JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO
Honda, dos (2) de septiembre del dos mil veintidós (2022)

Proceso:	Tutela de primera instancia
Accionante:	Wilson Alvarado González
Accionado:	Superintendencia de Transporte
Radicación:	73-349-31-03-001-2022-00050-00

ASUNTO

Decídese la presente acción constitucional

ANTECEDENTES

1. Solicita Wilson Alvarado González la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y acceso a la administración de justicia, los que estima están siendo vulnerados por la Superintendencia de Transporte, pretendiendo que se ordene el *"cumplimiento integral de su objetivo y funciones",* debiendo emitir *"los actos administrativos"* para que solucionen los requerimientos que viene formulando desde el año 2019.

2. Como sustento, narró lo siguiente:

2.1. Que desde el 2019 solicitó a la Superintendencia de Transporte que actúe, en cumplimiento de sus funciones, con respecto a la empresa de Flota Los Puentes S.A., dado que se viene rehusando a tramitar la tarjeta de operación del vehículo de placa VOV 622.

2.2. Que el 13 de mayo de 2022 radicó otra petición ante la accionada, nuevamente para que interviniera ante Flota Los Puentes S.A. por no tramitarse la tarjeta de operación del citado rodante, a la que le correspondió el radicado 20225010142661.

2.3. Que el 29 de junio de 2022 la Superintendencia le brindó una respuesta, pero carente de profundidad, pues refirió un procedimiento y plazo para adelantar los trámites a su cargo e indicó que cuenta con 3 años, sin tener en cuenta que los hechos datan de 2019.

2.4. Que el 6 de julio de 2022 reiteró la solicitud, rogando la pronta mediación de la Supertransporte dada la antigüedad de las irregularidades, sin que hasta el momento de instaurar la acción se hubiera dado una respuesta de fondo y ajustada a derecho.

3. La tutela fue admitida mediante proveído de 22 de agosto de 2022, en contra de la Superintendencia de Transporte, vinculándose

oficiosamente a Flota Los Puentes S.A., concediéndoles el término de 1 día para que ejercieran su derecho de defensa.

3.1. La Superintendencia de Transporte adujo: **(i)** que no es la competente para expedir ni entregar la tarjeta de operación a los propietarios de los vehículos, ni a las empresas de transporte conforme al artículo 61 y subsiguientes del decreto 171 de 2001, compilado en el artículo 2.2.1.4.9.1 y subsiguientes del decreto 1079 de 2015; **(ii)** que la queja *"es el mecanismo mediante el cual impulsa la facultad administrativa sancionatoria sobre presuntas irregularidades en la prestación del servicio de transporte, en tal sentido, no significa el inicio automático de una investigación administrativa, si no el hecho de facultar a la Superintendencia de Transporte para ejercer sus competencias con miras a determinar el mérito de la queja y de iniciar las actuaciones de control"*, sin existir un marco legal para el desarrollo de la averiguación preliminar, contando con el término de tres (3) años previsto en el artículo 52 del CPACA; **(iii)** que a las peticiones del actor se dio el respectivo acuse de recibido, que mediante oficio No. 20228730218061 de 6 de abril de 2022 se requirió información a Flota los Puentes S.A., sociedad que dio respuesta el 13 de junio de 2022, siendo lo último puesto en conocimiento del quejoso a través del oficio No. 202287330587111.

3.2. Flota Los Puentes S.A., a su turno, indicó: **(i)** que lo propio ya fue ventilado en la acción de tutela No. 73-349-40-04-001-2021-00145-01 conocida por el Juzgado 1° Penal Municipal de Honda, despacho que negó el amparo el 7 de octubre de 2021, siendo ello confirmado por el Juzgado Penal del Circuito de esta localidad; **(ii)** que el accionante no aportó pruebas que demuestren cumplir con los requisitos legales y reglamentarios para renovar la tarjeta de operación del vehículo de placa VOV 622; **(iii)** que revisado el RUNT el vehículo no ha renovado el soat desde el 14 de abril de 2020, la revisión técnico mecánica desde el 1 de julio de 2020 y la póliza de responsabilidad civil extracontractual desde el 28 de marzo de 2020, no siendo éste el mecanismo para normalizar al actuar negligente del actor.

4. Por auto de 31 de agosto de 2022 se ordenó oficiar al Juzgado Primero Penal Municipal de Honda a efectos de que pusiera a disposición algunas piezas de la acción de tutela tramitada bajo la radicación 2021-00145, así como a la Superintendencia de Transporte para que enviara documentación y absolviera algunos interrogantes sobre las varias quejas presentadas por Wilson Alvarado González, de las que se tenía noticia dentro del expediente, habiendo las dos dependencias remitido lo solicitado.

5. El 1 de septiembre de 2022 se ofició nuevamente a la accionada para que allegara copia del acto administrativo mencionado en la respuesta del día anterior (Resolución no. 5969 de 31 de agosto de 2022), así como las constancias de comunicación o notificación surtida a Wilson Alvarado González, habiéndose recibido lo del caso el mismo día.

6. Agotada la tramitación prevista en el Decreto reglamentario 2591 de 1991, pasa el juzgado a emitir decisión de fondo.

CONSIDERACIONES

1. Desarrollando los postulados propios del Estado Social de Derecho, la Carta Política de 1991 incluyó en su artículo 86 la acción de tutela como un mecanismo del que puede hacer uso toda persona para reclamar ante los jueces, por sí misma o por interpuesta persona, la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando quiera que éstos resulten amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos señalados por la ley.

2. Como la vinculada hizo alusión a que en el pasado se adelantó otro debate por los mismos hechos, se examinará en primer lugar si hay una cosa juzgada constitucional que impida descender sobre el fondo y, solo si ello es superado, se examinará si existe o no vulneración del derecho al debido proceso administrativo de Wilson Alvarado González.

3. Cosa juzgada constitucional

La guardiana de la carta magna ha precisado que "*(…) se trata de una institución jurídico procesal que otorga un carácter inmutable, vinculante y definitivo a las decisiones resueltas por las autoridades judiciales en sus sentencias*", que en caso de verificarse "*el juez constitucional se encuentra llamado a declarar la improcedencia de la acción de tutela que ya ha sido resuelta previamente y de fondo por parte de otro o el mismo operador judicial, siempre que haya cobrado ejecutoria dicha decisión*", y que "*el aspecto determinante para la identificación de la cosa juzgada constitucional corresponde al ejercicio múltiple, ya sea sucesivo o simultáneo, de la acción de tutela. Esto se relaciona, en la práctica, con la denominada concurrencia de la triple identidad, es decir, identificar si se presentan: (i) similitud de objeto; (ii) la misma causa e (iii) identidad de partes.*"[1]

De un análisis comparativo entre la acción constitucional No. 2021-00145-00 que conoció el Juzgado 1° Penal Municipal de Honda y la presente, se obtiene lo siguiente:

Ítem	**73349400400120212014500**	**73349310300120220005000**
Partes	Wilson Alvarado González	Wilson Alvarado González
Accionante Accionado	Director de Investigaciones de Tránsito y Transporte de la Superintendencia de Transporte	Superintendencia de Transporte
Hechos	-Es propietario del vehículo VOV622, afiliado a la empresa de Transporte Público Flota Los Puentes.	- Que desde el año 2019, solicitó que la Superintendencia de Transporte, actúe con respecto a la empresa de transporte Flota Los Puentes

[1] Corte Constitucional, Sentencia T -254 de 2022

	-Conforme al artículo 2.2.1.1.11.6 sección 11 del decreto 1079 de 2015, la obligación de gestionar las tarjetas de operación y entregarlas a los propietarios es de la empresa de transporte. -Desde el 14 de junio de 2019, solicitó a Flota los puentes realizar dicha gestión, negándose a hacerlo.	para que proceda a tramitar la tarjeta de operación del vehículo de placa VOV 622. -Reiteró la petición de intervención en mayo de 2022. -La superintendencia de Transporte no ha dado un repuesta de fondo a su requerimiento ni ha adelantado ninguna actuación
Pretensión	-Ordenar a Flota Los Puentes proceda a realizar la entrega de la tarjeta de operación	- Ordenar a la Superintendencia de transporte el *"cumplimiento integral de su objetivo y funciones con su objetivo y funciones"* -Se expidan *"los actos administrativos"* para que solucionen los requerimientos presentados desde el 2019

Rápidamente se advierte que no existe la triple identidad exigida para que se configure la institución en comento, ya que si bien podría determinarse que se trata de los mismos sujetos y la misma causa, no pasa igual con el objeto, el cual difiere en una y otra acción, pues mientras la primera se encaminó a que se le entregara la tarjeta de operación del vehículo de su propiedad, la de ahora tiene como fin que se conmine a la superintendencia de transporte a cumplir con su función de inspección, control y vigilancia sobre la empresa afiliadora, dadas las múltiples quejas que contra ella ha formulado.

De tal suerte que está habilitado éste juzgado para inspeccionar si se viene presentando o no la transgresión denunciada.

4. Vulneración del derecho fundamental al debido proceso

4.1. El debido proceso administrativo, en palabras de la Corte constitucional, tiene tres finalidades esenciales: *"(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) garantizar la validez de sus propias actuaciones y (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados". Asimismo, destacó que dichas finalidades se satisfacen a la luz de cuatro componentes del debido proceso administrativo: (i) el acceso a la justicia en libertad e igualdad de condiciones; (ii) el ejercicio de la legítima defensa; (iii) la determinación de trámites y plazos razonables y, por último, (iv) la imparcialidad en el ejercicio de la función pública administrativa. Así, mediante estos componentes, "se garantiza el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, (…) con el fin de evitar posibles actuaciones*

abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho". 91. De otra parte, en la citada sentencia se indicó que el derecho a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas forma "parte de las garantías del debido proceso administrativo", que puede desconocerse "por la ausencia de celeridad en una actuación". Al respecto, se precisó que "la razonabilidad del plazo deberá determinarse 'en cada caso particular y ex post', de conformidad con cuatro criterios definidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH): (i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de la autoridad competente y, por último, (iv) la situación jurídica de la persona interesada". Por último, la sentencia de unificación refirió a la articulación del plazo razonable con el deber de informar. Sobre el particular, se señaló que el funcionario que se encuentre en "la imposibilidad de dictar las providencias a su cargo en los plazos previstos" tiene el deber de informar las razones que justifican el incumplimiento de los términos, poniendo de presente al interesado: (i) las medidas utilizadas, (ii) las gestiones realizadas y (iii) las causas que no permitieron dictar una decisión oportuna"[2]

A propósito del proceso administrativo sancionatorio en su fase de averiguación preliminar, la alta corporación destacó que "*De acuerdo con el 47 del CPACA, el procedimiento administrativo está precedido de una fase previa de averiguaciones preliminares: "Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo." Después de esta etapa (i) se profiere el acto administrativo de formulación de cargos; (ii) los investigados presentan sus descargos; (iii) se adelanta el periodo probatorio; y (iv) se profiere la decisión administrativa. Estas etapas se encuentran reguladas en los arts. 48-52 del CPACA. 84. El CPACA no contiene una definición de la fase de averiguaciones preliminares. Tampoco establece cuáles son las actividades que deben llevarse a cabo ni cuál es el término dentro del cual esta etapa debe agotarse. Sin embargo, el Consejo de Estado ha señalado que la fase de averiguaciones preliminares es una fase que tiene como objeto que la entidad recaude la información necesaria para establecer si se debe o no abrir una investigación administrativa. Igualmente, ha señalado que las averiguaciones preliminares: (i) no están sujetas a formalidad alguna; (ii) no constituyen una etapa obligatoria; y (iii) las entidades no están obligadas a abrir una investigación administrativa"*, precisando más adelante que, ese procedimiento constituye *"el marco general de actuación para las entidades"* y que *"el artículo 52 del CPACA establece el término máximo que puede tardar un procedimiento sancionatorio al establecer que la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones "caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas"."*[3]

[2] Sentencia T-264 de 2022
[3] Sentencia T-595 de 2019

4.2. Del libelo incoativo, informes y demás documentos acopiados durante el trámite de la acción, se extraen los siguientes hechos probados:

4.2.1. El accionante formuló varias solicitudes y quejas ante la Superintendencia de Transporte en contra de Flota Los Puentes S.A., por presuntos incumplimientos del deber de tramitar las tarjetas de operación de los vehículos afiliados, recibiendo las mismas el siguiente trámite:

Fecha petición y radicación asignada	**Trámite dado por el organismo accionado**
19/06/2019 Rad. 20195605544522	Acuse de recibido y oficio No. 20198100365601 de 30 de agosto de 2019 informando que se establecería si había o no mérito para iniciar averiguación preliminar.
10/07/2019 Rad. 20195605609922	Acuse de recibido y oficio No. 20198300436101 de 24 de septiembre de 2019 informando que se establecería si había o no mérito para iniciar averiguación preliminar.
18/12/2019 Rad. 20195606112712	Acuse de recibido y oficio No. 20208700469751 de 21 de septiembre de 2020 informando que se establecería si había o no mérito para iniciar averiguación preliminar.
13/05/2022 Rad. 20225340692702	Acuse de recibido y oficio No. 20238730389461 de 15 de junio de 2022 informando que se realizó indagación preliminar y que se encuentra analizando el material probatorio. Se le pone de presente al petente que para resolver cuenta con un plazo de 3 años
6/07/2022 Rad. 20225340971162	Acuse de recibido y oficio No. 20228730587111 de 24 de agosto de 2022 (**posterior al inicio de éste tutela**), informando que el 6 de abril de 2022 se hizo requerimiento a Flota Los Puentes S.A. y que la misma dio respuesta el 13 de junio de 2022, la cual se le pone en conocimiento

4.2.2. Atendiendo el requerimiento de información del 31 de agosto de 2022 y frente al interrogante de si las quejas de 2019 "*tienen o no alguna relación con la presunta irregularidad denunciada en la queja de 2022",* la Superintendencia acotó que "*constan de los mismos hechos motivo por el cual sí se encuentran relacionadas, y se consolidó una conducta continuada hasta el presente año"* y que por ello decidió abrir investigación, expidiendo la Resolución No. 5969 de 31 de agosto de 2022 "*Por la cual se abre una*

investigación administrativa mediante la formulación de pliego de cargos en contra de la empresa Flota Los Puentes S.A. con NIT 890702010-6".

4.3. El recuadro que antecede y las respuestas últimas dadas por la pasiva dejan al descubierto dos cuestiones: **(i)** la primera, que Wilson Alvarado González desde el 2019 viene poniendo en conocimiento de la accionada lo que acontece con Flota Los Puentes S.A. (presuntas trabas en la expedición de la tarjeta de operación del vehículo de placa VOV622) y solicitando intervención dadas las funciones de vigilancia y control que tiene sobre el sector transporte; **(ii)** la segunda, que la entidad no ha sido diligente en lo que le toca, en tanto se limitó a dar respuestas provisionales en las que anunció revisaría el mérito para dar apertura a "indagaciones preliminares", sin concretar ello de modo alguno y solo ante el apremio de esta senda preferente optó por abrir investigación y formular cargos.

Memórese, de acuerdo con los numerales 3° y 4° del artículo 5 del Decreto No. 2409 de 2018, la Superintendencia de Transporte tiene como funciones *"3. Vigilar, inspeccionar y controlar el cumplimiento de las disposiciones que regulan la debida prestación del servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y la protección de los usuarios del sector transporte, salvo norma especial en la materia. 4. Vigilar, inspeccionar y controlar las condiciones subjetivas de las empresas de servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura y servicios conexos."*

Lo desplegado por la Superintendencia de Transporte con ocasión del inicio de esta acción, esto es, dar respuesta a la solicitud última de 6 de julio de 2022 y proferir acto administrativo abriendo investigación administrativa en contra de Flota Los Puentes S.A., no basta para tener por superada la situación que compromete el debido proceso administrativo del actor, pues sigue en vilo lo atinente a obtener una decisión definitiva dentro de un término prudente.

Es un hecho cierto que la actuación de la entidad en el aspecto puntual que se examina está guiada por el procedimiento sancionatorio previsto en los artículos 47 a 52 del C.P.A.C.A., y que se ha entendido por la jurisprudencia patria que el límite para adelantarlo y agotarlo es el lapso de 3 años establecido en el último de los preceptos mencionados. Ahora, la Superintendencia señaló que en el asunto bajo lupa hay una *"conducta continuada"* de la posible transgresora, lo que despuntaría en que se mantenga vigente la posibilidad de sancionar, pero ello no puede traducirse en que la resolución del diferendo, cuando ya le ha sido debidamente noticiado, se postergue indefinidamente en el tiempo.

Admitir lo insinuado por la accionada, que desde la época actual comienzan a correr sus 3 años para instruir y decidir, seria obviar las quejas que datan de 2019 -que aceptó tienen estrecha relación con las formuladas en la presente anualidad- y privilegiar la inactividad administrativa de por lo menos 2 años, sin que se hayan informado razones

que justificaran la demora, nada más que la corta suspensión de términos por inicio de pandemia.

En ese orden, en aras de la celeridad y para evitar prosigan las dilaciones injustificadas, es menester fijar un intervalo corto y razonable para que se haga lo propio, desde luego, sin desconocer los tiempos fijados por el legislador para cada una de las etapas que deben surtirse. Lo anterior, con el propósito de garantizar que lo que es del resorte de la Superintendencia de Transporte sea realizado de forma expedita, quedando así amparado el derecho fundamental del ciudadano accionante. El periodo a otorgar será de 95 días hábiles contados a partir de la notificación del fallo, con el que se respetan los 15 días para descargos (que ya esté en curso), los 30 días máximos para el periodo probatorio, los 10 días para alegatos de conclusión y los 30 días máximos para proferir decisión.

5. Secuela de lo que viene se impone conceder salvaguarda frente a la Superintendencia de Transporte, desvinculando a Flota Los Puentes S.A.

DECISIÓN

El Juzgado Primero Civil del Circuito de Honda - Tolima, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley, *RESUELVE*:

1. Proteger el derecho fundamental al debido proceso administrativo invocado por Wilson Alvarado González.

2. Ordenar a la Superintendencia de Transporte que, dentro de los 95 días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, adopte y comunique decisión de fondo frente a las quejas presentadas por Wilson Alvarado González contra Flota Los Puentes S.A. por presunto incumplimiento de la normatividad de transporte en lo que concierne a la expedición de la tarjeta de operación del vehículo de placa VOV622, las cuales ya motivaron apertura de investigación y formulación de pliego de cargos mediante resolución No. 5969 de 31 de agosto de 2022.

3. Desvincular del trámite a Flota Los Puentes S.A.

4. Notificar esta decisión a las partes de conformidad con lo consagrado en el Decreto 2591 de 1991. Si no es impugnado, enviar a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Comuníquese,

El Juez,

FABIÁN MARCEL LOZANO OTÁLORA
Firma escaneada de acuerdo con lo autorizado en el artículo 11 del Decreto 491 de 2020
(Rad.2022-00050-00)