



22-08-2024

Bogotá D.C.;

Señora
ADRIANA LUISA GUERRERO

Asunto: Solicitud de concepto.
TRÁNSITO - Supervisión contratos prestación de servicios - Agentes de tránsito.
Radicado: No. 20233031395582 de 30 de agosto de 2023.

Respetada señora Guerrero, reciba un cordial saludo de parte del Ministerio de Transporte.

La Coordinación del Grupo Conceptos y Apoyo Legal de la Oficina Asesora de Jurídica del Ministerio de Transporte, en ejercicio de sus funciones, se permite dar respuesta a su solicitud contenida en el documento radicado con el No. 20233031395582 de 30 de agosto de 2023, mediante el cual formula la siguiente:

CONSULTA

"... solicitud de información sobre: si el secretario de tránsito y transporte de un ente territorial llámese Alcaldía, debe y puede ser el supervisor de los contratos de prestación de servicios de los agentes de tránsito, o existe algún impedimento legal, para la operatividad. puesto que se argumenta que no puede ser el supervisor por el fallo de comparendos en primera instancia, y se delega la supervisión en otro secretario."

CONSIDERACIONES

En virtud de lo preceptuado en el artículo 2 de la Resolución 0005280 del 29 de noviembre de 2013, mediante el cual se establecen entre otras, las funciones del Grupo de Conceptos y Apoyo Legal de la Oficina Asesora de Jurídica de este Ministerio:

"6. Conceptuar en materia de transporte Aéreo, Marítimo, Fluvial, Férreo, Masivo y Terrestre, que no sean competencia de otras entidades.

7. Conceptuar y absolver las consultas que sean sometidas a su consideración que formulen los organismos públicos y privados, así como las personas particulares y las demás que sean sometidas a su consideración"

Por lo anterior, debemos señalar que el Grupo de Conceptos y Apoyo Legal de la Oficina Asesora de Jurídica tiene funciones específicas, lo que implica analizar de manera abstracta y general el tema objeto de estudio. No tiene facultades para resolver casos concretos presentados a la administración.

Marco normativo

Ministerio de Transporte

Recuerde que no debe hacer ningún tipo de pago para agilizar trámites en el Ministerio de Transporte.

Denuncie presuntos actos de corrupción en los trámites y servicios de la Entidad al 018000 110950

Atención virtual de lunes a viernes de 7:00 a.m. A 5:00 p.m., agendando su cita a través del enlace: <https://bit.ly/2UFTeTF>

Línea de servicio al ciudadano: (+57 601) 3240800 opción 1. Línea gratuita nacional: 01 8000 112042

Radicación de PQRS-WEB: <https://mintransporte.powerappsportals.com>

Correo electrónico: servicioalciudadano@mintransporte.gov.co de lunes a viernes de 7:30 a.m. A 4:30 p.m.





La Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, consagra:

“Artículo 134. Jurisdicción y competencia. Los organismos de tránsito conocerán de las faltas ocurridas dentro del territorio de su jurisdicción, así: Las inspecciones de tránsito o quienes hagan sus veces en única instancia de las infracciones sancionadas con multas de hasta veinte (20) salarios, y en primera instancia de las infracciones sancionadas con multas superiores a veinte (20) salarios mínimos diarios legales vigentes o las sancionadas con suspensión o cancelación de la licencia para conducir, siendo la segunda instancia su superior jerárquico.

Parágrafo. Los daños y perjuicios de mayor y menor cuantía sólo pueden ser conocidos por los jueces civiles de acuerdo a su competencia.

(...)”. (SFT)

Teniendo en cuenta que mediante la Ley 1564 de 2012 “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”, se derogó y reemplazó el Código de Procedimiento Civil contenido en el Decreto 1400 de 1970 “por el cual se expide el Código de Procedimiento Civil”. Se expone que el Código General del Proceso establece:

“Artículo 140. Declaración de impedimentos. Los magistrados, jueces, conjueces en quienes concurra alguna causal de recusación deberán declararse impedidos tan pronto como adviertan la existencia de ella, expresando los hechos en que se fundamenta.

(...)

Artículo 141. Causales de recusación. Son causales de recusación las siguientes:

(...)

2. Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente.

(...)”

En suma, la Ley 80 de 1993, “por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, dispone:

“Artículo 26. Del Principio de Responsabilidad. En virtud de este principio:

1. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

(...)” (NFT)





22-08-2024

Aunado a ello, la Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, dispone:

“Artículo 44. Sujetos disciplinables. El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así:

El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tienen que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales.

Se entiende que ejerce función pública aquel particular que, por disposición legal, acto administrativo, convenio o contrato, realice funciones administrativas o actividades propias de los órganos del Estado, que permiten el cumplimiento de los cometidos estatales, así como el que ejerce la facultad sancionadora del Estado; lo que se acreditará, entre otras manifestaciones, cada vez que ordene o señale conductas, expida actos unilaterales o ejerza poderes coercitivos.

(...)

Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

(...)

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que



Ministerio de Transporte

Recuerde que no debe hacer ningún tipo de pago para agilizar trámites en el Ministerio de Transporte.

Denuncie presuntos actos de corrupción en los trámites y servicios de la Entidad al 018000 110950

Atención virtual de lunes a viernes de 7:00 a.m. a 5:00 p.m., agendando su cita a través del enlace: <https://bit.ly/2UFTeTF>

Línea de servicio al ciudadano: (+57 601) 3240800 opción 1. Línea gratuita nacional: 01 8000 112042

Radicación de PQRS-WEB: <https://mintransporte.powerappsportals.com>

Correo electrónico: servicioalciudadano@mintransporte.gov.co de lunes a viernes de 7:30 a.m. a 4:30 p.m.



puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

(...)” (SFT)

Marco Jurisprudencial

Respecto del principio de imparcialidad, la Corte Constitucional:

“La imparcialidad representa, pues, el principio más depurado de la independencia y la autonomía judiciales o de quien, conforme la Constitución y la ley, le ha sido reconocido un poder de juzgar a otros individuos, pues no sólo lo hace independiente frente a los poderes públicos, sino también, frente a sí mismo”¹. En consecuencia, el garantizar la imparcialidad “se encamina a evitar que el juzgador sea “juez y parte”, así como que sea “juez de la propia causa”.”²

Así mismo, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos a través de sus instrumentos reconoce la importancia de la imparcialidad del juez para garantizar el debido proceso. Así pues, la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra en el numeral 1 del artículo 8, que la imparcialidad del juez es un elemento y presupuesto esencial de las garantías judiciales, con lo que la observancia de ésta es fundamental en todo tipo de proceso sea judicial o administrativo. Bajo tal premisa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en su jurisprudencia que la imparcialidad supone que, *“el juez o tribunal en el ejercicio de su función como juzgador cuente con la mayor objetividad para enfrentar el juicio.”³*

De ahí que, *“en aras de salvaguardar la administración de justicia se debe asegurar que el juez se encuentre libre de todo prejuicio y que no exista temor alguno que ponga en duda el ejercicio de las funciones jurisdiccionales.”⁴*

Adicionalmente, la imparcialidad puede tener dos connotaciones, una en el campo subjetivo y otra desde un ámbito objetivo. En cuanto a la segunda connotación, se debe *“determinar si independientemente de la conducta personal del juez, ciertos hechos que pueden ser verificados autorizan a sospechar sobre la imparcialidad.”⁵*

En relación con esta dualidad, la Corte Constitucional en su jurisprudencia definió que:

“La primera [(imparcialidad subjetiva)] exige que los asuntos sometidos al juzgador le sean ajenos, de manera tal que no tenga interés de ninguna clase, ni directo ni indirecto; mientras que la imparcialidad objetiva hace referencia a que un eventual contacto anterior del juez con el caso sometido a su consideración, desde un punto de vista funcional y orgánico, excluya cualquier duda razonable sobre su imparcialidad. En esa medida la imparcialidad subjetiva garantiza que el

1 Corte Constitucional, Sentencia C-762 de 2009 de 29 de octubre de 2009, expediente D-7607.

2 Ibidem.

3 Corte IDH. Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135

4 Ibidem.

5 CIDH. Caso Guy Malary vs. Haití. Caso 11.335. Fondo. Informe Nº 78/02. 27 de diciembre de 2002.

Ministerio de Transporte

Recuerde que no debe hacer ningún tipo de pago para agilizar trámites en el Ministerio de Transporte.

Denuncie presuntos actos de corrupción en los trámites y servicios de la Entidad al 018000 110950

Atención virtual de lunes a viernes de 7:00 a.m. a 5:00 p.m., agendando su cita a través del enlace: <https://bit.ly/2UFTeTF>

Línea de servicio al ciudadano: (+57 601) 3240800 opción 1. Línea gratuita nacional: 01 8000 112042

Radicación de PQRS-WEB: <https://mintransporte.powerappsportals.com>

Correo electrónico: servicioalciudadano@mintransporte.gov.co de lunes a viernes de 7:30 a.m. a 4:30 p.m.





juzgador no haya tenido relaciones con las partes del proceso que afecten la formación de su parecer, y la imparcialidad objetiva se refiere al objeto del proceso, y asegura que el encargado de aplicar la ley no haya tenido un contacto previo con el tema a decidir y que por lo tanto se acerque al objeto del mismo sin prevenciones de ánimo.”⁶

Finalmente, en lo que se refiere a los diferentes instrumentos que consagran a la imparcialidad como un presupuesto necesario con el fin de garantizar el debido proceso, la Corte Constitucional en su sentencia T-949/11, dispuso:

“5.1. El principio de imparcialidad está contemplado tanto en tratados internacionales, de los cuales descuellan al efecto la Declaración Universal de la Derechos Humanos (art. 10), la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 8.1) y el Pacto Internacional del Derechos Civiles y Políticos (art. 14.1)[14], como en los artículos 29 y 209 de la Constitución Política y en la legislación interna, artículos 3° y 30 del Código Contencioso Administrativo vigente, en adelante CCA y la Ley 610 de 2000, en lo pertinente.”⁷

Desarrollo del problema jurídico.

Para empezar, Colombia es un Estado Social de Derecho, en el cual la imparcialidad permite el mantenimiento de la confianza y la credibilidad social en la administración de justicia.⁸ Por lo tanto, el principio de la imparcialidad aplicado al plano administrativo y a la función pública, garantiza la ejecución de los principios de la neutralidad, objetividad, la equidad, rectitud, honestidad y moralidad en las distintas actuaciones judiciales.⁹

En ese orden de ideas, la imparcialidad y su aplicación es imperativa para garantizar el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, así como, los preceptos del ejercicio de la función pública establecidos en el artículo 209 de la Carta Política.

Con el fin de garantizar la prevalencia de la imparcialidad en las actuaciones de las autoridades administrativas y judiciales, el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con mecanismos denominados impedimentos y recusaciones, los cuales pueden ser utilizados tanto por el juez de oficio o puestos en conocimiento por alguna de las partes del proceso.¹⁰

Por otro lado, el principio de responsabilidad consagrado en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993 obliga a las Entidades Estatales a vigilar la correcta ejecución de sus contratos, a proteger los derechos de la Entidad, de los contratistas y de los terceros que puedan verse afectados con la ejecución del contrato. Como resultado de ese principio, se crea la figura de la supervisión, consagrada en la Ley 1474 de 2011, a través de la cual, se hace un “seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato”.

6 Corte Constitucional, Sentencia T-1034/06 de 05 de diciembre de 2016, expediente: T-1245476, Sentencia C-762/09 de 29 de octubre de 2009, expediente: D-7607 y Auto A169/09 de 29 de abril de 2009, expediente: Sentencia T-1150/08.

7 Corte Constitucional, Sentencia T-949/11 de 16 de noviembre de 2011, expediente: T-3176089.

8 Corte Constitucional, Sentencia C-095/03 de 11 de febrero de 2003, expediente: D-4172

9 Ibidem

10 Corte Constitucional, Sentencia SU712/13 de 17 de octubre de 2013, expediente: T-3005221.





De igual manera, la supervisión puede tener dos ámbitos, uno material y otro formal. Es así, que la Procuraduría General de la Nación en fallo dentro del proceso disciplinario No. 162-97771 de 2004, dispuso:

“La supervisión formal consiste en la verificación del cumplimiento de los requisitos que sean necesarios e indispensables para la ejecución y desarrollo del objeto contratado. La supervisión material consiste en la comprobación y certificación de la efectiva y real ejecución y cumplimiento del objeto contratado y el informe anexo al certificado de cumplimiento, es el sustento del debido pago de las obligaciones contraídas.

Al (...) y supervisor, por mandato legal le correspondía cumplir y hacer cumplir el objeto y todas y cada una de las cláusulas contractuales y en especial las obligaciones contraídas.

Sobre este último aparte es necesario destacar la importancia de la actividad que debe desplegar el supervisor del contrato, en cumplimiento de las funciones señaladas, concretamente referidas a la responsabilidad que adquiere de ejercer un seguimiento permanente y continuo que le permita verificar la ejecución normal del contrato para prevenir, situaciones de dilación, demoras o incumplimientos parciales que a la postre conlleven a un incumplimiento total que motive dar por terminada la relación contractual en forma anticipada y por ende, a declarar la caducidad del contrato.

La supervisión se ejerce básicamente mediante el control sobre las especificaciones y condiciones en que se dirige la ejecución del contrato y que inciden en la oportuna y adecuada obtención de resultados satisfactorios. El empeño de la entidad no se limita al cumplimiento del objeto y a su calidad. La ejecución contractual debe ajustarse en todo a las exigencias que el entorno le requiera, a los riesgos connaturales al ejercicio de las actividades en consideración del contexto espacial en el que la misma se desenvuelva, no sólo por proteger sus propios intereses sino por mantener el desarrollo del contrato en condiciones normales de ejecución que aseguren su realización. (...)” (SFT)

En síntesis, la actuación del supervisor no sólo se limita a observar de manera superficial la ejecución del contrato, sino por el contrario, éste debe vigilar las actuaciones del supervisado y ejercer un control permanente de las actuaciones, decisiones y riesgos que se puedan derivar de la ejecución del contrato de cara a la Entidad, a otros contratistas y frente a terceros. Con motivo de lo anterior, el supervisor conoce de las actuaciones y decisiones del supervisado de manera constante.

En conclusión, la imparcialidad en el ejercicio de la función pública debe ser garantizada en todo momento dentro de las actuaciones administrativas y judiciales con el fin de proteger el debido proceso. Aunado a ello, la supervisión como medida de preservación de los intereses de la Entidad, los contratistas y de terceros lleva consigo que el supervisor tenga conocimiento constante de las actuaciones y decisiones del supervisado.

Conclusión

En virtud de las normas parcialmente transcritas y frente a los interrogantes elevados en su escrito de consulta, se precisa lo siguiente:

Ministerio de Transporte

Recuerde que no debe hacer ningún tipo de pago para agilizar trámites en el Ministerio de Transporte. Denuncie presuntos actos de corrupción en los trámites y servicios de la Entidad al 018000 110950

Atención virtual de lunes a viernes de 7:00 a.m. a 5:00 p.m., agendando su cita a través del enlace: <https://bit.ly/2UFTeTF>

Línea de servicio al ciudadano: (+57 601) 3240800 opción 1. Línea gratuita nacional: 01 8000 112042

Radicación de PQRS-WEB: <https://mintransporte.powerappsportals.com>

Correo electrónico: servicioalciudadano@mintransporte.gov.co de lunes a viernes de 7:30 a.m. a 4:30 p.m.





22-08-2024

Respuesta al único interrogante

Conforme al marco normativo y al marco jurisprudencial de este concepto, el Secretario de Tránsito y Transporte, podrá ser supervisor de los contratos de los agentes de tránsito. El agente de tránsito posee facultad para el control de las normas de tránsito y la aplicación de la Ley 769 de 2002 en las diferentes vías de la Nación, ya sean éstas públicas o cerradas, abiertas al público, en consecuencia, los agentes conocerán de los procedimientos administrativos especiales de control de tránsito, situación que no hace parte en el proceso contravencional, a pesar que eventualmente pueda ser requerido dentro del proceso a rendir testimonio.

Así pues, son las inspecciones de tránsito o quienes hagan sus veces en primera instancia, quienes tendrán la facultad de conocer y juzgar las faltas de tránsito dentro de su jurisdicción y podrán, según lo consideren, llamar a rendir testimonio al agente de tránsito que presenció o podrá dar razón alguna de la comisión de la infracción, sujeto de estudio.

En consecuencia, la supervisión de los contratos de los agentes de tránsito por parte del Secretario de Tránsito y Transporte, no viola el principio de imparcialidad ni da lugar a recusaciones. Por lo tanto, la supervisión de los contratos por parte de esta autoridad, refleja la aplicación del principio de responsabilidad y busca dar cumplimiento a los fines de la contratación estatal, al tiempo que se protegen los derechos de la Entidad.

Dicho lo anterior, se absuelve el objeto de la consulta, concepto que tiene el alcance de que trata el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en consecuencia no es de obligatorio cumplimiento, ni tiene efectos vinculantes.

Cordialmente,

AMPARO ASTRID RAMÍREZ CRUZ
Coordinadora del Grupo Conceptos y Apoyo Legal
Oficina Asesora de Jurídica
Ministerio de Transporte

Proyectó: Camila Alejandra Rodríguez Tapias - Contratista - Grupo Conceptos y Apoyo Legal - OAJ.
Revisó: Pedro Nel Salinas Hernández - Contratista - Grupo Conceptos y Apoyo Legal - OAJ.

Ministerio de Transporte

Recuerde que no debe hacer ningún tipo de pago para agilizar trámites en el Ministerio de Transporte.
Denuncie presuntos actos de corrupción en los trámites y servicios de la Entidad al 018000 110950

Atención virtual de lunes a viernes de 7:00 a.m. a 5:00 p.m., agendando su cita a través del enlace: <https://bit.ly/2UFTeTf>

Línea de servicio al ciudadano: (+57 601) 3240800 opción 1. Línea gratuita nacional: 01 8000 112042

Radicación de PQRS-WEB: <https://mintransporte.powerappsportals.com>

Correo electrónico: servicioalciudadano@mintransporte.gov.co de lunes a viernes de 7:30 a.m. a 4:30 p.m.

