagnóstico de la misma, ni de las acciones más adecuadas para hacerlo.

De igual forma, se llegó a la mencionada conclusión en razón a la injustificada inaplicación de la sanción de inmovilización en todos los casos en los que se sorprende a una persona conduciendo un vehículo que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito, yendo en contravía de lo preceptuado en el artículo 131 de la Ley 769 de 2002. Circunstancia que tiene un impacto para el transporte ilegal e informal puesto que los vehículos que prestan este servicio sin la debida autorización pueden seguir prestando el servicio ilegal o informal, además de configurar un actuar no ajustado a la ley e ineficiente para combatir el transporte ilegal e informal en Quibdó, Choco.

Esto, a raíz de que de las cifras reportadas por la Investigada de las órdenes de comparendo impuestas por la comisión de la infracción D12 entre el 1º de febrero de 2017 y el 25 de enero de 2022, refleja la existencia de una considerable nulidad de la imposición de sanciones administrativas tan solo a 9 comparendos por infracción D-12, lo que evidencia una súbita e inexplicable aplicación de la proporción de los comparendos impuestos que corresponde para los años 2020, 2021 y 2022 a menos de la mitad. Tal conclusión, expresada en la Resolución No. 3365 del 16 de agosto de 2022, con su respectivo soporte probatorio, tampoco fue desvirtuada por la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** en el desarrollo de la presente investigación administrativa.

Lo expuesto, evidencia un ejercicio ineficiente por parte de la Investigada de sus facultades de policía administrativa en materia de tránsito, en razón a la no aplicación de la sanción de inmovilización en todos los casos en que se impone una orden de comparendo por la comisión de la infracción D12 tal y como lo dice y exige la ley, máxime cuando dicha medida afecta directamente el medio con el cual se comete la misma.

En tal sentido, esta inaplicabilidad genera que el organismo de tránsito de Quibdó no le da cumplimiento a lo establecido en la Ley 1383 de 2010, que modificó la Ley 769 de 2002, al no imponer la totalidad de las sanciones establecidas, lo cual tiene un impacto para el transporte ilegal e informal puesto que los vehículos que prestan este servicio sin la debida autorización pueden seguir prestando el servicio ilegal o informal al no ser inmovilizados en la mayoría de casos. Por lo que, los operativos realizados contra la ilegalidad e informalidad en el transporte público no llegan a ser efectivos, circunstancia que tiene un impacto para el transporte ilegal e informal puesto que no se realiza un control constante a los vehículos que prestan este servicio sin la debida autorización, configurando un actuar no ajustado a la ley e ineficiente para combatir el transporte ilegal e informal en el municipio de Quibdó, choco.

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

A propósito del ejercicio de sus funciones de policía administrativa en materia de tránsito en Quibdó, Choco, como herramienta idónea para combatir la ilegalidad e informalidad en el transporte público de su jurisdicción, la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre le ordenó a la Investigada, mediante la Resolución No. 3365 del 16 de agosto de 2022, aportar la "[r]elación de las licencias de conducción canceladas por reincidencia en la prestación del servicio público de transporte con vehículos particulares sin justa causa en su jurisdicción. Allegar copia de los actos administrativos mediante los cuales se impusieron tales sanciones".

Referente a eso, la Investigada no respondió esta solicitud, lo que deja en duda su actuar frente a este requerimiento que tiene como mecanismo para combatir el transporte ilegal, demuestra y corrobora un ejercicio ineficiente por parte de la Investigada de sus facultades de policía administrativa en tránsito, porque aunque conoce de la problemática de ilegalidad e informalidad en el transporte público en su jurisdicción y algunos lugares donde se ejecuta, no adelanta las acciones operativas correspondientes para imponer las órdenes de comparendo a los conductores que comenten la infracción D12, que pueden dar a lugar a las sanciones que contrarresten este comportamiento, como lo son la multa, la inmovilización del vehículo y, en caso de reincidencia, la cancelación de la licencia de conducción.

De otra parte, en el acto administrativo que dio apertura de esta investigación se tomó como fundamento para llegar a esa decisión el hecho de que posiblemente no existe interés por parte del organismo de tránsito de Quibdó de concertar mesas de trabajo y resolver las inquietudes del gremio transportador y tenerlas como una fuente para crear estrategias que les permitan combatir el transporte ilegal e informal. Esto, en la medida que, como repuesta al requerimiento de información que se le realizó, no se reflejaron mesas de trabajo para este fin.

Es decir que, las reuniones que no fueron llevadas a cabo por la Investigada no se han constituido como un instrumento efectivo para combatir la ilegalidad e informalidad en el transporte público en su jurisdicción, debido a lo expuesto, en particular a que: (i) del resultado de las mismas, no se observan compromisos claros y concretos destinados a combatir de forma directa esta prestación irregular y, (ii) no se resuelven con estas las inquietudes del gremio transportador, para efectos de tenerlas como una fuente para crear estrategias que les permitan combatir el transporte ilegal e informal.

Finalmente, como hecho y elemento material probatorio que sirvió como base para que esta administración tomara la decisión de dar inicio a la presente actuación y llegase a la conclusión de que posiblemente la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** no ha utilizado eficientemente los recursos con los que cuenta para combatir la ilegalidad y la informalidad presentes en el transporte público en su jurisdicción, no se evidenciaron campañas eficiente para lograr este fin y no fueron aportadas pruebas que aportara claridad en esta interrogante, con las que la Investigada dio respuesta a ese punto del requerimiento hecho en fase de averiguación preliminar.

Por lo anterior, después de realizar una búsqueda por todos los canales virtuales de la Alcaldía de Quibdó, a la cual está adscrita la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** se tiene que no se ha realizado la campaña alguna que

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

buscara incentivar la desestimación del transporte ilegal y que las empresas de transporte se organicen para su operación legal.

Razón por la cual, es preciso concluir que la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** no promueve campañas de prevención concretas contra el transporte público informal e ilegal en el municipio, con las cuales sea posible crear conciencia tanto en los usuarios como en los prestadores del servicio de transporte público que deben usar –en el caso de los usuarios– y prestar –en el caso de los transportadores–. Lo expuesto, permite inferir que no se realizan campañas preventivas que sean efectivas para controlar o disminuir el uso de transporte ilegal e informal en Quibdó, Choco.

De esta manera, por todo lo expuesto anteriormente, se concluye que en el Municipio de Quibdó, Choco: (i) no se hacen estudios efectivos para combatir la ilegalidad e informalidad en el transporte público, (ii) tampoco se realizan operativos debidamente estructurados que les permitan ser eficientes en la reducción de la problemática, (iii) no se aplican correctamente las sanciones establecidas en la ley y dispuestas para combatir el fenómeno de la informalidad e ilegalidad en el transporte público, (iv) tampoco hay interés en buscar otras fuentes que les permita conocer de forma más profunda dicha problemática y, (v) tampoco se emplean mecanismos preventivos para contrarrestar que este fenómeno se acreciente, como lo son debidas campañas de promoción y prevención. En síntesis, se comprueba que la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** no ha hecho las labores suficientes con los recursos que cuenta para combatir la ilegalidad e informalidad en el transporte público presente en su jurisdicción.

Ahora bien, también se señaló por parte de este Despacho, en la Resolución No. 285 del 4 de febrero de 2022, que la Investigada posiblemente no ha realizado las gestiones necesarias para mejorar o ampliar los instrumentos con los que cuenta para atacar la ilegalidad e informalidad presentes en el transporte público en su jurisdicción, producto de que la acción central que adelanta la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** para atacar este fenómeno es hacer operativos, que como se señaló en párrafos anteriores, no cuentan con periodicidad clara, y los puntos en los cuales los mismos se adelantan no se determinan con base a un estudio previo que les permita determinar cuáles zonas exactamente se tienen como focos de la problemática de ilegalidad e informalidad. Con lo que, se reafirma que son muy escasas las acciones, y de bajo impacto positivo, las que adelanta la Investigada para contrarrestar este fenómeno.

En igual sentido, se tomó como fundamento para llegar a esta conclusión que, la Investigada no cuenta con convenio con la Dirección de Tránsito y Transporte de la Policía Nacional (DITRA), afirmación que no fue desvirtuada en ninguna oportunidad por la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ**. Se reafirma que la ausencia de tal convenio se considera problemático, en la medida que contar con este les permitiría aumentar el pie de fuerza en la ciudad para, de esta manera, poder abarcar diferentes estrategias y realizar mejores operativos contra la ilegalidad e informalidad en el municipio.

Durante el desarrollo de la presente investigación administrativa, con el fin de adquirir los suficientes elementos de juicio para tomar la decisión de imponer o no una sanción y de determinar la realización o no de las gestiones necesarias para mejorar o ampliar los instrumentos con los que cuenta para atacar la ilegalidad e

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

informalidad presentes en el transporte público en su jurisdicción, esta Dirección le solicitó a la Investigada allegar "*[i]nforme presentado ante la administración municipal de Quibdó, Choco sobre la forma de combatir la problemática de ilegalidad e informalidad en la prestación del servicio público de transporte de dicha jurisdicción. Si no se cuenta con dicho informe sírvase informar lo motivos*".

A lo cual, la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** no dio respuesta.

Lo anterior, permite concluir que la Investigada no le ha presentado a la administración municipal de Quibdó, Choco un informe puntual sobre la forma de combatir la problemática de ilegalidad e informalidad en la prestación del servicio público de transporte de dicha jurisdicción, donde exponga con claridad cuál es la situación en la que se desarrolla ese fenómeno y cuáles han sido la dificultades que ha evidenciado para adelantar las acciones necesarias para contrarrestarlos de una forma eficaz y efectiva. Con esto, se ha limitado en buscar acciones para mejorar o ampliar los instrumentos con los que cuenta para atacar la ilegalidad e informalidad presentes en Quibdó, Choco.

En razón a ello, se reitera y se confirma que **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** no ha realizado las gestiones necesarias para mejorar o ampliar los instrumentos con los que cuenta para atacar la ilegalidad e informalidad.

Es así que a raíz de todo lo señalado, y en especial al comprobar, conforme al recuento fáctico y probatorio realizado, que la Investigada no ha adelantado operativos eficientes que logren una reducción considerable en el fenómeno de ilegalidad e informalidad en el transporte de su jurisdicción; no aplica en todas las ocasiones las sanciones establecidas en la ley para la prestación del servicio público en condiciones de ilegalidad e informalidad; no cuenta con estudios técnicos actualizados y concretos que permiten determinar el impacto real de la informalidad e ilegalidad en el transporte público en el municipio de Quibdó, Choco como materialización de una adecuada planeación institucional; tampoco emplea mecanismos preventivos para contrarrestar que este fenómeno se acreciente, como lo son debidas campañas de promoción y prevención y, por último, que no se aprecian las gestiones encaminadas a buscar otras fuentes que le permita conocer de forma más profunda dicha problemática, la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre afirma que la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** ha alterado la prestación del servicio público en Quibdó, Choco.

En razón de todo lo expuesto, se concluye que la Investigada ha utilizado ineficientemente las herramientas con las que cuenta para combatir la ilegalidad y la informalidad presentes en el transporte público de Quibdó, Choco, y que no ha realizado las gestiones necesarias para mejorar o ampliar los instrumentos con los que cuenta para atacar este fenómeno, por lo que la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre afirma que la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** ha omitido su deber de ejercer un control efectivo y eficiente en la prestación del servicio informal e ilegal de transporte en su jurisdicción, con lo cual se reitera ha alterado la prestación del servicio de transporte en el referido municipio, conducta que se enmarca en lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996.

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

De conformidad con lo anterior, se tiene que la conducta desplegada por la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** al alterar la prestación del servicio público en su jurisdicción debido a su omisión de ejercer un control efectivo y eficiente en la prestación del servicio informal e ilegal de transporte en este municipio, no permite exonerar de responsabilidad a la Investigada, razón por la cual, esta Dirección procede a **DECLARAR RESPONSABLE** a la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** del cargo segundo formulado.

8.2. Respecto de los problemas de ilegalidad e informalidad en el transporte público:

Los organismos de tránsito, de conformidad con en el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte, Decreto 1079 de 2015, se definen como autoridades competentes para investigar e imponer sanciones por infracciones a las normas de transporte público terrestre automotor en la jurisdicción distrital, departamental y municipal.

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 Transporte³⁷, 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, entre otras, en la Circular No. 00015 del 20 de noviembre de 2020, 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 y la Procuraduría General de la Nación en Circular Externa No. 015 del 8 de septiembre de 2017.

De igual forma, 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”³⁸.

La prestación de un servicio público de transporte en condiciones de ilegalidad o de informalidad genera una muy grave afectación del servicio, en la medida que (i) obra en perjuicio de los empresarios que cumplen con la ley para operar en el mercado; y además (ii) incrementa irrazonablemente el riesgo de lesión o muerte para los pasajeros. Veamos:

³⁷ Respecto del Modo de Transporte Terrestre Automotor.

³⁸ Cfr. Circular Externa No. 009 del 25 de julio de 2007 proferida por el Ministerio de Transporte

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

A propósito de la intervención del Estado en la economía, en nuestro país la Constitución Política reconoció que el funcionamiento del mercado no es siempre perfecto³⁹ y, además, que en ocasiones, aun cuando se desenvuelva correctamente, ello puede no ser suficiente o idóneo para asegurar todas las metas previstas en la Constitución Política⁴⁰.

La principal manera como se materializa esa intervención del Estado en la economía es señalando reglas obligatorias que deben ser tenidas en cuenta al momento de desarrollar una actividad económica: a esa forma de intervención la denominó la Corte genéricamente "regulación"⁴¹.

Para el caso que nos ocupa, existen al menos dos tipos de restricciones relevantes que surgen de la regulación:

i) Restricciones sobre quién puede entrar al mercado. En primera medida, existen barreras de acceso de tipo legal respecto de quién puede ingresar al mercado, para ofrecer un servicio de transporte público. La restricción para entrar al mercado responde a que si quien la ejercita no cumple con alguna condición o calificación, se pondría en riesgo a los usuarios⁴² o a la colectividad⁴³.

ii) Actividades prohibidas. En oportunidades se evidencia que la actividad económica sería tan riesgosa contra algún interés superior tutelado, que lo único que procede es su prohibición⁴⁴. Si lo anterior no bastara, nótese que la conducción de vehículos automotores es legalmente calificada en nuestro país como una "actividad peligrosa". En efecto, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia⁴⁵, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional han señalado

³⁹ "[...] los límites a la libertad económica justifican la intervención estatal en el mercado, de modo que el Estado esté habilitado para ejercer labores de regulación, vigilancia y control, a través de una serie de instrumentos de intervención con los cuales se controlan y limitan los abusos y deficiencias del mercado". Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2010 MP Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁰ "La Carta adopta un modelo de economía social de mercado, que reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general". Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2010 MP Luis Ernesto Vargas Silva

⁴¹ "En un sentido amplio, todas las decisiones del Estado respecto del funcionamiento de la economía y la organización de la sociedad constituyen una forma de regulación económica y social. Así, el mercado económico no es un fenómeno natural, sino que depende de que el Estado establezca una serie de instituciones básicas, como el derecho de propiedad, la libertad contractual y un sistema de responsabilidad contractual y extracontractual cuya efectividad obedece a que exista una administración de justicia y una policía administrativa capaces de hacer respetar tales instituciones. Sin dicha regulación general del Estado, el mercado económico no podría existir ni funcionar. En este orden de ideas, el Código Civil, por ejemplo, constituye una modalidad de regulación tanto de las condiciones básicas del mercado como de la organización social. [...] Dadas las especificidades de la función de regulación y las particularidades de cada sector de actividad socio-económica regulado, dicha función se puede manifestar en facultades de regulación y en instrumentos muy diversos". Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2003 MP Manuel José Cepeda Espinosa

⁴² "La exigencia de títulos de idoneidad, apunta al ejercicio de la profesión, porque es una manera de hacer pública la aptitud adquirida merced a la formación académica. Y, en general, todo ejercicio de una profesión tiene que ver con los demás, no solamente con quien la ejerce. [...] Todo, con fundamento en el artículo 26 de la Constitución, que obedece a la función social implícita en el ejercicio profesional".

⁴³ "El legislador, por razones de orden público, como lo prevé el artículo 100 de la Constitución, y particularmente por motivos sociales y económicos vinculados al mantenimiento del orden público económico, puede establecer, en casos especiales, restricciones al trabajo de los extranjeros, en determinadas ocupaciones y profesiones. Piénsese, por ejemplo, en las leyes que se dicten para asegurar el pleno empleo de los colombianos". Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencia C-280 de 1995 MP Jorge Arango Mejía.

⁴⁴ "Los actos de intervención estatal pueden someter a los actores económicos a [...] un régimen de interdicción, que prohíbe ciertas actividades económicas juzgadas indeseables".

⁴⁵ "(...) 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.

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

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"⁴⁶.

En ese contexto, se destaca que una de las motivaciones fundamentales para la expedición de la ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996 y la Ley 769 de 2002, consistió en la necesidad de contrarrestar los altos índices de accidentalidad; el legislador consideró necesario imponer algunos requisitos y limitaciones a su desarrollo, que garantizaran la total idoneidad, adiestramiento y destreza de quién conduce, lo cual a su vez garantiza, el cabal ejercicio del derecho a la libertad de circulación. De igual forma, se establecieron requisitos sobre los equipos usados para el servicio público y sobre las empresas que podían ofrecer este servicio.

8.3. Respeto de los principios aplicables al servicio público de transporte

Es importante tener en cuenta la definición de servicio público, entendida como⁴⁷ "(...) toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas".

Bajo esas consideraciones, en el artículo 3º de la Ley 336 de 1996 se dispone respecto de la prestación del servicio público de transporte que "(...) las autoridades competentes exigirán y verificarán las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarle a los habitantes la eficiente prestación del servicio básico y de los demás niveles que se establezcan al interior de cada modo (...)". (Subrayado por fuera del texto).

De igual forma, en el artículo 9º de la misma disposición normativa se señala que "[e]l servicio público de Transporte dentro del país tiene un alcance nacional y se prestará por empresas, personas naturales o jurídicas, legalmente constituidas de acuerdo con las disposiciones colombianas y debidamente habilitadas por la autoridad de transporte competente".

La Habilitación, para efectos de esta Ley, es la autorización expedida por la autoridad competente en cada Modo de transporte para la prestación del servicio público de transporte.

El Gobierno Nacional fijará las condiciones para el otorgamiento de la Habilitación, en materia de organización y capacidad económica y técnica, igualmente, señalará los requisitos que deberán acreditar los operadores, tales como estados financieros debidamente certificados, demostración de la existencia del capital suscrito y pagado, y patrimonio bruto, comprobación del origen del capital, aportado por los socios, propietarios o accionistas, propiedad, posesión o vinculación de equipos de transporte, factores de seguridad, ámbito de operación y necesidades del servicio".

Asimismo, en lo que respecta a la prestación del servicio público de transporte el artículo 16 de la ley referida establece lo siguiente: "[d]e conformidad con lo

⁴⁶ Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-468 de 2011; Sentencia C-089 de 2011 63 Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia T-609 de 2014

⁴⁷ Código Sustantivo del Trabajo. Artículo 430, literal (b)

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

establecido por el Artículo 3o. numeral 7o. de la Ley 105 de 1993, sin perjuicio de lo previsto en Tratados, Acuerdos o Convenios de carácter internacional, la prestación del servicio público de transporte estará sujeta a la habilitación y a la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación, según que se trate de rutas, horarios o frecuencias de despacho, o áreas de operación, servicios especiales de transporte, tales como: escolar, de asalariados, de turismo y ocasional”.

Es evidente que para prestar el servicio público de transporte en Colombia se debe contar con la autorización otorgada por la autoridad competente, en la medida que se trata de un servicio público esencial, que por su condición se encuentra bajo la regulación del Estado.

8.4. 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 prerequisite 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 ciudadanos⁴⁸. 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 personas⁴⁹.
- 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"*⁵⁰.
- Generar un acceso de toda la población en condiciones de igualdad, especialmente de las personas en situación de discapacidad⁵¹⁻⁵².

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

⁴⁸ "(...) 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.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-885 de 2010, Sentencia T-708 de 2015.

⁵¹ De conformidad con la denominación prevista en la sentencia C-458 de 2015.

⁵² Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-804 de 2009.

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

una equivalencia entre “transporte público” y “servicio público”⁵³, también es aplicable lo previsto en el artículo 365 de la Constitución Política en protección de los servicios públicos esenciales⁵⁴.

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”*⁵⁵.

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 Justicia⁵⁶, 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”*⁵⁷.

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”*⁵⁸. Así entonces, ante ese peligro inherente a la actividad de conducir y además por estar ante la

⁵³ 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.

⁵⁴ *“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 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.”*

⁵⁵ 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

⁵⁶ *“(...) 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

⁵⁷ Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-468 de 2011; Sentencia C-089 de 2011; Sentencia T-609 de 2014.

⁵⁸ *“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

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

prestación de un servicio público⁵⁹, el Estado ha impuesto requisitos y controles (i) sobre los vehículos⁶⁰, (ii) sobre los conductores⁶¹ y (iii) sobre otros sujetos que intervienen en la actividad,¹⁸ que tienden a mitigar los factores de riesgo en esa actividad⁶², (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"⁶³.

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.

NOVENO: 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"⁶⁴.

Entonces, la función es reafirmar la vigencia de la normatividad existente y el deber

⁵⁹ 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 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.

⁶⁰ V.gr. Reglamentos técnicos.

⁶¹ V.gr. los requisitos para solicitar la licencia de conducción. Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-468 de 2011; Sentencia C089 de 2011.

⁶² "[...] 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.

⁶³ 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).

⁶⁴ 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

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

de obediencia de todos los ciudadanos, particularmente el infractor⁶⁵. Es por esa misma razón que las sanciones, tanto las no-pecuniarias como las pecuniarias, deben ser asumidas por el infractor mismo:

(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 sancionados⁶⁶.

(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,⁶⁷ 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"⁶⁸.

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

9.1. Sanción procedente

⁶⁵ *"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

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Por ejemplo, en el régimen de protección de la competencia se prohibió que los pagos de las multas impuestas a personas naturales sean "[c]ubierto 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.

⁶⁸ 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. 10141 DE 08/11/2023

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 **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** por incurrir en la alteración en la prestación del servicio en su jurisdicción, la cual fue previamente establecida en la resolución de apertura, es la siguiente:

"Es importante agregar, que la conducta establecida por el artículo 45 de la Ley 336 de 1996, podrá ser sancionada con:

Amonestación, según el artículo 45 de la Ley 336 de 1996, la cual establece: "[I]a amonestación será escrita y consistirá en la exigencia perentoria al sujeto para que adopte las medidas tendientes a superar la alteración en la prestación del servicio que ha generado su conducta".

En esa medida, a continuación se enlistarán las medidas que debe adoptar la Investigada que van encaminadas a superar la alteración del servicio público de transporte en el municipio Quibdó, Choco que generó su conducta. Veamos:

1. Ordenar la publicación del sentido del presente fallo y la amonestación en todos sus numerales en la página web institucional, en las redes sociales y demás medios de difusión contemplados por la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ**.
2. Emitir un acto administrativo de carácter general que conmine a aplicar en todos los casos la sanción de inmovilización del vehículo cuando se sorprenda a un ciudadano conduciendo un vehículo que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito.
3. Garantizar que en el municipio de Quibdó, Choco exista el espacio físico necesario –patios– para remitir todos los vehículos que sean inmovilizados por la comisión de la infracción D12, sin que los mismos colapsen y esto genere que no se aplique dicha sanción, y las grúas que permitan levantar y remolcar esos vehículos hasta estos espacios.
4. Emitir un acto administrativo de carácter general que conmine a aplicar en todos los casos la sanción de cancelación de licencia de conducción cuando se sorprenda a un ciudadano siendo reincidente en la conducta de conducir un vehículo que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito. El procedimiento administrativo sancionatorio mediante el cual se imponga la referida sanción debe iniciarse en un tiempo prudencial a la imposición de la orden de comparendo y en este se debe garantizar plenamente el derecho de defensa a los ciudadanos.
5. Definir, planear y ejecutar acciones preventivas que respondan a una política o a un programa establecido y permanente para controlar el transporte ilegal e informal en el municipio, en cualquiera de las modalidades en que esto se presente, en las que se entere a la ciudadanía de la información que se necesita para disuadir sobre la utilización del transporte ilegal e informal y de acoger el servicio legal.
6. Crear un cronograma anual donde se programen todos los operativos de control directo y concreto a la informalidad e ilegalidad en Quibdó, Choco a realizar durante

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

el segundo semestre del año 2023, y así en todos los años, sin perjuicio de los controles adicionales y ocasionales que se decidan implementar en cada anualidad.

7. Presentar ante esta Superintendencia un informe semestral sobre la forma de combatir la problemática de ilegalidad e informalidad en la prestación del servicio público de transporte en el municipio de Quibdó, Choco a partir de las medidas aquí ordenadas.

8. Publicar en la página web de la Investigada el Plan Estratégico de Vigilancia y Control del Cumplimiento de las Normas de Transporte y Tránsito actualizado para el año 2022.

9. Generar espacios de sensibilización y socialización del contenido y alcance de la presente decisión, así como de las acciones a tomar con los transportadores formales en su jurisdicción.

10. Construir un estudio donde conste el impacto de la ilegalidad e informalidad en el servicio público de transporte en su respectiva jurisdicción, donde se precisen todas las modalidades en las que se presenta este fenómeno y la totalidad de las zonas donde más se da esta problemática.

En caso de que la Investigada no dé cumplimiento a la amonestación podrá ser sujeta de la imposición de la sanción establecida en el literal a) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 que corresponde a:

"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:

a) Cuando el sujeto no le haya dado cumplimiento a la amonestación.

(...)

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;

b. Transporte Fluvial: de uno (1) a mil (1000) salarios mínimos mensuales vigentes;

c. Transporte Marítimo: de uno (1) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes;

d. Transporte Férreo: de uno (1) a mil quinientos (1500) salarios mínimos mensuales vigentes.

e. Transporte Aéreo: de uno (1) a dos mil (2000) salarios mínimos mensuales vigentes".

En mérito de lo expuesto, esta Dirección:

RESUELVE

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

ARTÍCULO PRIMERO: ARCHIVAR el cargo primero formulado a la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ**, de conformidad con la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: DECLARAR RESPONSABLE a la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ** de conformidad con la parte motiva de la presente resolución:

Por el **cargo segundo**, que corresponde a incurrir en la conducta establecida en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996.

ARTÍCULO TERCERO: SANCIONAR al organismo de tránsito denominado **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ**, de conformidad con la parte motiva de la presente resolución:

Por el **cargo único**, con la sanción consistente en **AMONESTACIÓN**, consagrada en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996, por lo que deberá adoptar las siguientes medidas tendientes a superar la alteración del servicio que generó su conducta:

2.1. Ordenar la publicación del sentido del presente fallo y la amonestación en todos sus numerales en la página web institucional, en las redes sociales y demás medios de difusión contemplados por la **SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ**.

2.2. Emitir un acto administrativo de carácter general que conmine a aplicar en todos los casos la sanción de inmovilización del vehículo cuando se sorprenda a un ciudadano conduciendo un vehículo que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito.

2.3. Garantizar que en el municipio de Quibdó, Choco exista el espacio físico necesario –patios– para remitir todos los vehículos que sean inmovilizados por la comisión de la infracción D12, sin que los mismos colapsen y esto genere que no se aplique dicha sanción, y las grúas que permitan levantar y remolcar esos vehículos hasta estos espacios.

2.4. Emitir un acto administrativo de carácter general que conmine a aplicar en todos los casos la sanción de cancelación de licencia de conducción cuando se sorprenda a un ciudadano siendo reincidente en la conducta de conducir un vehículo que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito. El procedimiento administrativo sancionatorio mediante el cual se imponga la referida sanción debe iniciarse en un tiempo prudencial a la imposición de la orden de comparendo y en este se debe garantizar plenamente el derecho de defensa a los ciudadanos.

2.5. Definir, planear y ejecutar acciones preventivas que respondan a una política o a un programa establecido y permanente para controlar el transporte ilegal e informal en el municipio, en cualquiera de las modalidades en que esto se presente, en las que se entere a la ciudadanía de la

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

información que se necesita para disuadir sobre la utilización del transporte ilegal e informal y de acoger el servicio legal.

2.6. Crear un cronograma anual donde se programen todos los operativos de control directo y concreto a la informalidad e ilegalidad en Quibdó, Choco a realizar durante el segundo semestre del año 2023, y así en todos los años, sin perjuicio de los controles adicionales y ocasionales que se decidan implementar en cada anualidad.

2.7. Presentar ante esta Superintendencia un informe semestral sobre la forma de combatir la problemática de ilegalidad e informalidad en la prestación del servicio público de transporte en el municipio de Quibdó, Choco a partir de las medidas aquí ordenadas.

2.8. Publicar en la página web de la Investigada el Plan Estratégico de Vigilancia y Control del Cumplimiento de las Normas de Transporte y Tránsito actualizado para el año 2022.

2.9. Generar espacios de sensibilización y socialización del contenido y alcance de la presente decisión, así como de las acciones a tomar con los transportadores formales en su jurisdicción.

2.10. Construir un estudio donde conste el impacto de la ilegalidad e informalidad en el servicio público de transporte en su respectiva jurisdicción, donde se precisen todas las modalidades en las que se presenta este fenómeno y la totalidad de las zonas donde más se da esta problemática.

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 MOVILIDAD DE QUIBDÓ**, 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 el Director de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre y subsidiariamente el recurso de apelación ante la Superintendente Delegada 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, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 4° del Decreto 491 de 2020.

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

RESOLUCIÓN No. 10141 DE 08/11/2023

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



Firmado
digitalmente por
ARIZA MARTINEZ
CLAUDIA
MARCELA
Fecha: 2023.11.08
5:04:11 PM

CLAUDIA MARCELA ARIZA MARTÍNEZ

Directora de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre

10141 DE 08/11/2023

Notificar:

SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE QUIBDÓ

transito@quibdo-choco.gov.co

Quibdó, Chocó

Comunicar:

Reynaldo Moreno Mazuera

transpacifico8@hotmail.com

Transportes Pacifico S.A.

Kilómetro 6.5 Vía Yuto

Quibdó, Chocó

Anónimo

viajero1167@hotmail.com

Redactor: Diego Sanchez. Profesional Especializado SICOV

Revisor: Julio Garzón. Profesional Especializado DITTT