

REPÚBLICA DE COLOMBIA



MINISTERIO DE TRANSPORTE

SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE

RESOLUCIÓN No. 10518 DE 28/12/2022

“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. 17614 del 21 de diciembre de 2021 se ordenó abrir investigación y se formuló pliego de cargos en contra de la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** (en adelante **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** o la Investigada), con el fin de determinar si presuntamente incurrió en la conducta establecida en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996.

**SEGUNDO:** Que la resolución de apertura fue notificada por aviso el día 1° de marzo de 2022 a la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** según guía de trazabilidad No. RA358787142CO expedida por la empresa de Servicios Postales Nacionales 4-72.

**2.1.** En el **ARTÍCULO SEXTO** de la Resolución No. 17614 del 21 de diciembre de 2021 se ordenó publicar el contenido de la misma para conocimiento e intervención de terceros indeterminados, de conformidad con lo previsto en los artículos 37 y 38 de la Ley 1437 de 2011. Revisado el sistema de gestión documental de la entidad, se evidenció que no hubo participación de terceros interesados en la presente actuación administrativa.

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

(...) 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 que el material probatorio que reposa en el expediente permite concluir que presuntamente la Investigada incurrió en la alteración del servicio público de transporte en su jurisdicción, conducta que se enmarca en lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996.*

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

Lo anterior encuentra fundamento en lo expuesto en el numeral décimo primero de este acto administrativo, que corresponde a que la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** en el marco del cumplimiento de sus funciones, fue ineficiente y omisivo al momento de desplegar sus instrumentos para combatir y controlar el transporte ilegal e informal en su jurisdicción.

La alteración del servicio público de transporte que se le endilga al organismo de tránsito objeto de investigación, se explica en las siguientes situaciones ya descritas en el presente acto administrativo. La primera, tiene que ver con que la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** no ha utilizado eficientemente los recursos con los que cuenta para combatir la ilegalidad y la informalidad. Esto, se pudo corroborar puesto que en Caldas, Antioquia: (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 aprecian las gestiones encaminadas a buscar otras fuentes que le permita conocer de forma más profunda dicha problemática, y (iv) tampoco se emplean mecanismos preventivos para contrarrestar que este fenómeno se acreciente, como lo son debidas campañas de promoción y prevención.

La segunda situación, corresponde a que la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** no ha realizado las gestiones necesarias para mejorar o ampliar los instrumentos con los que cuenta para atacar la ilegalidad e informalidad en el transporte público en Caldas, Antioquia. Lo anterior, se pudo establecer con base en que el organismo de tránsito no tiene interés en adelantar las gestiones necesarias para lograr la ampliación de sus instrumentos, toda vez que ni se demuestra la intención o preocupación de hacerlo a partir de una necesidad claramente identificada, ni se aportan documentos que soporten el adelanto de estas gestiones por parte de la Investigada o la búsqueda de ampliación de su capacidad institucional.

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 TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** presuntamente transgredió la normatividad vigente aplicable a los organismos de tránsito.

### 12.3. Cargo:

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

**CARGO ÚNICO:** Del material probatorio recaudado en esta actuación administrativa y, en particular de lo expuesto en el considerando décimo primero (11°), se evidencia que la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** 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 Ley 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 23 de marzo de 2022.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

La **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS**, a través del señor Carlos Fernando Roldán Pérez, en calidad de apoderado del Municipio de Caldas, allegó a la Superintendencia de Transporte escrito de descargos el 23 de marzo de 2022<sup>1</sup> 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 mediante Resolución No. 1359 del 2 de mayo de 2022 se ordenó la apertura del período probatorio y se decretaron unas pruebas de oficio dentro del procedimiento administrativo sancionatorio iniciado con Resolución No. 17614 del 21 de diciembre de 2021 contra la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** 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 TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** en su escrito de descargos.

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

(i) Ordenar a la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** que con destino al expediente allegue:

a) Soporte de planeación de los operativos en contra de la prestación ilegal e informal del servicio público de transporte en Caldas, Antioquia para el año 2021 y lo corrido del año 2022, donde conste: (i) el cronograma de actividades, establecidas de forma previa y (ii) las labores realizadas.

b) Soportes filmicos 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 Caldas, Antioquia, donde se identifique la población a la que iba dirigida cada campaña y las fechas en que se realizaron.

c) Copia de las actas de reuniones o mesas de trabajo que se han adelantado, desde el año 2020 hasta lo corrido del año 2022, entre el Alcalde y/o Secretario de Transporte y Tránsito de Caldas y diferentes sectores con el objetivo de evaluar la problemática de informalidad en el transporte público del municipio de Caldas.

d) Informe presentado ante la administración municipal de Caldas, Antioquia 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.

e) Relación de las grúas y parqueaderos oficiales –patios– disponibles en Caldas, Antioquia 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 adquirir la provisión de la prestación de tales servicios.

f) 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.

(ii) Ordenar a la **ASOCIACIÓN DE TAXISTAS TAXUNIDOS DE ANTIOQUIA** que allegue:

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

<sup>1</sup> Mediante radicados Supertransporte No. 20225340399522 y No. 20225340399602 del 23 de marzo de 2022.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

b) Registros documentales que demuestren una presunta afectación económica y/u operativa sufrida por cualquier empresa habilitada en Caldas, Antioquia 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 Caldas, Antioquia donde se presenta el fenómeno de informalidad e ilegalidad en el transporte público de la mencionada ciudad.

**4.3.** Que revisado el sistema de gestión documental de la Superintendencia de Transporte se evidenció que la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** no allegó respuesta a la solicitud realizada en el numeral 4.1.1 mediante la Resolución No. 1359 del 2 de mayo de 2022.

**4.4.** Que revisado el sistema de gestión documental de la Superintendencia de Transporte se evidenció que la **ASOCIACIÓN DE TAXISTAS TAXUNIDOS DE ANTIOQUIA** no allegó lo solicitado por esta Dirección, a través de la Resolución No. 1359 del 2 de mayo de 2022.

**QUINTO:** Que la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre, a través de la Resolución No. 2124 del 29 de junio 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 30 de junio de 2022<sup>2</sup>, 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 15 de julio de 2022.

**SEXTO:** Que dentro del plazo otorgado, la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** mediante Radicado No. 20225341040182 del 15 de julio de 2022, presentó alegatos de conclusión.

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

### **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 Transporte<sup>3</sup>.

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 delegación<sup>4</sup> 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 transporte<sup>5</sup>, 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 Transporte<sup>6</sup>: (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

<sup>2</sup> Conforme al certificado de comunicación electrónica No. 79374839-R emitido por Lleida S.A., aliado de la empresa de Servicios Postales Nacionales 4-72 S.A.

<sup>3</sup> Cfr. Artículo 3 del Decreto 2409 de 2018.

<sup>4</sup> 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”.

<sup>5</sup> Decreto 2409 de 2018, artículo 4.

<sup>6</sup> Cfr. Decreto 101 de 2000 artículo 42. Vigente de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del Decreto 2409 de 2018.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

Transporte<sup>7</sup> establecidas en la Ley 105 de 1993<sup>8</sup>, 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 legales<sup>9</sup>.

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

*“(...) entidades públicas del orden municipal, distrital o departamental que tienen como función organizar, dirigir y controlar el tránsito y el transporte en su respectiva jurisdicción”.*

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

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

A su vez, el artículo 3° de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 2° de la Ley 1383 de 2010, establece en el párrafo 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 imponer<sup>10</sup>. 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.

<sup>7</sup> **Artículo 1°.- 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.”

<sup>8</sup> “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”

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Cfr. Artículo 44 de la Ley 336 de 1996.

“Por la cual se decide una investigación 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 términos<sup>11</sup>.

## 7.2. Regularidad del procedimiento administrativo

### 7.2.1. Respecto de la imputación hecha en contra de la SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS

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 2019<sup>12</sup>. Atendiendo las consultas formuladas por el Gobierno Nacional el 24 de octubre de 2018, el H. Consejo de Estado señaló lo siguiente:

(i) El principio de legalidad de las faltas y las sanciones es plenamente aplicable en materia de transporte terrestre<sup>13</sup>.

(ii) Este principio se manifiesta en a) la reserva de ley, y b) la tipicidad de las faltas y las sanciones<sup>14</sup>:

a) Lo primero se manifiesta en que hay una reserva de ley ordinaria para tipificar conductas y sanciones administrativas<sup>15</sup>. Por lo tanto, no se admite la tipificación de conductas en reglamentos u otras normas que no tienen ese rango de ley<sup>16-17</sup>.

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 misma<sup>18</sup>.

(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 infralegal<sup>19</sup>. 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

<sup>11</sup> Cfr. Ley 336 de 1996 artículo 51; concordante con el artículo 49 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> “**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

<sup>14</sup> “Dicho principio, como quedó expuesto, **se manifiesta en las dimensiones reserva de ley y tipicidad**”. (negrilla fuera de texto) Cfr. Pp. 48 y 76

<sup>15</sup> “**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

<sup>16</sup> “(...) 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

<sup>17</sup> “**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.

<sup>18</sup> “(...) 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

<sup>19</sup> “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

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

técnicas a las que alude la regulación, dada la imposibilidad del Legislador de previsión total de las conductas sancionables<sup>20</sup>.

(iv) De esa forma, la Superintendencia de Transporte como autoridad encargada de inspeccionar, vigilar y controlar el sector transporte, debe dar aplicación en sus investigaciones administrativas a los fundamentos legales para establecer la responsabilidad y de ser procedente imponer las sanciones a sus administrados<sup>21</sup>.

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 legal<sup>22</sup>. 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 conclusión<sup>23</sup>.

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 proceso<sup>24</sup>. Así entonces, encuentra este Despacho que tanto en la averiguación preliminar<sup>25</sup> como en la investigación misma, se ha garantizado el debido proceso a la Investigada<sup>26</sup>.

## OCTAVO: Análisis del caso

### 8.1. Consideraciones de la Dirección respecto de la defensa presentada por la Investigada:

A continuación, se transcriben algunos de los apartes más relevantes de los argumentos presentados por la defensa en los descargos y en el escrito de alegatos de conclusión de la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** y las consideraciones de la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre frente a los mismos. Veamos:

#### “(…) **PRONUNCIAMIENTO FRENTE AL CARGO FORMULADO**

<sup>20</sup> Cfr. Pp. 19 a 21.

<sup>21</sup> “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

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-315 de 2012.

<sup>24</sup> “**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)

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Cfr. Constitución Política de Colombia artículo 29. Ley 1437 de 2011 artículo 3.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

*Una vez expuesto el cargo que fue formulado y los fundamentos del mismo, debe decirse que dentro de este procedimiento administrativo ninguna sanción puede imponérsele al Municipio de Caldas –o su Secretaría de Movilidad-, por cuanto la conducta que se le atribuye carece de tipicidad y, además, el ente territorial y su organismo de tránsito si han acometido diferentes actuaciones tendientes a combatir la informalidad en el servicio de transporte público, como se pasa a explicar.*

### **1. Falta de tipicidad**

*En lo que tiene que ver con la tipicidad del cargo que fuere formulado al Municipio, después de citarse el objeto y las funciones asignadas a la Superintendencia de Transporte por el numeral 2 del artículo 4 y numeral 8 del artículo 5 del Decreto 2409 de 2018, se señala que el cargo formulado, como se dijo antes, consiste en incurrir en la conducta establecida en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996.*

*Frente a lo anterior, debe indicarse que una vez revisado el citado artículo 45 de la Ley 336 de 1996, éste de enmarca dentro del capítulo de Sanciones y Procedimientos previsto en dicha Ley, en cuyo artículo 44 se establece que “De conformidad con lo establecido por el Artículo 9o. de la Ley 105 de 1993, y para efectos de determinar los sujetos y las sanciones a imponer, se tendrá en cuenta los criterios que se señalan en las normas siguientes”.*

*Significa lo anterior que la norma en cuestión debe interpretarse de manera armónica con la Ley 105 de 1993, concretamente, con su artículo 9, el cual contempla lo siguiente:*

*Las 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:*

- 1. Los operadores del servicio público de transporte y los de los servicios especiales.*
- 2. Las personas que conduzcan vehículos.*
- 3. Las personas que utilicen la infraestructura de transporte.*
- 4. Las personas que violen o faciliten la violación de las normas.*
- 5. Las personas propietarias de vehículos o equipos de transporte.*
- 6. Las empresas de servicio público.*

*Las sanciones de que trata el presente artículo consistirán en:*

- 1. Amonestación.*
- 2. Multas.*
- 3. Suspensión de matrículas, licencias, registros o permisos de operación.*
- 4. Cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación.*
- 5. Suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora.*
- 6. Inmovilización o retención de vehículos.*

*Si se fija bien, la norma en comento únicamente determina como sujetos de sanción a los operadores del servicio público de transporte y los de los servicios especiales, las personas que conduzcan vehículos, las personas que utilicen la infraestructura de transporte, las personas que violen o faciliten la violación de las normas, las personas propietarias de vehículos o equipos de transporte o las empresas de servicio público; sin que en ninguna de dicha categoría se encuentren los organismos de tránsito.*

*Significa esto que la entidad que represento no es sujeto de sanción en los términos del artículo 9 de la Ley 105 de 1993 y, consecuentemente, tampoco puede ser sujeto de la conducta y sanción prevista en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996, pues esta tiene como supuesto básico ser sujeto de sanciones, lo que no acontece en el caso concreto.*

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

Además, el numeral 8 del artículo 5 del Decreto 2409 de 2018 que también se señala en la formulación de cargos tampoco puede ser extendido a los organismos de tránsito, dado que éste se refiere a la función de la Superintendencia de Transporte de “Adelantar y decidir las investigaciones administrativas a que haya lugar por las fallas en la debida prestación del servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y o en la protección de los usuarios del sector transporte, de acuerdo con la normativa vigente”, y un organismo de tránsito no es prestador del servicio de transporte.

En efecto, si bien el organismo de tránsito hace parte del sistema nacional de transporte, indicado en el artículo 1 de la ley 105 de 1993, no es un ente prestador del servicio público, esto es, la función de la Secretaría de Movilidad de Caldas no es prestar el servicio público de transporte, con lo cual no se podría hablar de una alteración del servicio público de transporte que por ésta haya sido causada, máxime cuando siempre se ha garantizado la prestación del mismo en sus diferentes modalidades.

Más aún, ninguna de las pruebas en las que se funda el cargo formulado evidencia que haya una alteración en la prestación del servicio de transporte, pues en ningún momento se ha dejado de prestar el servicio y por el contrario se ha mantenido de forma regular.

Por lo anterior, la conducta endilgada es atípica y con ello no puede dar lugar a la imposición de sanción alguna<sup>27</sup>.

Al respecto, esta Dirección se remite a lo señalado en el numeral 7.2. del presente acto administrativo, donde se hizo referencia a la regularidad del procedimiento administrativo adelantado en contra de la Investigada. En ese acápite se afirmó, y se reitera, que la formulación jurídica realizada en la resolución de apertura de investigación se estructuró con fundamento en una norma de rango legal. Esto, teniendo en cuenta que a la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** se le imputó la posible comisión de la conducta establecida en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996, que corresponde a “[/]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”. (Subrayado fuera de texto original).

Es decir que las actuaciones administrativas desarrolladas en la presente investigación administrativa, han ido encaminadas a revisar si la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** suministró o no a esta Superintendencia la información que legalmente le fue solicitada. Así las cosas, es claro que la ley, en este caso el artículo 45 de la Ley 336 de 1996, describió una de las conductas o comportamientos que dará lugar a la aplicación de la sanción consagrada en el mismo artículo precitado.

La sanción a imponer cuando se demuestra la alteración en la prestación del servicio de transporte por parte de un vigilado, es la sanción de amonestación en la que de forma escrita se exige al sujeto la adopción de ciertas medidas tendientes a superar tal alteración del servicio.

Con lo anterior, en el caso concreto se da pleno cumplimiento al principio de legalidad de las faltas y las sanciones, en la medida que (i) la conducta reprochada a la Investigada y la sanción administrativa a aplicar<sup>28</sup>, en caso que se demuestre la ocurrencia de esa conducta, se encuentran establecidas en una ley de la República; y (ii) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción y la determinación de la sanción se encuentra en las normas de rango legal señaladas.

Adicionalmente, también en virtud de lo expuesto, se satisface el principio de tipicidad, en la medida que: (i) la conducta sancionable ha sido descrita de manera específica y precisa, determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas, como lo son las señaladas en los numerales 8.3, 8.4 y 8.5 de este acto administrativo; (ii) la sanción prevista en la ley, es decir la amonestación, tiene un contenido material definido en la ley; y (iii) existe correlación entre la conducta y la sanción dispuesta en el mentado artículo

<sup>27</sup> Radicado Supertransporte No. 20225340399522 del 23 de marzo de 2022.

<sup>28</sup> “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.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

45 de la Ley 336 de 1996. Esto, bajo la consideración como lo ha precisado la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, en la que destaca la Sentencia C-032 de 2017, que los comportamientos que constituyen falta administrativa no cuentan con la exigencia de ser descritos con el mismo detalle que se exige en materia penal, con lo que se permite una mayor adecuación típica.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha señalado que *“en algunas ocasiones los anteriores elementos no se encuentran previstos en el mismo instrumento normativo, sino que se hace necesario consultar el contenido de otras disposiciones para especificar cuál es la conducta ordenada o prohibida o cual es la sanción específica aplicable”*<sup>29</sup>.

En cuanto a la posible inaplicabilidad de la Ley 336 de 1996 a los organismos de tránsito, como lo señala la defensa, considera este Despacho que no tiene asidero jurídico dicha afirmación, y que por el contrario, los organismos de tránsito son sujetos vigilados por esta Superintendencia a los que se les puede aplicar el Capítulo IX del Estatuto General del Transporte. Lo anterior, teniendo en cuenta lo siguiente:

En primer lugar, en el artículo 15 de la Constitución Política de Colombia de 1991 se afirma que *“[t]odas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*

*En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.*

*La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. 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”.* (Subrayado fuera de texto original).

A su turno, la Ley 105 de 1993<sup>30</sup>, refiere en su artículo 1° que *“[i]ntegra 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 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”.* (Subrayado fuera de texto original).

En el artículo 9° de la precitada Ley, se señala 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:*

- 1. Los operadores del servicio público de transporte y los de los servicios especiales.*
- 2. Las personas que conduzcan vehículos.*
- 3. Las personas que utilicen la infraestructura de transporte.*
- 4. Las personas que violen o faciliten la violación de las normas.*

<sup>29</sup> H. Corte Constitucional. Sentencia C 713 del 12 de Septiembre de 2012. Referencia: expediente D-8984. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

<sup>30</sup> *“Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”.*

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

5. *Las personas propietarias de vehículos o equipos de transporte.*
6. *Las empresas de servicio público.*

*Las sanciones de que trata el presente artículo consistirán en:*

1. *Amonestación.*
2. *Multas.*
3. *Suspensión de matrículas, licencias, registros o permisos de operación.*
4. *Cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación.*
5. *Suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora.*
6. *Inmovilización o retención de vehículos”.* (Subrayado fuera de texto original).

En esta medida, se consagra en el artículo 44 de la Ley 336 de 1996 que “[d]e conformidad con lo establecido por el Artículo 9o. de la Ley 105 de 1993, y para efectos de determinar los sujetos y las sanciones a imponer, se tendrá en cuenta los criterios que se señalan en las normas siguientes (...).”

Dicha disposición se desarrolla en los artículos siguientes de la Ley 336 de 1996, por lo que en el artículo 45 de la precitada ley se dispone que “[c]on 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:

En segundo lugar, en virtud de lo señalado en el artículo 2° de la Ley 1310 de 2009, los organismos de tránsito son “*entidades públicas del orden municipal, distrital o departamental que tienen como función organizar, dirigir y controlar el tránsito y el transporte en su respectiva jurisdicción*”.

En ese sentido, el párrafo 3° del artículo 3° de la Ley 769 de 2002 estipula 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”. Y, así mismo está consagrado en esta ley que “[s]erán organismos de tránsito en su respectiva jurisdicción: (...) c) *Las secretarías municipales de tránsito dentro del área urbana de su respectivo municipio y los corregimientos*”.

En tercer lugar, y como quedó expuesto en el numeral 7.1. de la presente resolución, se tiene que la Superintendencia de Transporte ejerce la 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 delegación<sup>31</sup> se concretó, entre otras cosas, en inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación y el cumplimiento de las normas que rigen el sistema de tránsito y transporte. Y, que estarán sometidas a inspección, vigilancia y control de esta Superintendencia<sup>32</sup>, entre otros vigilados, las entidades del Sistema Nacional de Transporte<sup>33</sup>, establecidas en la Ley 105 de 1993<sup>34</sup>, excepto el Ministerio de Transporte, en lo relativo al ejercicio de las funciones que en materia de transporte legalmente les corresponden; y las demás que determinen las normas legales<sup>35</sup>.

De conformidad con lo citado, se llegan a las siguientes conclusiones: (i) la Superintendencia de Transporte ejerce la vigilancia, inspección, y control que le corresponden al Presidente de la República

<sup>31</sup> 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”.

<sup>32</sup> Cfr. Decreto 101 de 2000 artículo 42. Vigente de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del Decreto 2409 de 2018.

<sup>33</sup> Artículo 1°.- 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.”

<sup>34</sup> *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”*

<sup>35</sup> 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.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

como suprema autoridad administrativa en materia de transporte en el país; (ii) la Superintendencia de Transporte controla y vigila a los organismos de tránsito; (iii) los organismos de tránsito hacen parte del Sistema Nacional de Transporte; (iv) los organismos de tránsito tienen la función de organizar, dirigir y controlar el transporte en su respectiva jurisdicción; (v) los organismos de tránsito aplican las normas que regulan el transporte en el país; (vi) la Superintendencia de Transporte puede aplicar las sanciones establecidas en la Ley 336 de 1996 a los sujetos que consagra la Ley 105 de 1993; (vii) los organismos de tránsito en el ejercicio de sus funciones pueden violar o facilitar la violación de las normas reguladoras del transporte; (viii) la Ley 336 de 1996 es una norma reguladora de transporte, en la medida que por medio de esta se estableció el Estatuto General del Transporte; y (ix) la Superintendencia de Transporte puede imponer la sanción de amonestación a un organismo de tránsito que viole o facilite la violación de del artículo 45 de la Ley 336 de 1996, que hace alteración la prestación del servicio de transporte.

En este sentido, la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre afirma que la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** debe propender por no incurrir en la alteración del servicio público de transporte, conducta señalada en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996, y llegado el caso que se incurra en la misma acarreará las sanciones establecidas en el Capítulo IX del Estatuto General del Transporte, por violar una norma reguladora del transporte.

En otro de los apartes de su escrito de descargos, la Investigada aseveró lo siguiente:

**“2. Acciones desplegadas por el ente territorial para combatir la informalidad en el servicio de transporte público**

*Pese a que por las razones indicadas en el numeral anterior la conducta atribuida a mi representada es atípica, con lo cual no es dable imponer sanción alguna, debe advertirse que una razón más para terminar el procedimiento sin sanción consiste en que, a diferencia de lo señalado en la formulación de cargos, sí se han desplegado acciones positivas tendientes a combatir la informalidad en el servicio de transporte público en Caldas, esto es, se han utilizado los recursos con los que se cuenta para combatir la ilegalidad y la informalidad presentes en el transporte público, así como que se han 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.*

*Al respecto y como prueba de lo afirmado, se anexan las minutas de los agentes de tránsito del Municipio en el período comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2021, en las fechas que a continuación se detallan, donde se refleja que sí se han efectuado operativos destinados a controlar la informalidad (...)<sup>36</sup>.*

En su escrito la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** relaciona una serie de fechas dispuestas en las minutas de los agentes de tránsito del municipio de Caldas, Antioquia, donde al parecer se relacionan los controles de informalidad e ilegalidad, los mismos según la Investigada oscilan entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2021. Así las cosas, al observar los anexos allegados por la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** se encuentra la carpeta denominada “1. Minutas operativos informalidad”, correspondiente a las anotaciones por parte de las personas que integran el cuerpo de agentes de tránsito del municipio de Caldas, Antioquia. A continuación, esta Dirección tendrá en cuenta algunas de ellas.

En consecuencia, el documento que contiene las minutas desde el 1° de enero de 2020 hasta el 22 de octubre de 2020, dispone, entre otras anotaciones, que el 8 de marzo de 2020 se realizó control al transporte informal como se puede apreciar a continuación:

<sup>36</sup> Radicado Supertransporte No. 20225340399522 del 23 de marzo de 2022.

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

Imagen 1: Extracto de anotación tomado de la página 254 del libro de minuta (Archivo 1) dispuesto para los agentes de tránsito adscritos a la SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS.

080320	se inicia turno patrullando zona centro control cargo y
T.1.	descarga, servicio informal, vehículos mal estacionados
07.014	salida de supermercados, acopios de taxis control de
01.	gasel con áreas metropolitana en la Cr 50 con 159 sur se atiende requerimiento en la Cl 128 sur con 46 por vehículos mal estacionados.

Ahora bien, llama la atención que los agentes de tránsito manifiestan en el libro de minutas haber realizado control al servicio informal, sin embargo, teniendo en cuenta la relación de las órdenes de comparendo impuestas por la comisión de la infracción D12 en su jurisdicción, que fue allegada en su escrito de descargos por parte de la SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS, no se encuentra orden de comparendo alguna impuesta el 8 de marzo de 2020. Situación que se repite en varias ocasiones, entre ellas el 12 de octubre de 2020, donde se describe el desarrollo de control al servicio informal e ilegal presente en el transporte público, pero no se impuso ninguna orden de comparendo. Veamos:

Imagen 2: Extracto de anotación tomado de la página 388 del libro de minuta dispuesto para los agentes de tránsito adscritos a la SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS.

12/10/20	Se inicia turno patrullando zona centro cargue y descargue
T-1	se controla acopio de taxis, zona amarilla se realiza patrulla
010-009	llaves por los barrios del municipio controlando lavado de
007	vehículos en las vías públicas, se realiza punto fijo en el
06:14	sector de Pico Rico, se realiza patrullaje vereda la miel y vereda la valeria, se controla servicio informal, se realiza punto fijo en la vereda la clara, se realiza orden de comparendo a vehículos mal estacionados, se termina turno sin

Por otra parte, verificado el documento contenido de las minutas desde el 3 de octubre 2020 al 14 de marzo de 2021, se encuentran resaltadas varias anotaciones donde al parecer la SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS por medio de sus agentes de tránsito realizó el control a la informalidad e ilegalidad, así pues, los días 30, 31 de octubre y 1 de noviembre de 2020, se realizó control al transporte informal como se puede apreciar a continuación:

Imagen 3: Extracto de anotación tomado de la página 8 y 9 del libro de minuta (Archivo 2) dispuesto para los agentes de tránsito adscritos a la SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS.

se inicia turno patrullando por el parque principal, se realiza control de taxis, se inmoviliza varios vehículos, se realiza orden de comparendo	se atiende que cargo en la planta sector el Condón se atiende que en la Cl 127 sur con 45 solo daría servicio informal conductor sin licencia de conducir con un KRM se dio la feja y es interceptado sin más adelante el vehículo es inmovilizado se inmoviliza vehículo 49 que el conductor se niega a presentar la licencia de conducir
017 2886033 calle 140 sur con 51 cc 102689996 C-24 438.900	017 2886030 Cr 50 Cl 132 con 55 cc 1550717 Bca \$224000
017 2886034 calle 138 sur con 46 cc 1558128 C-24 438.900	017 2886039 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
017 2886035 calle 138 sur con 46 cc 104675164 C-35 438.900	017 2886040 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
017 2886036 calle 128 sur con 44 cc 10265783 C-24 438.900	017 2886036 Cl 127 sur con 45 cc 15264577 Bca \$230000
30-10-20 Realizo control por los barrios del municipio con ST y	017 2886037 Cl 53 Cl 180 sur con 47 9183095 C-24 \$1280000
T-3 control amue se con 120 sur servicio informal se controla	01-11-20 se inicia turno con control por el parque principal, se realiza control informal, control e informe a info
014 007 por toques de cada y revisión a vehículos cerca de la	017 2886030 Cr 50 Cl 132 con 55 cc 1550717 Bca \$224000
22:06 120 sur por la zona y sector de montaña y la feja se termina turno sin novedades especial con la feja que se	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
014 007 empresas # 2886038 con 49 cc 121255 CC 102689996 D-01 977.800	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
014 " # 2886037 con 44 cc 121255 CC 102689996 C-24 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 " # 2886036 con 44 cc 121255 CC 102689996 D-01 877.800	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 " # 2886037 con 51 cc 121255 CC 102689996 D-01 877.800	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886038 con 49 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886039 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886040 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886041 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886042 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886043 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886044 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886045 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886046 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886047 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886048 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886049 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886050 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886051 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886052 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886053 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886054 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886055 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886056 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886057 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886058 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886059 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886060 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886061 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886062 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886063 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886064 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886065 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886066 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886067 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886068 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886069 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886070 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886071 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886072 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886073 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886074 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886075 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886076 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886077 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886078 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886079 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886080 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886081 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886082 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886083 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886084 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886085 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886086 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886087 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886088 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886089 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886090 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886091 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886092 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886093 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886094 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886095 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886096 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886097 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886098 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886099 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886100 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886101 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886102 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886103 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886104 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886105 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886106 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886107 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886108 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886109 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886110 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886111 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886112 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886113 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886114 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886115 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886116 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886117 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886118 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886119 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886120 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886121 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886122 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886123 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886124 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886125 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886126 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886127 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886128 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886129 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886130 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886131 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886132 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886133 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 2886036 Cl 180 sur con 55 cc 9853947 Bca \$1755600
007 2886134 con 51 cc 121255 CC 102689996 438.900	017 28

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

Según las anotaciones, el día 31 de octubre de 2020 “se inmovilizan varios vehículos, se realizan varias órdenes de comparendo”<sup>37</sup>. No obstante, al verificar la relación de las órdenes de comparendo generadas por la comisión de la infracción identificada con el Código D12 por la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS**, de igual forma que en los casos anteriores, no se encuentran órdenes de comparendo impuestas los días 30, 31 de octubre y 1° de noviembre de 2020. Lo anterior, teniendo en cuenta la relación de las órdenes de comparendo que por la conducta descrita con el Código D12 impuso la Investigada que allegó como anexo al escrito de descargos en un archivo denominado “2. Relación comparendos D12”. Veamos:

**Imagen 4:** Órdenes de comparendo impuestas por la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** con ocasión al código D12.

NRO_COMPARENDO	FECHA	DESCRIPCION	COD_INFRACCION	PLACA_AGENTE
P9999999000004266205	8/01/2020 0:00	Infracción	D12	998
P9999999000004266217	14/01/2020 0:00	Infracción	D12	998
P9999999000004350746	12/06/2020 0:00	Infracción	D12	998
P9999999000004350747	12/06/2020 0:00	Infracción	D12	998
P9999999000004352388	12/08/2020 0:00	Infracción	D12	998
P9999999000004377463	10/06/2020 0:00	Infracción	D12	998
P9999999000004377478	12/06/2020 0:00	Infracción	D12	998
P9999999000004377479	12/06/2020 0:00	Infracción	D12	998
P9999999000004379110	19/06/2020 0:00	Infracción	D12	998
P9999999000004379135	26/06/2020 0:00	Infracción	D12	998
P9999999000004543859	23/11/2020 0:00	Infracción	D12	133068
P9999999000004577673	11/08/2020 0:00	Infracción	D12	998
P9999999000004580158	2/09/2020 0:00	Infracción	D12	998
P9999999000004581546	18/09/2020 0:00	Infracción	D12	998
P9999999000004693634	8/11/2020 0:00	Infracción	D12	998
P9999999000004724123	18/12/2020 0:00	Infracción	D12	91595
05129000000027034019	4/06/2020 0:00	Infracción	D12	13

Por lo anterior, no es claro de qué forma se realiza el control al fenómeno de ilegalidad e informalidad presentes en el transporte público de Caldas, Antioquia por parte de la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS**, debido a que los aparentes controles no arrojan un resultado que mitigue e impacte efectiva y eficazmente el fenómeno de ilegalidad e informalidad. En tal sentido, la no imposición de manera constante de las órdenes de comparendo por la comisión de la infracción D12 en el desarrollo de operativos que supuestamente están destinados a combatir el transporte público informal e ilegal, evidencia un ejercicio ineficiente por parte de la Investigada de sus facultades de policía administrativa en materia de tránsito, tal y como lo exige la ley.

A pesar de esto, considera el organismo de tránsito de Caldas, Antioquia que la cantidad de órdenes de comparendo expuestas anteriormente es una evidencia de efectividad en los controles que adelanta para atacar la ilegalidad e informalidad presentes en el transporte público en su jurisdicción. Afirmación con la cual no está de acuerdo este Despacho, tal y como quedó señalado en la Resolución No. 17614 del 21 de diciembre de 2021, en la medida que desde la fecha en que se le requirió tal información, a través del Oficio de Salida No. 20218700006821 del 5 de enero de 2021, hasta la presentación del escrito de descargos que data del 23 de marzo de 2022, no ha existido ninguna modificación en la respuesta dada por la Investigada, lo que reafirma el argumento de este Despacho respecto de un ejercicio ineficiente por parte de la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** de sus funciones de policía administrativa en materia de tránsito.

Adicionalmente, frente a la aplicación de una de las sanciones por conducir un vehículo que, sin la debida autorización, se destine a un servicio diferente de aquel para el cual tiene licencia de tránsito, de los anexos al escrito de descargos presentado por la Investigada, se puede concluir que en el año 2020

<sup>37</sup> Tomado de la página 8, correspondiente al archivo denominado minutas del 23.10.2020 al 14.03.21 allegado en su escrito de descargos por la Investigada.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

impuso un total de 17 órdenes de comparendo a ciudadanos que condujeron un vehículo que, sin la debida autorización, destinaron a un servicio diferente de aquel para el cual tenía licencia de tránsito, de las cuales se impuso la sanción de inmovilización tan sólo en 6 casos.

Esto nos deja con 11 vehículos que no se inmovilizaron, pese a que al conductor del mismo se le impuso la orden de comparendo por cometer la infracción D12, por la cual, como quedó consagrado en el artículo 131 de la Ley 769 de 2002, el vehículo en cada uno de los casos, según corresponda, debe ser *“inmovilizado por primera vez, por el término de cinco días, por segunda vez veinte días y por tercera vez cuarenta días”*.

Lo reseñado 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 situación genera que el organismo de tránsito de Caldas 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 todos los 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 Caldas, Antioquia.

De otra parte, la Investigada en su escrito de descargos también señaló:

*“(…) Por su parte, comoquiera que uno de los cuestionamientos que se hace en la formulación de cargos reside en el posible desconocimiento de la estructura base para llevar a cabo el control de la informalidad, ante la falta de información sobre la operación de los patios donde se llevan los vehículos inmovilizados y el servicio de grúas, se anexan a este escrito elementos de convicción que desvirtúan tales señalamientos. En efecto, en cuanto a los parqueaderos dispuestos para los vehículos inmovilizados, se allega el contrato celebrado el 4 de febrero de 2019 cuyo objeto es la “PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE PARQUEADERO PARA EL ESTACIONAMIENTO Y GUARDA DE LOS VEHICULOS AUTOMOTORES INMOVILIZADOS POR LA SECRETARIA DE TRANSPORTE Y TRANSITO DEL MUNICIPIO DE CALDAS (ANTIOQUIA) (…)”*.

Sobre este se relaciona un enlace que direcciona a la información que respecto del Contrato No. 203 de 2019 reposa en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público -SIGEP-. Al verificar el estado del mismo se encuentra que está liquidado, es decir que no se encuentra vigente, toda vez que el contrato tuvo fecha de inicio el 27 de febrero de 2019 y terminó el 31 de diciembre de 2019. A continuación se presenta una imagen que evidencia lo expuesto:

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

**Imagen 5:** Información del Contrato No. 203 de 2019, por medio del cual la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** contrató la prestación del servicio de parqueadero para vehículos inmovilizados<sup>38</sup>.

Información de los Contratos Asociados al Proceso	
Número del Contrato	203 DE 2019
Estado del Contrato	Liquidado
Tipo de Terminación del Contrato	Normal
Objeto del Contrato	PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE PARQUEADERO PARA EL ESTACIONAMIENTO Y GUARDA DE LOS VEHICULOS AUTOMOTORES INMOVILIZADOS POR LA SECRETARIA DE TRANSPORTE Y TRANSITO DEL MUNICIPIO DE CALDAS (ANTIOQUIA)
Cuantía Definitiva del Contrato	\$23,187,248.00 Peso Colombiano
Nombre o Razón Social del Contratista	EXPRESO MOCATAN S.A.S.
Identificación del Contratista	Nit de Persona Jurídica No. 890903164
País y Departamento/Provincia de ubicación del Contratista	<b>Colombia</b> : Antioquia

**Imagen 6:** Información del Contrato No. 203 de 2019, por medio del cual la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** contrató la prestación del servicio de parqueadero para vehículos inmovilizados.

Fecha de Firma del Contrato	04 de febrero de 2019
Fecha de Inicio de Ejecución del Contrato	27 de febrero de 2019
Plazo de Ejecución del Contrato	327 Días
Fecha de Terminación del Contrato	31 de diciembre de 2019
Fecha de Liquidación del Contrato	22 de abril de 2022

A su vez, la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** manifestó: “se allega la Resolución 180 del 21 de marzo de 2021, expedida por el Secretario de Transporte y Tránsito de Caldas, a través de la cual se autoriza un parqueadero privado para la inmovilización de vehículos automotores”<sup>39</sup>. En el artículo primero del resuelve de la Resolución No. 180 del 21 de marzo de 2021 se dispuso:

“**ARTICULO PRIMERO:** Autorizar de manera temporal, y por un plazo de ocho (‘10) meses al parqueadero EL PORVENIR, ubicado en carrera 45E Nro. 130 sur 102, de propiedad del señor IVAN ALEJANDRO CORREA VELEZ, identificado con cédula de ciudadanía 71.392.259, como parqueadero para la inmovilización de vehículos automotores por infracción al código Nacional de tránsito y decretos expedidos por la alcaldía.”

De lo anterior, se puede deducir que actualmente no existe un espacio físico disponible en Caldas, Antioquia destinado para albergar los vehículos que son inmovilizados por la comisión de infracciones de tránsito, entre ellas la identificada con el Código D12, en la medida que el contrato que presentó la Investigada finalizó en el año 2019 y la autorización hecha mediante acto administrativo culminó en el mes de noviembre de 2021. La Investigada presentó su escrito de descargos en el mes de marzo de

<sup>38</sup> Tomado de: [https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-12-9087490&g-recaptcha-response=03AGdBq24sgp8oGMgP7QfVE8ussrcmwNHRynGEytKiQM5XWTrAdITjpOgFuSK6KoeR7cEoN14T0zaZOLUnrFS1ykQdNfMJWzllQVqX9kzY8mNhgMUbdKt4Sy\\_gez7dn5BGKIKMji-VeY29rhWBjh4ITQS3sKpvFysYNYQI2E71Wmnlw5cv4c5hWqfk8xmQ1zN4sbhS2ZMITMlw8wuolzDVGpTq7F7Q3FtgJYzyqdZ1rJopp8XZ\\_tPhCHueF7CSKxgpp3SvOqS5NfOu4F8\\_R1DZmEEch\\_G-ucnmQLlpWiqnCR2z9AIGWMMMyraYEPvKdUWEK6vA93rU5X\\_zSSSn6kk0ay2o6L1d6iQ0rlMZl3mzh8OVyRBsBJ8t2iZ3t2CrLPEScunOL0VJe36cMKN-S-G\\_j8QRn1W9I4Dti1OUB3CYwifZ08vQ53F6pR5jmoRscYvHOazAll-aggASZpPj-QKEMJw4J4Ez\\_KNsXMg](https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=19-12-9087490&g-recaptcha-response=03AGdBq24sgp8oGMgP7QfVE8ussrcmwNHRynGEytKiQM5XWTrAdITjpOgFuSK6KoeR7cEoN14T0zaZOLUnrFS1ykQdNfMJWzllQVqX9kzY8mNhgMUbdKt4Sy_gez7dn5BGKIKMji-VeY29rhWBjh4ITQS3sKpvFysYNYQI2E71Wmnlw5cv4c5hWqfk8xmQ1zN4sbhS2ZMITMlw8wuolzDVGpTq7F7Q3FtgJYzyqdZ1rJopp8XZ_tPhCHueF7CSKxgpp3SvOqS5NfOu4F8_R1DZmEEch_G-ucnmQLlpWiqnCR2z9AIGWMMMyraYEPvKdUWEK6vA93rU5X_zSSSn6kk0ay2o6L1d6iQ0rlMZl3mzh8OVyRBsBJ8t2iZ3t2CrLPEScunOL0VJe36cMKN-S-G_j8QRn1W9I4Dti1OUB3CYwifZ08vQ53F6pR5jmoRscYvHOazAll-aggASZpPj-QKEMJw4J4Ez_KNsXMg)

<sup>39</sup> Radicado Supertransporte No. 20225340399522 del 23 de marzo de 2022.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

2022 por lo que de existir un nuevo contrato o una nueva resolución de autorización, debió presentarla y hacer referencia a esto, situación que no se dio.

Adicionalmente, la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** señaló en su escrito de descargos: *“en lo que atañe al servicio de grúa para transportar los vehículos inmovilizados, el 2 de marzo de 2020 se celebró contrato cuyo objeto es “PRESTAR EL SERVICIO DE INMOVILIZACIÓN Y TRASLADO DE VEHICULOS MEDIANTE GRUA PARA LA SECRETARIA DE TRANSPORTE Y TRANSITO DEL MUNICIPIO DE CALDAS (ANTIOQUIA)”, del cual se aporta la comunicación de aceptación de la oferta, pudiéndose encontrar los documentos del proceso en el siguiente enlace: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=20-13-10489119>”<sup>40</sup>*

Una vez verificado el correspondiente enlace, se encuentra que el contrato ilustrado se encuentra liquidado, de acuerdo a la información tomada del Sistema de Información y Gestión del Empleo Público -SIGEP-, como se muestra a continuación:

**Imagen 7:** Información del contrato No. 216 de 2020, por medio del cual la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** contrató el servicio de inmovilización y traslado de vehículos mediante grúa.

Número del Contrato	216 DE 2020
Estado del Contrato	Liquidado
Tipo de Terminación del Contrato	Normal
Objeto del Contrato	Prestar el servicio de inmovilización y traslado de vehículos mediante grúa para la secretaria de transporte y tránsito del municipio de Caldas (Antioquia)
Fecha de Firma del Contrato	02 de marzo de 2020
Fecha de Inicio de Ejecución del Contrato	12 de marzo de 2020
Ya Plazo de Ejecución del Contrato	12 Meses
Fecha de Terminación del Contrato	30 de diciembre de 2020
Fecha de Liquidación del Contrato	25 de octubre de 2021

Al mismo tiempo, la Investigada hizo referencia al Contrato No. 522 de 2020, cuyo objeto fue la *“ADQUISICION DE VEHICULO DE TRANSPORTE PESADO TIPO GRUA PARA LA OPERACIÓN DE INMOVILIZACIÓN Y OTROS SERVICIOS DE LA SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DEL MUNICIPIO DE CALDAS (ANTIOQUIA)”* y que se encuentra liquidado, por lo cual es dable afirmar que la Investigada cuenta con un vehículo de transporte pesado tipo grúa para, entre otras labores, remolcar los vehículos a los cuales se les aplica la sanción de inmovilización por ser destinados a la prestación irregular e informal del transporte público.

Adicionalmente, la Investigada aseveró en su escrito:

*“(…) debe precisarse que a la fecha –y desde el segundo semestre de 2021, antes de la formulación de cargos- se está llevando a cabo en el Municipio una “Revisión y ajuste al Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de caldas (Antioquia) y otros estudios técnicos de planificación territorial complementarios”, dentro de la cual se tiene contemplado “(…) el tema de transporte informal, cuyo alcance comprende brindar información relacionada con el tipo de informalidad, tipo de vehículo en que se presta el servicio, tarifa, lugares, horarios (...)”, como componente del Plan de Movilidad que debe finalizar en junio de 2022, frente a lo cual se allega certificación expedida por el Colegio Mayor de Antioquia en el cual se constata lo recién afirmado; lo que no significa que a la fecha se carezca de información al respecto, como se acaba de anotar, al punto que en la certificación aludida expresamente*

<sup>40</sup> Ibid.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

se menciona que “(...) se realizarán visitas de campo, a los sitios previamente identificados por el municipio, y se realizarán charlas con usuarios y en lo posible con los conductores.

Es así como con la actualización del Plan Maestro de Movilidad, donde queda el estudio formal, concreto y detallado respecto de la ilegalidad e informalidad en el Municipio de Caldas, se subsana la desactualización que se echa de menos y se pretende tener el soporte técnico para las acciones que se deban adelantar una vez sea dicha actualización terminada; insistiendo en que ello no significa que hoy no existan insumos que permitan controlar la informalidad, como en efecto se ha venido haciendo”<sup>41</sup>.

Al respecto es importante señalar que a pesar de que la Investigada manifiesta contar con el contrato Interadministrativo N° 996 de 2021 suscrito entre la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia y el Municipio de Caldas Antioquia cuyo objeto es la “Revisión y ajuste al Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de caldas (Antioquia) y otros estudios técnicos de planificación territorial complementarios”, el mismo a la fecha de presentación de los descargos, se encontraba en desarrollo, como en efecto lo certificó la institución universitaria. Motivo por el cual no es posible conocer los resultados que generó el estudio Plan de Movilidad, debido a que el mismo finalizó en el mes de junio del año 2022, según lo afirmado por la señora Viviana Urrego, en calidad de Coordinadora de Enlace Extensión Académica y Proyección Social de Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia.

De igual forma, se ha de afirmar que este estudio, como se tenía planteado llevarse a cabo, no contempla la totalidad de modalidades a través de la cual se da la prestación irregular e informal del servicio público de transporte, sino exclusivamente el que “se realiza en vehículos particulares tipo “chivero o similar”, la cual es utilizado para transporte de pasajeros y carga pequeña”.

Lo anterior, le permite concluir a esta Dirección que en la actualidad la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** no cuenta con un estudio actualizado que le permita determinar las zonas concretas para combatir tal flagelo y que incluya todas las formas en las que se desarrolla el fenómeno de la ilegalidad e informalidad en el transporte público de Caldas, Antioquia, ni las medidas que resultan más adecuadas y eficaces para reducir dicho fenómeno. Así las cosas, es posible aseverar que la Investigada no ha realizado estudios técnicos constantes, actualizados y concretos, con personal interno o externo de la Entidad, que le permitan determinar con certeza y a la fecha el impacto de la informalidad e ilegalidad en el transporte público en Caldas, Antioquia, así como el grado de impacto de las medidas que se hubiesen implementado.

Esto, en la medida en que, como se precisó en la resolución de apertura de esta investigación, tener identificados ciertos lugares en los que se presenta la problemática de informalidad e ilegalidad, no excusa a la Investigada de tener un estudio formal, concreto y detallado con un diagnóstico respecto de la ilegalidad e informalidad presente en el transporte público 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 en Caldas, Antioquia, 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.

Finalmente, en relación con este argumento, se ha de afirmar que no existe taxativamente una norma que consagre la obligación de los organismos de tránsito de contar con un estudio o estadística realizado/a por personal interno o externo donde conste el impacto de la ilegalidad e informalidad en el servicio público de transporte en su respectiva jurisdicción, el Ministerio de Transporte en la Circular MT No. 20164100264971 del 14 de junio de 2016, dispuso que “la vigilancia y control de la actividad transportada, como toda actividad del hombre, demanda recursividad e ingenio. No es la persecución de la informalidad la única herramienta, tenderle la mano a la formalidad en sus procesos de transformación de cara a la prestación de un mejor servicio y el incentivo de la actividad generando espacios más propicios para su desarrollo, suelen ser herramientas que contribuyen de manera decisiva en la tarea.  
(...)”

<sup>41</sup> Radicado Supertransporte No. 20225340399602 del 23 de marzo de 2022.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

*Por lo anterior, nuevamente los invitamos a la realización de acciones contundentes, coherentes y permanentes de control de la informalidad, las que forman parte estructural de su compromiso social”. Asimismo, la citada cartera ministerial en el Memorando 20134000074321 del 28 de febrero de 2013 estableció que “consideró prudente llamar la atención de las Autoridades de Tránsito y Transporte locales sobre la efectividad de las medidas adoptadas para el control del transporte informal y su revisión y adaptación de cara a las facultades con que cuentan para la prevención y control de las actividades irregulares u operaciones de transporte no autorizadas”. (Sic).*

A raíz de lo expuesto, se tiene que la construcción de un estudio donde conste el impacto de la ilegalidad e informalidad en el servicio público de transporte en su respectiva jurisdicción es una herramienta idónea, si bien no la única, para combatir esa problemática, pero sí de relevancia especial para poder ejercer sus funciones de manera eficaz y eficiente con las finalidades perseguidas. Así, la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** no ha actuado de forma eficiente y en aplicación del principio de economía en el ejercicio de sus funciones al dejar de hacer uso de un instrumento fundamental para la planeación institucional, que le serviría enormemente para identificar y hacer un diagnóstico para atacar la ilegalidad e informalidad presentes en el transporte público en su jurisdicción, y con ello, a su vez, está haciendo un mal uso de los medios que tiene para cumplir con esta función legal.

En otro de los apartes de su escrito, la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** expuso lo siguiente:

*“(…) debe mencionarse que el cuestionamiento que hace el despacho sobre la ausencia de un convenio con la DITRA es infundado, porque la misma Policía ha informado a través de medios de comunicación, lo que lo constituye en un hecho notorio, que no está interesada en firmar convenios para controlar la movilidad en los Municipios. Al respecto, se informó por parte del medio Bluradio, citando al Director de la Policía Nacional, que se irá desmontando la Policía de Tránsito, por cuanto “(…) El control del tránsito es una obligación de las alcaldías. Esa es la razón por la que nosotros tenemos unos convenios con esas entidades y en la medida que pase el tiempo y se vayan finiquitando esos documentos les diremos con anticipación a los alcaldes para que vayan consiguiendo el personal y lo capaciten”. (Sic).*

Situación a la cual no se puede acudir en estos momentos, debido a que es un hecho futuro e incierto, que no está delimitado en el tiempo, debido a que la Dirección de Tránsito y Transportes de la Policía Nacional (en adelante DITRA) no ha establecido un plazo mínimo para que esta situación suceda. Por el contrario, se reitera que la ausencia de convenio con la DITRA se considera problemático, en la medida que contar con éste les permitiría aumentar el pie de fuerza en el municipio para, de esta manera, poder abarcar diferentes estrategias y realizar mejores operativos contra la ilegalidad e informalidad en Caldas, Antioquia, al contar con mayor personal desplegado para ejecutar tales funciones. Así, la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** se está autolimitando al dejar de hacer uso de un instrumento que le serviría enormemente para atacar la ilegalidad e informalidad presentes en el transporte público en su jurisdicción, y con ello, a su vez, está haciendo un mal uso de los medios que tiene para cumplir esta función legal.

Sumado a lo expuesto, existen una serie de irregularidades en el actuar de la Investigada que fueron expuestas en el acto administrativo de apertura de la presente investigación administrativa, frente a las que la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** guardó silencio en el escrito de descargos. De una parte, se tiene en cuanto a las mesas de trabajo que se realizaron en los meses de marzo y noviembre del 2020, y a la fecha de contestación del requerimiento de información al parecer se había realizado una en lo corrido del año 2021, sobre las cuales no se aportó el acta que soporte cada reunión, ni los puntos abordados ni manifestados, ni las conclusiones a las que se llegó, por lo cual es evidente de acuerdo a la información aportada de los pocos mecanismos que existen para resolver las inquietudes del gremio transportador y el interés en plasmarlas y tenerlas como una fuente para crear estrategias que les permitan combatir el transporte ilegal e informal de forma notoria y eficiente.

Por otro lado, en la respuesta al requerimiento de información realizado, la Investigada allegó algunas fotografías donde al parecer se están realizando operativos contra el transporte informal e ilegal, pero

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

sobre los mismos no se establecen fechas, ni se da cuenta de la periodicidad de los mismos, tampoco se indica cómo se despliegan, ni que se tiene en cuenta para realizarlos, siendo muy escasas las acciones que se adelantan por parte del organismo de tránsito para combatir la ilegalidad e informalidad.

De acuerdo con los anexos presentados por la Investigada por medio del Radicado Supertransporte No. 20215342038542, y que al parecer evidencian los operativos en contra del transporte informal, se contrastaron las placas que se pueden identificar de dichas fotografías con el reporte de Excel allegado y que da cuenta de los comparendos impuestos por la comisión de la infracción D12, lo que generó como resultado que en el listado de Excel no se encuentre ninguna de las placas que se visualizan en las imágenes aportadas. Por tanto, se reafirma que la información suministrada por la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** no permite identificar de forma certera las acciones que la misma adelanta en contra de la ilegalidad e informalidad en el transporte público.

Lo anterior, definitivamente implica que los operativos que realizan sean ineficientes, situación que se traduce en las bajas cifras de comparendos impuestos por la comisión de la infracción D12. Circunstancia que tiene un impacto para el transporte ilegal e informal, puesto que se debe realizar un control constante a los vehículos que prestan este servicio sin la debida autorización, por lo que la omisión en dichos controles configura un actuar no ajustado a la ley e ineficiente para combatir el transporte ilegal e informal en Caldas, Antioquia.

Finalmente, respecto de las posibles campañas de promoción y prevención en contra del transporte ilegal adelantadas por la Investigada, con base en la respuesta remitida por la misma, se extrañan los soportes de las campañas presuntamente realizadas, si las mismas se dan por otros medios o alternativas aparte de la presentada, lo cual es importante a efectos de que el mensaje llegue a la mayor cantidad de personas posible, las fechas en que se llevaron a cabo, los medios empleados, ni la periodicidad con la que se adelantan las mismas.

Razón por la cual, se vuelve a afirmar que la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** no promueve campañas de prevención concretas contra el transporte 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 Caldas, Antioquia.

Por último, la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** manifestó en su escrito de alegatos de conclusión que:

*“En este punto, debe reiterarse que al estar irradiado el procedimiento sancionatorio por las garantías propias del debido proceso, una de éstas es la de la presunción de inocencia, razón por la cual le incumbía a la Superintendencia recopilar los elementos de convicción que soporten el cargo formulado, lo cual no aconteció en el sub iudice.*

*Tanto es así que con el fin de recopilar elementos de convicción que le permitieran al órgano instructor llegar a una decisión de tipo sancionatorio, en la citada Resolución No. 1359 del 2 de mayo de 2022 se decretaron como pruebas de oficio ordenar recabar una información de la Secretaría de Transporte y Tránsito de Caldas y la Asociación de Taxistas Taxunidos de Antioquia*

(...)

*Significa lo anterior que si se ordenó recaudar una información, es porque con los elementos de juicio que reposaban en el expediente no era posible dictar una decisión de tipo sancionatorio, pues de ser así, sería innecesario propender por la obtención de material probatorio que confirme la alteración del servicio público endilgada al Municipio de Caldas, si es que ello ya estuviese acreditado.*

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

*Empero, se tiene que al cerrarse el período probatorio esa información oficiosamente solicitada no obraba en el expediente, lo que deviene en que no exista material probatorio para dar por probado el cargo<sup>42</sup>”.*

Contrario sensu a lo manifestado por la Investigada, se tiene que esta Dependencia no expidió la Resolución No. 1359 del 2 de mayo de 2022, debido a que no contara con suficiente material probatorio, basta con hacer un simple juicio de razón para entender que es un deber legar desplegar la actividad probatoria necesaria con el fin de garantizar el debido proceso en este caso de la Investigada.

Así las cosas, la Honorable Corte Constitucional ha señalado al respecto: “*resulta claro que el decreto oficioso de pruebas constituye una manifestación del deber de juez de indagar la verdad de los hechos antes de tomar una decisión determinada, con pleno sustento en la adopción de la forma política del Estado Social de Derecho, en donde el juez deja de ser un frío funcionario que aplica irreflexivamente la ley, para adoptar el papel de garante de los derechos materiales*”<sup>43</sup>.

Del corolario, es preciso señalar que la prueba de oficio contribuye al establecimiento de la verdad procesal, prueba que, como las demás, es susceptible de controvertirse. Sin embargo, la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** se sujeta a presentar sus argumentos sin aportar material probatorio que desmienta las afirmaciones que surgen de la presente investigación, debido a que como se mencionó anteriormente tampoco allegó las pruebas que fueron ordenadas y decretadas por medio de la Resolución No. 1359 del 2 de mayo de 2022.

Ahora bien, la expedición de la aludida Resolución, corresponde al curso normal del procedimiento administrativo, lo cual se relaciona estrechamente con alcanzar la convicción y elementos más allá de toda duda razonable, es así que esta Superintendencia en el afán de dar cumplimiento a la Constitución y la ley desplegó el ordenamiento de dichas pruebas, encontrando sustento jurisprudencial en el siguiente apartado: “*se puede afirmar que, para la Constitución Política, arribar a la verdad es algo posible y necesario; que la Jurisdicción tiene como finalidad la solución de conflictos de manera justa; y que esa solución supone la adopción de las decisiones judiciales sobre una consideración de los hechos que pueda considerarse verdadera.*”<sup>44</sup>

Es así que, con fundamento en las pruebas que obran en el expediente, recopiladas a través del requerimiento de información que se le realizó a la Investigada, la respuesta al mismo y el escrito de descargos allegado, este Despacho cuenta con suficientes elementos para afirmar y concluir que la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** es responsable de incurrir en la conducta que le fue imputada en la Resolución No. 17614 del 21 de diciembre de 2021.

La **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** también manifestó en su escrito de alegatos de conclusión:

*“Asimismo, se probó dentro de la actuación que el organismo de tránsito del Municipio de Caldas está integrado por catorce (14) agentes, habiéndose probado también que tres (3) de ellos fueron vinculados finalizando el año 2021, precisamente, para mejorar el quehacer y eficiencia de la dependencia, pues tal y como se lee en los actos administrativos que se aportaron como material de convicción -a saber, los Decretos 174 del 27 de septiembre de 2021 y 211 del 4 de noviembre de 2021-, dichos nombramientos estuvieron motivados en “(...) fortalecer los procesos en la entidad y luego de realizado un estudio técnico para determinar la necesidad de creación de Plazas en el empleo de Agentes de Tránsito (...)”<sup>45</sup>”*

Sobre la incorporación de agentes de tránsito a la planta de personal de la Investigada, no es posible determinar el grado de eficacia y de impacto que tuvo en la disminución al transporte ilegal, si se tiene en cuenta que a la fecha de la presente resolución, el organismo de tránsito de Caldas, Antioquia tan

<sup>42</sup> Op cit. Pág. 5

<sup>43</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-159 del siete de marzo de 2007. Referencia: expediente D-6501. Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. Bogotá, D.C.

<sup>44</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-264 del tres de abril de 2009. Referencia: expediente T-2.112.744. Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, D.C.

<sup>45</sup> Ibid.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

sólo allegó la relación de las ordenes de comparendo impuestas por la comisión de la conducta D12 en el año 2020, es decir que posterior a la vinculación de los agentes de tránsito no es posible determinar el aporte de los mismos al ataque y erradicación del fenómeno de ilegalidad e informalidad en el transporte público.

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 Caldas, Antioquia 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 TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** ha alterado la prestación del servicio público en Caldas, Antioquia.

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 Caldas, Antioquia, y que no ha realizado las gestiones suficientes y 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 TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** 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 la referida ciudad, conducta que se enmarca en lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 336 de 1996.

De conformidad con lo anterior, se tiene que la conducta desplegada por la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** 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 TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** del cargo único formulado.

## 8.2. Respetto 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.

Respetto de los problemas de ilegalidad e informalidad en el transporte público, conforme con lo que ha señalado múltiples veces el Ministerio de Transporte, son materia de prioridad para las entidades del Sistema Nacional de Transporte<sup>46</sup>, teniendo en cuenta que se ven transgredidos principios generales del transporte –los cuales deben garantizar en su jurisdicción los organismos de tránsito– entre otros, los de seguridad, libertad de acceso y calidad.

Es tan profunda esta problemática, que esta Superintendencia ha solicitado el esfuerzo por parte de los organismos de tránsito en Circulares como la No. 00015 del 20 de noviembre de 2020, entre otras; reiteradas a su vez por el Ministerio de Transporte en Circulares tales como la No. 20124000668211 del 19 de diciembre del 2012, No. 20134000074321 del 28 de febrero de 2013, No. 20134200330511 del 12 de septiembre del 2013, No. 201400000781 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

<sup>46</sup> Respetto del Modo de Transporte Terrestre Automotor.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

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”<sup>47</sup>.

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:

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 perfecto<sup>48</sup> 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 Política<sup>49</sup>.

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”<sup>50</sup>.

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 usuarios<sup>51</sup> o a la colectividad<sup>52</sup>.

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 prohibición<sup>53</sup>. Si lo anterior no

<sup>47</sup> Cfr. Circular Externa No. 009 del 25 de julio de 2007 proferida por el Ministerio de Transporte

<sup>48</sup> “[...] 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.

<sup>49</sup> “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

<sup>50</sup> “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

<sup>51</sup> “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”.

<sup>52</sup> “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.

<sup>53</sup> “Los actos de intervención estatal pueden someter a los actores económicos a [...] un régimen de interdicción, que prohíbe ciertas actividades económicas juzgadas indeseables”.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

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 Justicia<sup>54</sup>, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional han 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”<sup>55</sup>.

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 como<sup>56</sup> “(...) 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 3° 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 original).

De igual forma, en el artículo 9° 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 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

<sup>54</sup> “(...) 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.

<sup>55</sup> Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-468 de 2011; Sentencia C-089 de 2011 63 Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia T-609 de 2014

<sup>56</sup> Código Sustantivo del Trabajo. Artículo 430, literal (b)

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

*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. De otro lado, mediante Circular externa No. 0000022 de 24 de marzo de 2015, la Superintendencia de Transporte y el Ministerio de Transporte requirieron a las alcaldías, como autoridades de tránsito y transporte, para optimizar la eficiencia y eficacia de las acciones de inspección, control y vigilancia, en estrecha coordinación con las autoridades de control operativo y policivas, para combatir todas las formas de piratería, informalidad e ilegalidad en el servicio público de transporte terrestre. Para lo cual, debían generar estrategias que permitan identificar y dotar a sus entidades de herramientas técnicas tecnológicas y operativas para el cumplimiento de sus funciones, así como la coordinación interinstitucional entre las diferentes autoridades según sus competencias.

#### **8.4. Respetto de la fuente constitucional del transporte público**

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

El fundamento constitucional del transporte público es el artículo 24 de la Constitución Política, como lo ha expuesto la H. Corte Constitucional. En efecto, de la “*dimensión positiva o prestacional*” de la libertad de locomoción se derivan obligaciones de hacer, o de dar, a cargo del Estado y exigibles por los ciudadanos<sup>57</sup>. 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 personas<sup>58</sup>.

- 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*”<sup>59</sup>.

- Generar un acceso de toda la población en condiciones de igualdad, especialmente de las personas en situación de discapacidad<sup>60-61</sup>.

De forma complementaria, en la Ley 105 de 1995 se previó que “[l]a operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad”. En la medida que la ley generó una equivalencia entre “transporte público” y “servicio público”<sup>62</sup>, también es

<sup>57</sup> “(...) 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.

<sup>58</sup> 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.

<sup>59</sup> Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-885 de 2010, Sentencia T-708 de 2015.

<sup>60</sup> De conformidad con la denominación prevista en la sentencia C-458 de 2015.

<sup>61</sup> Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-804 de 2009.

<sup>62</sup> 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

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

aplicable lo previsto en el artículo 365 de la Constitución Política en protección de los servicios públicos esenciales<sup>63</sup>.

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*”<sup>64</sup>.

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 Justicia<sup>65</sup>, 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*”<sup>66</sup>.

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*”<sup>67</sup>. Así entonces, ante ese peligro inherente a la actividad de conducir y además por estar ante la prestación de un servicio público<sup>68</sup>, el Estado ha impuesto requisitos y controles (i) sobre los

---

*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.

<sup>63</sup> “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.”

<sup>64</sup> 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

<sup>65</sup> “(...) 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

<sup>66</sup> Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-468 de 2011; Sentencia C-089 de 2011; Sentencia T-609 de 2014.

<sup>67</sup> “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

<sup>68</sup> 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

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

vehículos<sup>69</sup>, (ii) sobre los conductores<sup>70</sup> y (iii) sobre otros sujetos que intervienen en la actividad, 18 que tienden a mitigar los factores de riesgo en esa actividad<sup>71</sup>, (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”<sup>72</sup>.

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”<sup>73</sup>.

Entonces, la función es reafirmar la vigencia de la normatividad existente y el deber de obediencia de todos los ciudadanos, particularmente el infractor<sup>74</sup>. 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 sancionados<sup>75</sup>.

(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,<sup>76</sup> el pago debe ser hecho por el infractor:

---

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. 2°). 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.

<sup>69</sup> V.gr. Reglamentos técnicos.

<sup>70</sup> V.gr. los requisitos para solicitar la licencia de conducción. Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-468 de 2011; Sentencia C089 de 2011.

<sup>71</sup> “[...] 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.

<sup>72</sup> 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).

<sup>73</sup> 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

<sup>74</sup> “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

<sup>75</sup> 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.

<sup>76</sup> Por ejemplo, en el régimen de protección de la competencia se prohibió que los pagos de las multas impuestas a personas naturales sean “[c]ubiertos ni asegurados o en general garantizados, directamente o por interpuesta persona, por la persona jurídica a la cual estaba

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

“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”<sup>77</sup>. Con fundamento en la jurisprudencia citada, la sanción acá impuesta debe ser satisfecha por el sujeto infractor.

### 9.1. Sanción procedente

De conformidad con lo expuesto, y teniendo en cuenta lo previsto en la Ley 105 de 1993, así como en la Ley 336 de 1996, la sanción aplicable a la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** por incurrir en la alteración en la prestación del servicio, 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: “[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”.*

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 de Caldas, Antioquia que generó su conducta. Veamos:

1. Ordenar la publicación del sentido del presente acto administrativo 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 TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS**.
2. Emitir un acto administrativo de carácter general que comine 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.
3. 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 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.

*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.*

<sup>77</sup> Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencias Sentencia C-041 de 1994, MP Eduardo Cifuentes Muñoz; C-194 de 2005. MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

4. 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 el municipio de Caldas, Antioquia a partir de las medidas aquí ordenadas.
5. Garantizar que en el municipio de Caldas, Antioquia 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.
6. 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.
7. Crear un cronograma anual donde se programen todos los operativos de control directo y concreto a la informalidad e ilegalidad en Caldas, Antioquia a realizar durante el primer 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.
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. Emitir un acto administrativo de carácter general que comine 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.

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

**ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR RESPONSABLE** a la **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** de conformidad con la parte motiva de la presente resolución:

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

**ARTÍCULO SEGUNDO: SANCIONAR** al organismo de tránsito denominado **SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS**, de conformidad con la parte motiva de la presente resolución:

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

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 acto administrativo 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 TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS**.

2.2. 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.

2.3. 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 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.

2.4. 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 el municipio de Caldas, Antioquia a partir de las medidas aquí ordenadas.

2.5. Garantizar que en el municipio de Caldas, Antioquia 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.

2.6. 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.

2.7. Crear un cronograma anual donde se programen todos los operativos de control directo y concreto a la informalidad e ilegalidad en Caldas, Antioquia a realizar durante el primer 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.

2.8. 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. 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.

**ARTÍCULO TERCERO: 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 TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS** y a su apoderado, 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 CUARTO:** Contra la presente resolución procede el recurso de reposición ante la Directora de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre (E) y subsidiariamente el recurso de apelación ante el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación, conforme al artículo 74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

**ARTÍCULO QUINTO:** Una vez surtidas las respectivas notificaciones, remítase copia de las mismas a la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre para que obren dentro del expediente.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
CAROLINA PINZÓN AYALA

Directora de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre (E)

**10518 DE 28/12/2022**

**Notificar:**

**SECRETARÍA DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO DE CALDAS**

[notificaciones.judiciales@caldasantioquia.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@caldasantioquia.gov.co)

Caldas, Antioquia

**CARLOS FERNANDO ROLDÁN PÉREZ**

[notificacionesjudicialesjaap@gmail.com](mailto:notificacionesjudicialesjaap@gmail.com)

Caldas, Antioquia

Redactor: Neyffer Salinas

Revisor: Julio Garzón