Caducidad de las acciones contravencionales y prescripción del cobro coactivo de las sanciones de tránsito en Girardot y Chiquinquirá (2010-2017)

Lucía Obando Vega

Candidata a magíster

Universidad Externado de Colombia

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Bogotá, D. C., 2020

Caducidad de las acciones contravencionales y prescripción del cobro coactivo de las sanciones de tránsito en Girardot y Chiquinquirá (2010-2017)

Lucía Obando Vega

Candidata a magíster

Asesora:

Martha Rocío Mendoza Saavedra

Doctora en Gobierno y Administración Pública

Universidad Externado de Colombia

Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales

Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Bogotá D. C., 2020

Tabla de contenido

Lista de tablas v

Lista de figuras vi

Lista de siglas y acrónimos vii

Resumen 8

Abstract 9

Introducción 10

Capítulo 1. Planteamiento del problema 12

Pregunta de investigación. 14

Hipótesis. 14

Objetivo general. 15

Objetivos específicos. 15

Estado del arte. 15

Capítulo 2. Marco teórico 28

Análisis neoinstitucional de las políticas públicas. 29~~28~~

Algunos conceptos sobre “organización”. 34

Influencia de la New Public Management en las organizaciones. 39~~38~~

Capítulo 3. Marco jurídico 51

Red de actores viales definidos por la Ley. 53~~52~~

Sanciones y procedimientos viales. 56~~55~~

Competencia de los organismos de tránsito. 57~~56~~

Actuación para la imposición del comparendo. 60

Ejecución de la sanción y cumplimiento. 64~~63~~

Capítulo 4. Administración pública para el sector transporte y tránsito en Colombia 6463

Administración Pública Nacional (APN sectorial). 6564

Administración Pública Territorial (APT sectorial). 6867

Capítulo 5. Marco metodológico 7170

Situación de la caducidad de los comparendos impuestos en Chiquinquirá (Boyacá). 7775

Situación de la caducidad de comparendos impuestos en Girardot (Cundinamarca). 7876

Conclusiones 8887

Referencias 9189

Lista de tablas

Tabla 1. Procesos archivados por infracciones de tránsito enero 2011 y septiembre de 2016. 7371

Tabla 2. Cantidad de comparendos y muertes (2016-2018) 7776

Tabla 3. Relación de comparendos y muertes (2016-2018)..... 7877

Lista de figuras

Figura 1. Estructura del Estado colombiano. 6564

Figura 2. Entidades descentralizadas. 6664

Figura 3. Estructura sector transporte. 6766

Figura 4. Cantidad de resoluciones de caducidad en Colombia (2010-2016) 7574

Figura 5. Costo anual de las declaraciones de caducidad 2010-2016 (millones de pesos COP) 7674

Figura 6. Cantidad de declaraciones de caducidad por cada 100 000 comparendos impuestos..... 7675

Lista de siglas y acrónimos

Aerocivil	Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil
ANI	Agencia Nacional de Infraestructuras
ANSV	Agencia Nacional de Seguridad Vial
APN	Administración Pública Nacional
APT	Administración Pública Territorial
CGR	Contraloría General de la República
CNTT	Código Nacional de Tránsito y Transporte
CPACA	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FCM	Federación Colombiana de Municipios
Invías	Instituto Nacional de Vías
ITBOY	Instituto de Tránsito y Trasporte de Boyacá
Mintransporte	Ministerio de Transporte
ONSV	Observatorio Nacional de Seguridad Vial
RUNT	Registro Único Nacional de Tránsito
SDDANB	Subdirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos de Bogotá
SIMIT	Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito
Supertransporte	Superintendencia de Puertos y Transporte

Resumen

La libre movilidad como derecho de todos los ciudadanos implica grandes retos para el gobierno central, al punto que se deben diseñar políticas públicas de carácter especializado que hagan efectiva la movilidad, como es el caso del Código Nacional de Tránsito y Terrestre (CNTT), junto con las modificaciones efectuadas mediante las Leyes 1383 de 2010 y 1843 de 2017.

De igual manera, el gobierno ha evidenciado una situación problemática derivada de la aplicación de la norma especial por parte de las autoridades territoriales y que está siendo denunciada por parte de los organismos de vigilancia como la Contraloría General de la República, la cual ha enfatizado en el posible detrimento patrimonial debido al prescripción de comparendos de tránsito a nivel territorial.

De acuerdo con esta circunstancia fáctica y jurídica se hace indispensable estudiar el impacto de la caducidad de la acción contravencional de los municipios con mayor incidencia en esta problemática, como es el caso de Girardot y Chiquinquirá.

Para tal fin, se utiliza una metodología de carácter cuantitativo fundada en estadísticas, cifras, datos recaudados y suministrados por el Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT), para establecer los determinantes organizacionales de las autoridades de tránsito que originan este fenómeno que afecta la seguridad vial y el patrimonio de la nación.

Palabras claves: transporte, tránsito, movilidad, caducidad, comparendo, infractor y pago.

Abstract

Free mobility as the right of all citizens implies challenges for the Central Government, so specialized public policies must be designed to create an effective mobility, such as the National Traffic and Transportation Code (CNTT, in Spanish), including its modifications through Laws 1383 from 2010 and 1843 from 2017.

Similarly, the Government has evidenced a problematic situation derived from the application of the Special Law by the territorial authorities and that is being denounced by the surveillance agencies such as the Comptroller General of the Republic (CGR, in Spanish), which has emphasized about a possible detriment due to the expiration of traffic fines at the territorial level.

According to this circumstance, it is convenient to study the impact of the expiration of those contraventions in the territories with a greatest incidence about this problem, such as Girardot and Chiquinquira.

That is why, this research includes a quantitative methodology based on statistics, figures, data collected and supplied by the Integrated Information System about Traffic Fines and Penalties for Traffic Violations (SIMIT, in Spanish) in order to establish the organizational determinants of the traffic authorities that generate this phenomenon that affects the road safety and the Nation Patrimony.

Keywords: transport, transit, mobility, legal expiration, traffic fines, offender, payment.

Introducción

Con el objetivo de prevenir o sancionar aquellos comportamientos indebidos relacionados con el ejercicio del derecho a la movilidad —que representa una fuente relevante de riesgos en las vías—, el legislador colombiano expidió la Ley 769 de 2002, conocida como el Código Nacional de Tránsito Terrestre (CNTT, en adelante), con el propósito de proteger los derechos fundamentales de los usuarios viales.

Sin embargo, las entidades descentralizadas de la administración pública del sector transporte han creado una serie de estructuras administrativas para el cumplimiento de la Ley y de lineamientos de política pública, derivadas del órgano administrativo rector, el Ministerio de Transporte (Mintransporte). Para el caso de las entidades territoriales, se han otorgado ciertas responsabilidades que, hasta la fecha, algunos municipios de Colombia no han implementado de manera eficiente, perjudicando a las administraciones territoriales, como es el caso de la caducidad de la acción contravencional de las normas de tránsito.

Estas implicaciones de orden administrativo han sido objeto de investigación por parte de la Contraloría General de la República, entidad que manifiesta una falencia por parte de la autoridad territorial competente, ya que está afectando significativamente la seguridad vial, dado que cada vez se da más cumplimiento a lo establecido en la norma especial, el artículo 161 del CNTT. A su vez, este órgano de control advierte a los funcionarios territoriales hacer efectiva la Ley, evitando que opere la caducidad, dando cumplimiento a los términos del proceso contravencional, se incurriría en actos causales de mala conducta.

A pesar de los esfuerzos sistemáticos por plasmar una política pública que solucione un problema de esta índole, el legislador se ha visto en la obligación de hacer modificaciones a la codificación original mediante las Leyes 1383 de 2010 y 1843 de 2017, debido a la ineficiencia de

las autoridades territoriales competentes. Por lo cual, dichas modificaciones implementan un componente de carácter sancionatorio pecuniario, vía multas y amonestaciones, que expresa el tipo de infracciones o castigos por no cumplir las normas establecidas, así como el procedimiento que debe seguir el ciudadano infractor y la autoridad respectiva, para concluir el proceso sancionatorio de la conducta de tránsito indebida.

En esta investigación se analizarán los municipios de Girardot (Cundinamarca) y Chiquinquirá (Boyacá), los cuales aquejan en mayor medida el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción contravencional y prescripción del cobro coactivo de las sanciones por causas determinantes de los organismos de tránsito en la implementación inicialmente por el CNTT artículo 161, modificado por la Ley 1843 de 2017, ampliando el tiempo.

Para dicho análisis se utilizará una metodología cuantitativa, siendo necesario obtener una muestra representativa del fenómeno objeto de estudio, donde se identificarán factores que describan esta situación a partir de datos suministrados por el Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT, en adelante) y el Observatorio Nacional de Seguridad Vial (ONSV) de la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV).

Así mismo, se hará un análisis cualitativo para identificar los posibles vacíos legales en las políticas públicas de tránsito, y en las decisiones de las administraciones territoriales, que han dado origen al crecimiento acelerado de la caducidad de las acciones contravencionales.

Capítulo 1. Planteamiento del problema

El derecho constitucional a la libre locomoción o movilidad, como derecho fundamental de todos los ciudadanos, acarrea un problema para el gobierno en el sentido de determinar qué tanto debe intervenir para hacer efectiva la movilidad, trayéndose en consideración el "principio del máximo y del mínimo necesario" (Foucault, 2007). Para alcanzar el deber ser del Estado social de derecho.

Por tal razón, el legislador colombiano expidió el Código Nacional de Tránsito– Terrestre (CNTT), a través de la Ley 769 de 2002, con el fin de prevenir o sancionar aquellos comportamientos de los individuos que, excediendo su derecho de la movilidad, representan una fuente relevante de riesgos en las vías, procurando proteger los derechos fundamentales de los demás usuarios viales.

En ese contexto, la codificación legislativa a través de la Ley 1383 de 2010 definió un lineamiento que permite la intervención de autoridades como Mintransporte, los gobernadores y los alcaldes, los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital, la Policía Nacional, entre otras, para garantizar la seguridad, la comodidad y la preservación de un uso común del espacio público.

Se entiende que esta codificación de tránsito ha implementado un componente de carácter sancionatorio pecuniario (vía multas y amonestaciones), que expresa el tipo de infracciones o castigos por no cumplir con las normas establecidas, así como el procedimiento que debe seguir el ciudadano infractor y la autoridad respectiva, para concluir el proceso sancionatorio de la conducta de tránsito indebida.

A pesar de los esfuerzos sistemáticos para plasmar una política pública que solucione este problema (vía legislación), las mismas condiciones administrativas de las autoridades territoriales encargadas de hacerlas cumplir, han generado ineficacia en la aplicación de las sanciones. Por esta razón, el legislador ha tenido que modificar la codificación original en virtud de las Leyes 1383 de 2010 y 1843 de 2017.

En consecuencia, si ya es un problema la intervención del gobierno nacional o central desarrollando políticas públicas plasmadas en la Ley que regulan la movilidad y que han dado solución armoniosa a la necesidad de garantizar la convivencia en las vías, también es cierto que, se ha producido una nueva situación problemática derivada de la aplicación del CNTT por parte de las autoridades territoriales, que está siendo denunciada por organismos de vigilancia como la Contraloría General de la República (CGR) que ha hecho énfasis en el "posible detrimento patrimonial por $174 046 millones de pesos, en razón al archivo de 410 790 comparendos de tránsito a nivel territorial, entre enero de 2011 y septiembre de 2016" (Boyacá Radio, 2017).

El organismo de control señaló que, después de revisar los datos suministrados por el SIMIT, encontró que "las contravenciones al Código Nacional de Tránsito por parte de los infractores multados, sin una efectiva actuación por parte de los Entes Territoriales, contribuyen a mantener la cultura del no pago, perdiendo el efecto disuasorio y aleccionador de la sanción" (Boyacá Radio, 2017).

De modo que, lo evidenciado por la CGR evidencia una falencia por parte de la autoridad territorial competente que está afectando significativamente, la seguridad vial y contraviniendo los principios rectores del código, los cuales obedecen a la seguridad de los usuarios, calidad,

oportunidad, cubrimiento, libertada de acceso, plena identificación, libre circulación, educación y descentralización. Así mismo, dado cumplimiento a lo reglado en el artículo 161 del CNTT. En concreto, el estudio realizado por la CGR advierte a los funcionarios territoriales la necesidad de hacer efectiva la Ley, pues de no cumplir con el término perentorio de caducidad en las acciones contravencionales, se corre el riesgo de incurrir en actos causales de mala conducta.

A partir de esta evidencia fáctica y jurídica se pretende desarrollar la problemática de caducidad de la acción contravencional de los municipios de Girardot (Cundinamarca) y Chiquinquirá (Boyacá) debido a que estos municipios lideran las estadísticas del SIMIT, en la materia ya mencionada.

Pregunta de investigación.

¿Las capacidades operativas de los organismos de tránsito inciden en la caducidad de las acciones contravencionales y prescripción del cobro coactivo de las sanciones de tránsito en los municipios de Girardot (Cundinamarca) y Chiquinquirá (Boyacá)?

Hipótesis.

Los municipios de Girardot y Chiquinquirá afrontan en mayor medida el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción contravencional y la prescripción del cobro coactivo de las sanciones por causas determinantes de los organismos de tránsito en la implementación las Leyes 1383 de 2010 y 1843 de 2017.

De acuerdo con esta hipótesis, existen determinantes administrativos que se constituyen en categorías y aspectos claves para transversalizar la Administración Pública, sobre todo, en lo que respecta a la parte técnica. Por tal razón, el componente organizacional que se puede identificar en el desarrollo del CNTT se caracteriza por una competencia que establece en mayor medida la

implementación de esta legislación, teniendo en cuenta el modelo de gestión pública vigente en los municipios de Girardot y Chiquinquirá, respectivamente.

Por tal razón, los resultados positivos o negativos también son responsabilidad de quien implementa, en este caso, los municipios de Girardot y Chiquinquirá, los cuales ejercen el papel propio de organizaciones públicas, evidenciando con esto, el desarrollo de una decisión pública acertada o errónea respecto a la implementación las Leyes 1383 de 2010 y 1843 de 2017

Objetivo general.

Analizar las decisiones administrativas de las autoridades de tránsito de los municipios de Girardot y Chiquinquirá, las cuales han dado origen al incremento del fenómeno jurídico de la caducidad de las acciones contravencionales desde la implementación de las Leyes 1383 de 2010 y 1843 de 2017.

Objetivos específicos.

- Analizar las decisiones administrativas de las autoridades de tránsito de Girardot y Chiquinquirá respecto de la prevención de caducidad de las acciones contravencionales.
- Definir los vacíos legales en las políticas públicas de tránsito que han dado origen al crecimiento acelerado de la caducidad de las acciones contravencionales.
- Estudiar la capacidad operativa de las autoridades de tránsito de los municipios de Girardot y Chiquinquirá respecto a la implementación de las Leyes 1383 de 2010 y 1843 de 2017.

Estado del arte.

Esta investigación se desarrolla a partir de un enfoque por etapas, conforme a la propuesta que realiza Pierre Muller en el libro *Estudios de caso en políticas públicas* (2000). De allí que el análisis inicie a partir de la literatura especializada referente al proceso sancionatorio vigente de

tránsito, como también la aproximación conceptual de términos como caducidad, prescripción y organizaciones públicas.

Posteriormente se efectuó una depuración sistémica de la literatura disponible, limitándola al período comprendido entre 2010 y 2017, sin embargo, es importante aclarar que esta delimitación temporal no aplicará para la revisión de jurisprudencia proferida por las Altas Cortes sobre el tema contravencional, en la medida que, no se ha producido un cambio doctrinal drástico durante el periodo analizado.

La tercera etapa desarrolla una lectura de la literatura científica, y a partir de allí se evidencia una falencia en cuanto al desarrollo de estudios que articulen temas organizacionales con los procesos sancionatorios y en la etapa final, se realizó el análisis de la información dando como resultado este texto.

En un primer momento se encontró un documento de carácter técnico titulado *Manual de infracciones* elaborado por Betty Herrera y Fernely Castañeda para el Ministerio de Trasporte. Esta cartilla o manual explica de forma clara la legislación de tránsito, desarrollando todos los actores viales e infracciones tipificadas, pero hace especial énfasis en las definiciones, donde se concibe a los infractores como:

> Actor del tránsito que es declarado responsable por las autoridades de supervisión del tránsito de infringir o trasgredir una norma de tránsito y a quien, habiendo sido citado para comparecer, cancela el valor de la multa. Mientras no se declara la responsabilidad o no se cancela el comparendo, la persona es considerada como “presunto infractor”. Según lo anterior, es importante que el presunto infractor comprenda que la sola elaboración de una orden de comparendo no significa que debe inmediatamente pagar una multa, ya que la palabra comparendo, procede del verbo Comparecer, o sea presentarse a, en otras palabras,

> el comparendo no es una multa, sino una orden formal de presentación para que el presunto contraventor se presente ante autoridad de tránsito y sea escuchado en audiencia pública. (Mintransporte, 2010, p. 5).

Adicionalmente, se desarrollará el concepto de comparendo comprendido como una orden formal de notificación, el cual, mientras no se declare la responsabilidad, se presume la infracción. De esta diferencia, surge la discrepancia de la caducidad de acción contravencional. John Jairo Dávila, autor de la tesis *El proceso administrativo de impugnación frente a las contravenciones de tránsito*, donde se aborda el concepto de caducidad, centrado en exponer el procedimiento contravencional para las infracciones de tránsito en Colombia y las diferentes acciones vigentes en situaciones específicas de impugnar o controvertir la imposición de multas derivadas de la acción u omisión en el desarrollo del marco normativo de tránsito.

De esta manera, expresa Dávila (2014) las distintas dinámicas que se pueden presentar en los procesos de relación de una autoridad y los ciudadanos, recalcando que:

> todos los sujetos de derecho son parte integral en la dinámica del tránsito, no sólo los conductores son susceptibles de ser amonestados por infringir las normas preceptuadas, prueba de esta circunstancia es la tipificación de infracciones especiales para peatones ciclistas y demás intervinientes en el desarrollo de la movilidad (Dávila, 2014, p. 35).

También se encuentra un análisis sobre las normas de tránsito, dejando establecido el marco normativo vigente y su importancia para un desarrollo de la réplica, resaltando los casos en que la persona esté relacionada en un proceso contravencional, que es donde finalmente surge y se determina “el procedimiento para realizar una impugnación, cuando no se está de acuerdo con la imposición de una orden de comparendo en Colombia” (Dávila, 2014, p. 36).

Lo que más llama la atención de este trabajo —y por lo que fue tenido en cuenta después de depurar la bibliografía referente a proceso sancionatorio de tránsito—, es que el autor se estudia la legislación de tránsito con relación a una casuística probable de la misma Ley Especial. De esta manera, el autor analiza el procedimiento contravencional y la correcta forma de controvertir la orden de comparendo, en casos en que un ciudadano no esté de acuerdo con la notificación de esta situación.

Continuando con el desarrollo de los antecedentes se destaca el artículo *Procedimientos administrativos sancionatorios - Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia*, el cual profundiza y aclara la potestad sancionadora descrita como "la facultad que tiene la Administración Pública, y ciertos particulares habilitados por la Constitución o la Ley, para imponer sanciones de acuerdo con el debido proceso a quienes cometan una falta previamente establecida en una norma jurídica" (Suárez, Mejía & Restrepo, 2014, p. 142).

Este artículo ofrece un excelente referente sobre la potestad sancionatoria administrativa, a partir de un primer acercamiento a la jurisprudencia constitucional, la cual ha sido el motor de este tema, toda vez que no se encuentra consagrado en la Constitución Política. En ese contexto, Suárez, Mejía y Restrepo establecen un inventario legal de los procedimientos administrativos sancionatorios en la legislación colombiana, identificando 97 procedimientos diferentes en virtud de la Ley, entre los que se encuentran los de tránsito. Además, señala que algunos de estos procedimientos no han tenido un desarrollo jurisprudencial y normativo relevante (que generalmente permite conocer de mejor forma el proceso de implementación).

De acuerdo los autores, la jurisprudencia ofrece uno de los principales antecedentes para el análisis de esta problemática, por lo tanto, es esencial situar el antecedente jurisprudencial de la

Sentencia T-796 de 2006 (magistrada ponente, Clara Inés Vargas Hernández), en la que afirma que el debido proceso administrativo sancionatorio es "el conjunto complejo de condiciones que le impone la Ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa" (Sentencia T-796, 2006, p. 22).

Esta sentencia precisa que el fin del proceso administrativo sancionatorio está determinado a nivel constitucional y legal y que esta garantía ha buscado "(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados." (Sentencia T-796, 2006, p. 22).

Posteriormente, el Consejo de Estado mediante Sentencia del 11 de febrero de 2016 (consejero ponente, Roberto Augusto Serrato Valdés - Expediente 03248), ha ofrecido una interpretación armoniosa y congruente de las disposiciones vigentes relativas al cobro de las multas impuestas por infracciones a las normas de tránsito, que para este evento será el artículo 159 de la Ley 769 de 2002 —modificado por el artículo 26 de la Ley 1383 de 2010; por el artículo 206 del Decreto Ley 019 de 2012 y por la Ley 1066 de 2006, conocida como el Estatuto Tributario—. De acuerdo con esta sentencia, cuando el desarrollo de una acción de tutela determina que

> no existe incompatibilidad ni incongruencia en las normas referidas, se deberá entender que las autoridades de tránsito, en ejercicio de sus actividades de cobro coactivo de las sanciones impuestas por infracciones a las normas de tránsito, deberán aplicar, en lo contenido en el Código de Tránsito Terrestre, el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario (...) Así, para armonizar las disposiciones, deberá considerarse que primará el contenido de la norma especial, pero en lo no contenido en ella deberá acogerse lo establecido en el Estatuto Tributario (Consejo de Estado, Expediente 03248, 2016).

Por su parte, el documento titulado *Caducidad de la facultad sancionatoria consagrada en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011* de María Inés Ferro se concentra en la figura jurídica de la caducidad en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) como ley general aplicable a todas las actuaciones de las autoridades administrativas.

En tal sentido, la investigación de Ferro identifica cuáles son los recursos que proceden ante el acto administrativo sancionatorio. Ahora bien, texto de Ferro intenta desarrollar el concepto sobre potestad sancionatoria como la expresión de la "facultad pública de fiscalizar ciertos comportamientos de los administrados y la imposición de medidas restrictivas de derechos ante la inobservancia de las reglas que prescriben aquéllos" (Ferro, 2014, p. 30).

La investigación de Ferro funda su comprensión de la potestad sancionatoria a partir de la concepción doctrinal de la Subdirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos de Bogotá, la cual ha especificado que "no es posible concebir el derecho positivo sin la idea de obligatoriedad y sanción, en tanto que ello es la garantía que ha de acompañar siempre a la norma como factor de su existencia" (SDDANB, Concepto Unificador 004, 2011).

Después de analizar las referencias normativas sobre el caso, Ferro se plantea un problema jurídico "¿conocen los operadores jurídicos las características relevantes de la caducidad y el término que se tiene para resolver los recursos interpuestos en debida forma sin controvertir el debido proceso?" (2014, p. 4). Esta problematización permite que se expresen los fundamentos jurídicos de la caducidad de la facultad sancionatoria de la legislación vigente, presentado un análisis de tipo retrospectivo sobre los conceptos de caducidad y prescripción, planteando así las diferencias que pueden encontrarse cuando se habla de la caducidad, la prescripción y de su naturaleza jurídica. Teniendo en cuenta la doctrina y la jurisprudencia, indicando como "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" (Ferro, 2014, p. 42).

Aunado a lo anterior el documento investigativo expresa que el Estado para sancionar administrativamente a una persona, jurídica o natural, nacional o extranjera, se limita con el paso del tiempo, esto es tres (3) años a partir del momento de producido el hecho, según lo preceptuado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, es así se pasa el tiempo "sin que la administración haya culminado el procedimiento administrativo se entiende que decae esa facultad sancionatoria por efecto de la caducidad, dándole derecho al administrado a no ser sancionado por los hechos motivo de partida de dicho proceso" (Ferro, 2014, p. 49).

También se encontró como referente de estudio de la investigación el escrito titulado "*La indebida notificación del mandamiento de pago en la Jurisdicción Coactiva y sus consecuencias en la Secretaría de Hacienda del municipio de Pereira*" (Jaramillo, 2010) en la que se proponen establecer, cuáles son las consecuencias de la indebida notificación personal del mandamiento de pago en la jurisdicción coactiva para los años 2010-2011 dentro del proceso de cobro coactivo.

A su vez, Carlos Alberto Márquez Ramírez y Diego Hernán Saldarriaga Ortiz, exponen en su documento *Impacto generado por la Ley 1383 de 2010 que modifica la Ley 769 de 2002*, en relación con las sanciones por Infracciones de Tránsito en el Valle de Aburrá, como el desarrollo de la conducta en ocasiones puede ir en contravención del orden normativo establecido en las normas de tránsito.

Al igual, trata en su escrito sobre la omisión de la Ley 1383 de 2010 y que esta omisión estaría amenazado o vulnerado un bien jurídico tutelado, que tratándose de tránsito es la seguridad vial;

“si esta amenaza o vulneración se desarrolla, puede entrar el Estado a ejercer su poder coercitivo, sin dejar de excluir conductas contravencionales de tránsito que encuentran su sanción, entre otras, la pecuniaria o multa, cuyo monto depende de la gravedad de la falta.” (Márquez & Saldarriaga, 2013, p. 14).

Los autores hacen una afirmación relevante frente a los escasos de análisis de las multas y los accidentes de tránsito de reincidentes. De esta manera, los autores mencionan inicialmente el marco normativo vigente y hacen una reflexión sobre el momento en el que el legislador piensa en la sanción de multa, “busca que la misma sea intimidatoria para aquellos destinatarios que se apartan del orden normativo; pero la ejecución de la sanción no siempre alcanza los fines propuestos.” (Márquez & Saldarriaga, 2013, p. 14).

Los autores sostienen que el hecho que la conducción debe ser catalogada como una actividad peligrosa, que se permea de factores como “el humano, la vía y el vehículo; elementos que deben coordinarse para minimizar resultados negativos que pueden traducirse en afectación a la vida, la integridad física, el patrimonio económico y la economía en general” (Márquez & Saldarriaga, 2013, p. 28). En consecuencia, deben ser analizados los correctivos del caso y así pretender mayor efectividad y eficacia al momento de la aplicación del régimen sancionatorio del CNTT.

El documento de estos autores se concentra en las modificaciones realizadas a las sanciones por infracciones de tránsito, las cuales están contempladas especialmente en los artículos 131, 135-136, 152 y 159, donde queda expreso el objetivo del legislador frente a la relación con los contraventores de la norma, las facilidades de pago, así como la recuperación de cartera morosa, lo cual implica un impacto en las finanzas de los entes territoriales.

Por su parte, Neira y Robledo (2014), desarrollan en el documento *Diagnóstico del proceso de cobro coactivo en la Secretaría de Movilidad del Municipio de Turbo, Antioquia*, algunas

estrategias que pueden generarse en los entes territoriales con la finalidad de evitar la prescripción de las multas impuestas por infracciones a las normas de tránsito, con base en las respectivas delegaciones de funciones específicas existentes para la Secretaría de Movilidad del municipio de Turbo, Antioquia.

De esta manera, se expone la normatividad vigente en materia de los procedimientos claves para realizar el respectivo cobro a los ciudadanos que han sido sancionados por ir en contravención de una norma de tránsito También se señala como los "entes territoriales desarrollan los procedimientos de cobro administrativo coactivo en materia de tránsito, bajo las mismas premisas que las del impuesto predial, industria y comercio y valorización" (Neira & Robledo, 2014, p. 36).

Luego de revisar normativa y organizacionalmente el proceso vigente para realizar el cobro en este municipio, Neira y Robledo deducen que, para la administración territorial, en las condiciones vigentes de infraestructura y personal, este trámite resulta engorroso ya que tiene a su cargo un gran número de abonados, la gran mayoría con dificultades en sus pagos.

Por su parte Eduardo Sánchez (2016) en su investigación *La estructura causal de la accidentalidad de tránsito en Planeta Rica (Córdoba), una mirada al diseño de políticas públicas desde la racionalidad limitada* expresa valiosas reflexiones sobre la problemática de seguridad vial, evidente por los altos niveles de accidentalidad. Sánchez (2016) inicia con el diagnóstico en materia de seguridad vial, según los reportes de gestión de la Secretaría de Tránsito y Transporte de Planeta Rica, se presentaron 1 707 accidentes, con un promedio de víctimas fatales de 27 muertos durante el período 2012-2015.

Esta cifra no mejora, como lo señalan los reportes de morbi-movilidad en 2016, ya que en lo que va del año son 10 los muertos por accidentes de tránsito en el municipio, constituyéndose

como el segundo problema de seguridad y convivencia de la localidad con lo que respecta a pérdida de vidas. (Sánchez, 2016, p. 6).

El autor plantea que la entidad territorial cuenta en su estructura organizacional con una Secretaría de Tránsito y Transporte que funge como autoridad del sector, avalada y reconocida por el Ministerio de Tránsito y Transporte a través de la "Resolución número 000947 del 15 de marzo de 2006, lo cual permitiría contar con un órgano especializado dedicado exclusivamente a la movilidad segura como fin último." (Sánchez, 2016, p. 6). Sin embargo, afirma que en esta Secretaría no se ha realizado una gestión acorde a su misión, generando un fracaso en las prácticas administrativas que deben promover para fomentar la seguridad vial, las acciones de carácter regulatorio y sancionatorio, como las de prevención, asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías. En este escenario, Sánchez subraya la importancia del fortalecimiento institucional, por ello describe la configuración organizacional de la Secretaría de Tránsito y Transporte creada en el período 2006-2007, pero que:

> se entregó en concesión a una empresa privada por 20 años. Esta concesión fue declarada, posteriormente, sin efectos por el juez segundo administrativo de descongestión que decide, en el año 2013, después de 6 años, regresar la administración y operación total del tránsito al municipio de Planeta Rica (Sánchez, 2016, p. 11).

Pese a que esta medida fue relevante a la hora de contribuir con el mejoramiento de acciones se generó un caos operativo-administrativo, ya que, si bien el municipio de Planeta Rica "tenía en su poder la administración total del organismo, la empresa *Identificar de Colombia* se lleva consigo el personal operativo y los equipos tecnológicos de su propiedad, perdiéndose no solo la memoria de los procesos, sino la operatividad del organismo" (Sánchez, 2016, p. 12).

Toda esta situación generó un problema administrativo en el municipio, lo cual puede evidenciarse en un rezago de la misión del organismo de tránsito debido a que el ente municipal por Ley de Austeridad no puede ampliar su nómina para crear los cargos de agentes de tránsito. Esta situación derivó en la falta de personal idóneo para hacer cumplir al infractor las normas de tránsito y conduce a las administraciones municipales a que el Organismo de Tránsito se convierta en una oficina recaudadora de renta, fruto de los trámites realizados en ella como la expedición de matrícula, radicaciones de vehículos y de licencias de conducción, olvidando la seguridad vial y el derecho a la movilidad segura (Suárez, Mejía & Restrepo, 2014).

Por su parte Nujad Nayibe Ortega Pérez (2016) en su documento *Responsabilidad social en la accidentalidad vial en Bogotá*, propone un análisis en el contexto de las Leyes 769 de 2002 (CNTT) y 1503 de 2011 que fija lineamientos en materia de responsabilidad social y educación vial, a partir de la exposición de datos estadísticos de la Policía Nacional en 2013, donde se evidencia una tendencia:

> ya que se presentaron 33.621 accidentes, aumentando en un 3,34% con respecto al año 2012, pero para el año 2014, disminuyó en un 2,32%. En los últimos cuatro años, donde el promedio de muertes por año por dicho flagelo es de 5 610 personas, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses calificó la inseguridad vial como la segunda causa de muerte violenta en el país, ya que para los años 2013 y 2014 respectivamente, se reportaron el mayor número de siniestros con 5 964 y 5 632, dando lugar a que el 2013 fuera el año con mayor reporte de choques viales, con un aumento del 7% respecto al 2014. (Ortega, 2016, p. 16).

En este sentido, después de analizar el panorama vial, se desarrollan temas organizacionales orientados a las acciones pertinentes de la Secretaría de Movilidad en cuanto a la educación vial.

De igual forma, se plantea la necesidad de consolidar la gestión intersectorial, por ejemplo “el Ministerio de Educación en asocio con el Ministerio de Transporte, expidió la Directiva Ministerial número 13 que contiene consideraciones, acciones y alternativas pedagógicas en materia de educación y seguridad vial” (Ortega, 2016, p. 14).

Cardozo se concentra en desarrollar si ha existido una implementación de la temática orientada a la educación vial en las instituciones educativas, lo cual no ha sido evidente en el período de estudio porque “el seguimiento al estado de la educación en tránsito y prevención vial, deben hacerlo las secretarías de educación ya que el Ministerio de Educación evalúa el desarrollo general de las competencias básicas” (Ortega, 2016, p. 14).

De acuerdo con el autor, lamentablemente el tema de seguridad vial no se ve en las escuelas ni en los colegios, pese a que es un mandato legal y está lejos de cumplir con la segunda parte del parágrafo que obliga a la “adopción de modernas herramientas tecnológicas didácticas dinámicas para dramatizar el contenido de las cartillas y los documentos básicos de estudio para la educación en tránsito y seguridad vial en cada uno de los niveles de educación aquí descritos.” (Ortega, 2016, p. 14).

De otra parte, Álvarez y Contreras presentan un documento donde desarrollan la investigación titulada *Disposición al pago de los conductores de vehículos por la violación de normas de tránsito en el casco urbano de la Ciudad de Ocaña, aplicando el modelo Spike*”, donde describen la cantidad de dinero que están dispuestos a pagar por la violación de una norma de tránsito ante la presencia de un escenario hipotético planteado a 305 ciudadanos en Ocaña, Santander. Sobre el particular, los autores sostienen que:

> El modelo Spike permite que los individuos tengan una DAP=0 por la violación de una infracción, por tanto, el hecho de asignar una probabilidad distinta de cero a una DAP=0

> puede dar lugar a un “Spike” en la función de distribución de la DAP, es decir, una discontinuidad o un salto en el valor cero (Álvarez & Contreras, 2015, p. 15).

Lo relevante de este ejercicio corresponde a las cifras sobre la cultura del ‘no pago’ que tiene la mayoría de los ciudadanos ante la imposición de una multa de tránsito, para el caso específico, se toman las infracciones tales como:

> estacionar el vehículo en sitios prohibidos, no detenerse ante la luz roja o amarilla del semáforo, no portar la licencia de tránsito, transitar por sitios prohibidos en horas prohibidas por la autoridad competente (pico y placa), portar casco y portar cinturón de seguridad (Álvarez & Contreras, 2015, p. 15).

El ejercicio efectuado en esta investigación se llevó a cabo mediante la aplicación de cuatro secciones: conocimiento de la ley y familiaridad con las reglas de tránsito; preguntas preliminares; información socioeconómica del conductor y; asumido escenario de mercado. Los resultados más relevantes se materializan en suponer que se está dispuesto de pagar de alguna manera las faltas cometidas. No obstante, el problema radica en cómo se puede garantizar que, una vez generada la multa, esta se pague.

Por último, Isabella Fuentes González en su trabajo *Legalidad y proporcionalidad de la foto multas en Colombia, en relación a los derechos fundamentales contenidos en la Constitución de 1991* (2017), analiza cómo las diferentes autoridades están facultadas para iniciar procesos sancionatorios contra particulares, orientados a establecer si la acción u omisión del particular ha infringido normas regulatorias y, en consecuencia, determinar si es procedente o no imponer las sanciones contempladas para la respetiva infracción. Estas sanciones pueden ser una simple amonestación o la imposición de multas mediante fotos o incluso, en casos de violación a normas sanitarias o de protección al consumidor, el cierre de establecimiento de comercio (Fuentes, 2017).

De esta manera, se desarrolla todo el proceso administrativo que ocurre momentos después que una autoridad de tránsito genera la multa o sanción al ciudadano por la infracción. En esto radica el esfuerzo para establecer si las autoridades de tránsito al utilizar mecanismos como la foto multa, vulneran en algún momento los derechos del ciudadano o si estas resultan adecuadas a los fines de la norma, sin dejar de mencionar que el uso de la tecnología debe tenerse en cuenta en los mecanismos administrativos.

Capítulo 2. Marco teórico

La existencia de nuevos escenarios, lineamientos y determinantes que se establecen según la dinámica histórica en la sociedad, permiten un proceso de configuración del Estado acorde a los cambios en aspectos sociales, culturales, políticos, administrativos y económicos.

A partir de este planteamiento se estructura el marco teórico de esta investigación, procurando analizar y definir los elementos sustanciales de los conceptos guía establecidos en el enfoque teórico neoinstitucional de la política pública —fundado en el trabajo de autores como James Gary March, Johann Olsen y Paul DiMaggi—. En tal sentido, se abordarán términos como organizaciones, desconcentración, descentralización e influencia de la *New Public Management* en las organizaciones y en la Administración Pública, a partir de un análisis que concibe las entidades objeto de estudio, como estructuras jerárquicamente organizadas, como el Ministerio de Trasporte, la Policía Nacional (Dirección de Tránsito y Trasporte), la Secretaría de Tránsito y Trasporte de Cundinamarca, el Instituto de Tránsito de Boyacá (ITBOY) y las Secretarías de Tránsito de Girardot y de Chiquinquirá.

Análisis neoinstitucional de las políticas públicas.

Esta investigación concibe el neoinstitucionalismo como "el análisis sociológico de las instituciones, entendidas como los espacios donde los diferentes actores sociales desarrollan sus prácticas políticas, económicas y sociales" (Leone, 2003). Esta definición implica hablar de lo que es un problema político, sobre "el cual se puede decir que es igual a un problema social por lo tanto es susceptible de convertirse en política Pública" (Leone, 2003, p. 40).

Ahora bien, la política pública se entiende como respuesta a una problemática social o una demanda de carácter social que consiste en:

> saber a través de qué mecanismo se debe arrancar la acción pública que puede ser por la puesta en marcha de un programa en consecuencia no está ligado a un determinado umbral o nivel de intensidad del problema, sino saber en qué momento la problemática debe ser tratada de forma inmediata para refrenar los efectos dañinos de las demandas sociales (Leone, 2003, p. 42).

Esto significa que un problema político es, necesariamente, un constructo social cuya configuración depende de múltiples factores inmanentes a la sociedad al sistema político implicado. "La cuestión no es saber si tal problema es en sí político, sino demostrar los mecanismos concretos que determinan la inscripción de este problema en la agenda del decisor" (Muller, 1998, p. 69). Aunado a lo anterior, la política pública, se concebirá como:

> aquellas acciones que pretenden controlar, regular o cambiar conductas sociales para resolver situaciones problemáticas que se han incluido en la agenda y se han tornado relevantes para un segmento de la población, donde el Estado u otro actor público, interviene de alguna forma, ya sea en la formulación, implementación, evaluación o control, en todo el proceso que implica se surgen procesos de mediación social dentro de

> un marco de relaciones de poder de unos actores políticos determinados (Álvarez, 2016, p. 4).

Por su parte, la teoría neoinstitucional ha sido desarrollada por los teóricos Olsen y March, quienes definen dos métodos desde los cuales se cimienta el sistema político democrático participativo y que han guiado el curso de la historia política actual, determinando claramente las discusiones de las diferentes áreas de la ciencia política sobre las instituciones y su lugar en el desarrollo económico, social y político (Pérez & Valencia, 2004).

De acuerdo con la tesis de estos autores, la costumbre racional equipara la actividad política con el mercado y la función de las instituciones es facilitar los intercambios necesarios para generar cada vez más y mayores beneficios particulares. “Desde esta lógica, las instituciones no tienen naturaleza propia, ya que se conforman a partir de las preferencias particulares y racionales” (March & Olsen, 1997, p. 197) Dicho lo anterior, los procesos integrativos o racionales referentes a la actividad política se desarrollan a partir de valores e ideales de la ciudadanía que permiten la unificación social, por lo tanto:

> los ciudadanos están dotados de derechos inalienables y el objetivo de promover la creación de principios e intereses compartidos por toda la sociedad, fundado en un diálogo razonado entre los miembros o grupos, de acuerdo con el lugar y las responsabilidades que tienen en el espacio de la política (March & Olsen, 1997, p. 197).

Prosiguiendo con el análisis se debe decir que, el conflicto es concebido como una oportunidad para abandonar intereses individuales, particulares y divergentes, con el fin de crear preferencias compartidas. En consecuencia: Las instituciones originan valores compartidos de unidad social y confianza en el sistema político, permitiendo que los procesos de cultura política se fortalezcan

desde la capacidad e interés de los agentes de participar en los procesos de toma de decisiones públicas y de asignación presupuestal (March & Olsen, 1997, p. 198).

Por esta razón, es preciso advertir que una de las dificultades del neoinstitucionalismo reside en que, no deja de lado el racionalismo, al aceptar que las instituciones contemporáneas están atadas al desarrollo de la libertad y la autodeterminación de los individuos y las organizaciones para participar en la toma de decisiones y en las elecciones económicas que más les conviene. Sin embargo, el neoinstitucionalismo diseña una fórmula que integra estas dos tesis, a partir de una pregunta que sigue siendo notable para el estudio de la política, ¿cómo se adoptan las decisiones de carácter político y cuál es la influencia de las instituciones en el proceso de fabricación de esas decisiones?

Por lo tanto, el neoinstitucionalismo implanta nuevos elementos en el análisis de la toma de decisiones, basándose en la observación de fenómenos prácticos que evidencian la ambigüedad e inestabilidad de los procesos decisorios de gobierno, así como la escasez de recursos y la poca o inexacta información que los actores tienen a disposición. Esta situación los enfrenta, casi siempre, a un plano de inseguridad frente a sus propios intereses y así como a la vacilación ante sus objetivos personales. Es así como el enfoque neoinstitucionalista coincide en al menos tres presupuestos básicos:

> 1. La conducta de los actores está definida por un marco institucional expresado en reglas de juego, costumbres y organizaciones; 2. las instituciones determinan la acción política y están fundadas por elementos de identidad, poder y estrategia que estructuran el comportamiento de los actores políticos y determinan los resultados 3. las instituciones están definidas por la historia, al adaptarse a las condiciones cambiantes de cada momento histórico es decir poseen un futuro compartido (Peters, 2003, p. 254).

Ahora bien, el nuevo institucionalismo, en sus diversas acepciones, reflexiona sobre los compromisos institucionales como fundamentales para el choque de las pautas de participación que establecen la vida social, económica y política de Estado, es por ello por lo que actúan como leyes no formales que se manifiestan en acciones propias de la cultura más conocidas como costumbre (Di Maggio & Powell, 1999). De modo que, las instituciones ejercen un papel activo en la estructuración de acciones de las personas y de la sociedad, al precisar qué es lo más indicado a partir de las costumbres y los criterios creados a partir de sus referentes sociales.

Por lo tanto, las instituciones ocupan un papel fundamental al incluir la seguridad social y estilo a la diligencia humana como parte de su costumbre (Peters, 2003). Esto evidencia que las instituciones se articulan a su vez, como organizaciones de enseñanza de leyes, costumbres y conceptos de un argumento social, económico e histórico y, en consecuencia, una institución no es, necesariamente, una estructura de forma sino también involucra un conjunto de normas que se adaptan a una rutina o situación específica (Peters, 2003).

Según los elementos expuestos, se entenderá la vida política como una ciencia más analítica, con mayor razonamiento y muy realista, sin dejar a un lado la lógica racional, en donde los actores buscan de manera eficiente resultados a demandas sociales, optando por las instituciones en como primera instancia. Por esta razón, el neoinstitucionalismo político considera a las instituciones como un conglomerado de leyes y costumbres que fundan sus principios en los procedimientos organizacionales (March & Olsen, 1997).

En ese contexto, el recuadro institucional inicia a partir de la unificación entre la teoría racional y la teoría analítica referente al estudio de políticas públicas, aunque de igual forma existen otros estadios que agrupan estos argumentos, como la seguridad institucional y la transformación social.

Con relación a la seguridad o estabilidad institucional, March y Olsen no se aíslan de la representación de la estabilidad racional para la toma de decisiones, pero en discrepancia con esta teoría incide la calidad que le dan las instituciones como concluyente de los intereses de los miembros de las organizaciones a partir de principios culturales semejantes y leyes ambiguas. Por lo tanto, el fenómeno político es el producto de un conglomerado de instituciones con normatividad surgidas de la capacidad de los individuos de auto determinarse, según sus condiciones de temporalidad económica, social e histórica y las políticas cambien de acuerdo con estas tres condiciones de temporalidad (March & Olsen, 1997).

Desde esa perspectiva, los procedimientos de las organizaciones para resolver necesidades sociales se convierten en leyes, como diría Olsen, conforme a la congruencia de las normas institucionales y las responsabilidades asignadas:

> que componen la cultura institucional, estas normas estructuran el conocimiento y prácticas que componen la realidad fáctica y el recuadro de referencia en el que los individuos y organizaciones deciden las problemáticas sociales, otorgando especialidad y seguridad institucional expresado en su estabilidad, desplegando así la "lógica de lo apropiado", según el cual, los actores deciden, no con la expectativa de maximizar sus intereses (Peters, 2003, p. 218).

Ahora bien, con relación al cambio institucional, las responsabilidades no permanecen estáticas, sino que tienden a su desaparición cuando no cumplen con demandas sociales (Peters, 2003). Autores como March y Olsen han señalado que, en el caso de las reglas consuetudinarias, los cambios son mucho más complejos, debido a que corresponden a las dinámicas de la sociedad; mientras que los cambios de normativos deben ser permanentes como parte de la dinámica del Estado (March & Olsen, 1997).

De esta manera, el neoinstitucionalismo se posiciona teóricamente sobre el institucionalismo tradicional, en el sentido de rechazar las representaciones conservadoras o restrictivas —referentes al papel del Estado y sus organizaciones no limitadas— a las normas sustanciales y procedimentales, y en su lugar, concilia entre normas y rutinas para la formulación de políticas públicas.

La interacción entre las instituciones y el contexto histórico, social y económico genera un cambio, pero la velocidad de adaptabilidad no siempre coincide con la transformación demandada por la sociedad y la respuesta dada por las políticas públicas y sus decisiones, en consecuencia, la teoría neoinstitucional desarrolla procesos de toma de decisión en tres etapas: 1. información estadística verificable; 2. Correspondencia con las representaciones y demandas sociales y; 3. Un sistema político coordinado por el acreedor de decisión (March & Olsen, 1997).

Finalmente, el enfoque neoinstitucional brinda algunas tesis de entendimiento del cambio institucional como una causa permanente de transformación de las organizaciones y que pueden tolerar modificaciones repentinas que permiten adaptarse a las necesidades propias y tangibles de la sociedad, sin restringir su avance evolutivo, evitando su desaparición a partir de la especialización y coordinación.

Algunos conceptos sobre “organización”.

Las organizaciones emergen de la estructuración de las fábricas, las maquinarias y la industrialización de las empresas y desde esa perspectiva se identifican tres visiones respecto a lo organizacional: la mecanicista, la organicista y la holográfica, las cuales se desarrollaron en el marco de la Revolución Industrial, generando una transición (Grisales, 2002). La visión

mecanicista de las organizaciones se ha definido como: “la tayloriana y la fayoliana, hacen del hombre un simple engranaje de un proceso técnico de producción o de un todo funcional.” (Muñoz, 2002, p. 10). Esta definición es aplicable hoy día en toda estructuración organizacional de trabajo que demanda la división de tareas, con el fin de aumentar la productividad y evitar el control de una sola persona sobre la línea de producción. Además, garantiza que el error humano o el sabotaje de un individuo no afecte el producto final, relevando a los individuos como recursos renovables.

Por su parte, la perspectiva organicista surge a partir de la década de los 30 relacionada con teorías administrativas de la Escuela de Relaciones Humanas, la cual

> se inspira en los seres vivos, sus necesidades y relaciones de supervivencia con el entorno, como elementos estructurantes de la nueva versión organizacional, por lo tanto, nació más del afán de remediar las polémicas consecuencias del modelo anterior, que, como una verdadera alternativa organizacional, pues parte de la misma escisión fundacional del Management Científico (Muñoz, 2002, p. 11).

En tal sentido, la teoría filosófica organicista ha intentado catalogar al Estado como un organismo vivo, que trasciende a los individuos que lo integran. Así mismo, la estructura estatal o administración se comprenden como un todo diferente de la suma de sus partes o de los individuos que lo integran, es decir, que la organización administrativa estatal formada por el ser humano, es una forma superior de organización biológica y, por tanto, para ella aplican las leyes naturaleza biológica.

Ahora bien, la visión holográfica se ha inspirado en el cerebro humano y sus posibilidades de redundancia y conectividad. en consecuencia, desde este paradigma las organizaciones son como “El todo está en cada una de las partes, se convirtió en el nuevo lema organizacional para significar

que cada integrante de la organización participa plenamente de los propósitos y conocimientos de la empresa como un todo" (Muñoz, 2002, p. 12).

A comienzos el siglo XX se elaboraron los primeros documentos referentes a la administración, tal como se conocen en la actualidad. Los doctrinantes de la época abordaron el tema administrativo desde el punto de vista funcional de la organización, reconociendo que las especializaciones por tipo de trabajo aumentan la eficiencia. De ahí que Henri Fayol, en su obra titulada *Administración industrial y general* considera que la división de funciones y procedimientos es una forma de organización (Fayol, 1916).

De modo que, Henri Fayol fue el primero en sistematizar el comportamiento gerencial, estableciendo los principios de la administración como la unidad de mando, la subordinación del interés particular al interés general y dividiendo las operaciones industriales o de trabajo en grupos denominados funciones básicas de la empresa —considerando a la función administrativa como la más importante por ser la encargada de contener tanto la planificación, organización, dirección, coordinación y control de todas las organizaciones tanto estatal como privada, sea este el momento de indicar que el tema de administración se desarrollara más adelante—.

Por su parte, el filósofo y jurista alemán, Maximilian Weber en su obra titulada *La sociología de las organizaciones*, planteó una teoría burocrática fundada en los principios que gobiernan las organizaciones (Rivas, 2009). Lo anterior con la finalidad de salvaguardar el nivel jurídico de un Estado. Por lo tanto, la teoría burocrática weberiana resalta el desarrollo de las organizaciones que asimilan la forma racional y legal, bajo un esquema formal garantizando la coordinación.

Adicionalmente, Max Weber refiere que las organizaciones de estructura piramidal surgieron del concepto de la empresa y bajo diferentes pilares de la administración pública y que interactúan con otras organizaciones mediante procesos administrativos de extensión, aunque están

desprovistas de los beneficios de la libre competencia y la innovación como criterio de evolución, ya que están gobernadas por la condicionalidad de su gestión, impidiendo que satisfagan la demanda de necesidades sociales de forma eficiente y pronta.

De acuerdo con las críticas presentadas por Weber al sistema burocrático en su obra *La burocracia de la Economía y la Sociedad* formuló un modelo de organización hipotético (ideal), donde se desarrollan las líneas de producción y se estructuran las organizaciones, en relación con su aspecto de perpetuidad y fidelidad de actores para el interés propio y el bienestar social.

En cuanto a la teoría del comportamiento desarrollada por James March y Herbert Simon, estos conciben la organización como aquellas donde en todos los niveles de organización existan empleados que tomen decisiones y contribuyan al logro de objetivos (Rivas, 2009). De ahí que autores como Maturana y Varela, conciban las organizaciones como la capacidad de formar redes de procesos como respuesta a las perturbaciones del medio (Rivas, 2009), las cuales tienen mayor relevancia al momento de implementar una decisión de política pública por parte de los individuos que toman decisiones en cada uno de sus niveles dentro de las organizaciones.

Por su parte, teóricos como Rumelt, Schendel y Teece hablan de que las organizaciones son mecanismos donde prevalecen los intereses de la organización, en lugar de los particulares (Rivas, 2009), haciendo evidente que de ellas surgen dinámicas de relación con los ciudadanos, a diferencia de la definición clásica de las organizaciones. Mientras tanto, Barney estudia la organización desde un escenario orientado a la eficiencia en relación con recursos y capacidades en búsqueda de un propósito específico al menor costo y tiempo (Rivas, 2009).

Posteriormente, Kauffman desde la teoría de los sistemas complejos adaptativos menciona que las organizaciones son adaptables al entorno, generando un mayor rol e impacto en la sociedad (Rivas, 2009). De esta manera se reconfigura la necesidad de conocer el alcance de una

organización, el porqué de esta, su forma de interacción con el ciudadano y su interior, en particular con los empleados que cumplen funciones específicas, tal como lo plantea Linhart (1997) —citado por en la obra *Nuevos y viejos paradigmas* de Marcela Zangaro— donde sostiene que:

> los nuevos modelos organizacionales y de gestión de los recursos humanos delineados se rigieron principalmente sobre las críticas realizadas a las grandes estructuras, la estricta división técnica y social del trabajo, la concentración e integración vertical de la producción, la lógica de flujo empujado y la prescripción de tareas deudoras de los principios de la organización científica del Trabajo y su aplicación fordista. (Zangaro, 2005, p. 142).

En este orden de ideas, se originaron nuevas propuestas teóricas a nivel organizacional a partir de la teoría burocrática o clásica, buscando alejarse cada vez más del paradigma clásico taylorista-fordista, Por ejemplo Etkin y Schvarstein menciona el paradigma de la complejidad que se caracteriza por definir "una arquitectura organizacional en la que la antigua estructura piramidal jerárquica se achata por medio del recorte en los puestos medios y una reorganización de los restantes que, en ciertos niveles, ya no son fijos sino que se definen y se articulan en función de los proyectos organizacionales" (Zangaro, 2005, p. 3) y donde se exige a cada una organización un "crecimiento lateral de la organización que genera una estructura de tipo reticular imagen especular de las redes informáticas que pone en juego nuevas modalidades de interacción y comunicación entre sus integrantes y una mayor flexibilidad para la toma de decisiones" (Zangaro, 2005, p. 5).

Luego de abordar las principales definiciones sobre organización en esta investigación la organización será comprendida como: un conjunto de recursos administrativos y humanos que permiten un fin común basado en el principio del interés general sobre el individual, desde un

esquema horizontal y descentralizado administrativamente en el que los individuos desarrollan labores especializadas (con división de tareas sin que ostenten el poder absoluto) y de forma imparcial sobre el medio de producción. Esto permite que el trabajo y la producción sean más eficaces y enmarca a la organización en el respeto y la dignidad de sus integrantes, es decir, desde el bienestar de los individuos y el entorno donde se desarrolla la organización.

Con esta definición se resaltan los atributos propios de esta, en particular, cuando se busca una organización estructural en pro de una productividad eficiente, que respete la dignidad de sus integrantes y que cumpla con un fin social en el entorno donde se desarrolla su objeto social.

Influencia de la *New Public Management* en las organizaciones.

La crisis del modelo económico occidental de los años 70 y 80 de los países industrializados que fundaron su economía en energías no renovables como el petróleo y el fin del sistema de patrón oro en la política monetaria internacional del dólar, dieron origen a la presencia cada vez más fuerte de movimientos sociales que promovían confrontaciones en países con dinámicas de desarrollo industrial más fuerte. Por tal motivo, la discusión en los costos sociales que conlleva la eficacia como paradigma productivo en el proceso de producción de capital (Neffa, 1998), con lo cual se va desarrollando un nuevo contexto de fuerzas a nivel mundial alrededor de un modelo económico más abierto dominado por las necesidades de una sociedad consumista y con flujos de capital en constante movimiento.

Como el comportamiento de los Estados suele tener efectos sobre las organizaciones estas "comenzaron a implementar procesos de reconversión de los modelos organizacionales y de gestión de los recursos humanos para encarar los nuevos mercados caracterizados ahora como flexibles, vertiginosos, inciertos y altamente competitivos". (Zangaro, 2005, p. 2).

Es en ese momento histórico y económico que cobra mayor importancia la *teoría de la especialización* bajo la influencia de la nueva administración pública, que inició su desarrollo desde las mayores potencias económicas, puntualmente tras la victoria arrolladora del Partido Conservador y Unionista en las elecciones generales de 1979 en Gran Bretaña, la cual trajo consigo:

> la puesta en marcha de una serie de reformas que han modificado sustancialmente la estructura y el funcionamiento de la administración central inicialmente asociadas a la filosofía neoliberal de la Nueva Derecha, animadas por el principio del *Value for Money* e impulsadas por la firme creencia en las bondades de la utilización de los métodos de gestión de la empresa privada en la Administración pública (Román, 2000, p. 79).

La implantación de las directrices del Programa *Next Steps* ha implicado una profunda transformación de la administración central en Gran Bretaña, desde el Informe *Northcote Trevelyan* en 1854, generando confianza a las agencias y con esto, mayor eficacia en la prestación de un servicio, en la medida que las organizaciones tienen presupuesto para tener nóminas de personal propias, con autonomía, lo cual posibilitó un la especialización en la prestación de servicios (Barberis, 1998). En ese contexto, las agencias se separan del poder central del Estado o de la uniformidad de las organizaciones gubernamentales.

Ahora bien, en este proceso de especialización de los diferentes Estados se adoptaron formas organizativas para impulsar actividades comerciales, desde empresas de carácter privado, posicionando los procesos de privatización como una nueva tendencia organizacional (Barberis, 1998). En consecuencia, estos fenómenos sustentaron en “una serie de análisis de costes financieros con el fin de averiguar cuánto dinero podría ahorrarse cada departamento del Gobierno en la gestión de presupuestos” (Román, 2000, p. 81).

Esto evidencia que el objetivo primario de la privatización se orienta a las políticas de equilibrio fiscal, particularmente hacia el desmonte del Estado de bienestar, hasta neutralizar los organismos de interés que se benefician del Estado (Barberis, 1998). Se trata de:

> sistema de gestión que no solo pretende detectar y evitar el despilfarro y la mala administración del dinero público, sino que además defiende la necesidad de la clasificar las líneas de responsabilidad de los gestores públicos y de procurar a los ministros mejor información sobre lo que ocurrirá en el interior de sus departamentos (Román, 2000, p. 82).

La tendencia a la privatización fue un proceso común en el Reino Unido y Europa durante los 90, sustentada en la globalización (Barberis, 1998), así como en la especialización de las naciones en la solución de demandas sociales, que particularmente para el caso colombiano, que afrontaba una grave crisis institucional y política por la época de mayor violencia del país. (Ahumada, 2002). En ese escenario político, fue necesario que, en 1990, se convocara mediante referendo, una Asamblea Constituyente que originó la una nueva Constitución Política para de un lado, fortalecer la democracia participativa y por el otro, revocar al Congreso elegido en 1990. Este ajuste político consistía en una modernización institucional como prioridad del gobierno (Ahumada, 2002).

En relación con la modernización institucional, cabe mencionar que la Constitución de 1991 robusteció aún más el poder del presidente de la República en diferentes áreas, donde se destacan la planeación, las relaciones internacionales y la reorganización de la administración pública y de la rama judicial (Ahumada, 2002). En consecuencia, esta ampliación de facultades permitió al ejecutivo decidir sobre las políticas de apertura económica (privatización e integración regional), las cuales se convirtieron por primera vez en normas constitucionales en 1991. Estableciéndose que “El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales

y ecológicas y la integración económica, social y política con las demás naciones.” (Const., 1991, art. 226).

La iniciativa privada y la competencia económica también son consagradas en la Constitución, al determinar que la libre competencia es un derecho de todos que supone responsabilidades. Además, la privatización de la empresas públicas aparece contemplada de manera expresa, “con relación a que el gobierno podrá enajenar o liquidar las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no se cumplan los requisitos de eficiencia conforme lo determina la Ley” (Const., 1991, art. 336).

Cabe mencionar que, el fundamento legal para la venta de estas empresas se da con relación a la venta de los intereses o acciones del Estado en una empresa; de igual forma se habló de la privatización a nivel departamental y las atribuciones de los gobernadores en esa materia, y la potestad de los Concejos y los alcaldes respecto a la privatización en los municipios; referente en particular “a la firma de contratos por partes de las autoridades nacionales departamentales y nacionales con entidades privadas sin ánimo de lucro para el suministro de servicios y sobre la participación compañías privadas en la prestación de la seguridad social” (Const., 1991, art. 55).

Otro asunto prioritario con respecto al fortalecimiento del modelo neoliberal es la consagración constitucional del reordenamiento territorial, concebido dentro del modelo de la descentralización, buscando debilitar las funciones del Estado central y dispersarlas en el territorio nacional” Otro elemento relacionado con el fortalecimiento del modelo constitucional en Colombia, se relaciona con el proceso de ordenamiento territorial, con su particular figura de la “descentralización”, con la que se debilitan y dispersan las funciones del Estado Central (Ahumada, 2002).

Con esto se permite a los entes territoriales departamentales y municipales fronterizos “para adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino de igual nivel, programas

de cooperación e integración dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente." (Const., 1991, art. 289) y, además, faculta a las entidades territoriales para emitir títulos y bonos de deuda pública y para contratar crédito externo.

De modo que, la Constitución de 1991 potenció el poder presidencial sobre la administración pública y la rama ejecutiva en general, inclusive con el fin de realizar modificaciones a la estructura de ministerios y entidades públicas (Ahumada, 2002). De igual forma, la Carta Magna le confirió poderes al ejecutivo para suprimir, fusionar o restructurar las entidades de su Rama, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales, y las sociedades de economía mixta del orden nacional. Con base en tales poderes extraordinarios, para el año 1992, el gobierno decretó una importante reforma administrativa que restructuró, fusionó y suprimió varias instituciones oficiales, debilitando el poder económico del Estado y la privatización de empresas públicas (Ahumada, 2002). Entre las entidades eliminadas se encuentra el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte (INTRA), el Ministerio de Obras Públicas resultó desmantelado casi por completo, en tanto que, el Fondo Vial Nacional se transformó en el Instituto Nacional de Vías (Invías), encargado de contratar con el sector privado el mantenimiento de las carreteras. Esta reforma buscó la reducción del papel del Estado en la economía donde tradicionalmente el sector privado lo hacía (Ahumada, 2002).

En síntesis, se puede decir que la influencia de la nueva administración en las organizaciones se orientó a aumentar la eficacia y eficiencia de estas, al ajustarse a la libre competencia con los particulares, desmontando las obligaciones que pueden ser asumidas por empresas externas a la administración en sí misma y sus facultades para contratar directamente sus servicios. Para ello incorporó figuras como la desconcentración y la descentralización del poder del Estado, y de este modo facilitó el cubrimiento de la demanda de prestaciones y servicios de la sociedad.

Administración Pública y la descentralización.

La administración pública se caracteriza por atributos propiamente estatales; es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir de este. Además, se relaciona con el *movimiento*, convirtiendo a la administración pública en la actividad del Estado. Esta noción ha sido extraordinariamente consensual, espacial y temporalmente. En Alemania, Carlos Marx se refirió a la actividad organizadora del Estado y Lorenz van Stein a la actividad del Estado; en tanto que, en los Estados Unidos, Woodrow Wilson discernía sobre el gobierno en acción, mientras Luther Gulick se cuestionaba por el trabajo del gobierno y Marshall Dimock concebía al Estado como constructor. (Guerrero, 2018).

Sin embargo, una de las definiciones clásicas fue la abordada por Charles Jean Bonnin, recopilada en el documento *Administración pública: paradigmas de hoy y siempre*, en donde la administración pública es concebida como: "la que tiene la gestión de los asuntos respecto a las personas, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones como incumbiendo al orden público." (Silva, 2018, p. 14).

Cabe mencionar que, si bien el concepto está estrechamente ligado al orden estatal al cual están unidas las instituciones, también se incluye que la administración pública tiene por objeto la sociedad tal como lo menciona Omar Guerrero al afirmar que "la administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desenvolvimiento de la sociedad" (Guerrero, 2018, p. 7).

Ahora bien, desde una perspectiva más reciente la administración pública contemporánea se puede definir como un sistema conformado por un "conjunto de organizaciones de carácter público

descentralizadas administrativa, con personería jurídica e independencia económica y que pueden ser de carácter nacional, distrital, departamental y municipal" (Rodríguez, 2008).

Esta definición elucida la relación que existe entre los términos de administración pública y organización, en consecuencia, "la administración pública será el pilar de estructuración de los principios que gobiernan las organizaciones territoriales desarrollando así los principios de eficiencia, imparcialidad y prevalencia del interés general sobre el particular en el desarrollo de una estructura organizacional productiva y eficiente que genere bienestar a los ciudadanos, al desarrollar del objeto social." (Rodríguez, 1995). La administración pública se relaciona con el qué y cómo del gobierno:

> El qué es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador para realizar sus tareas, el cómo son las técnicas de dirección, los principios de acuerdo con los cuales se llevan al cabo exitosamente los programas cooperativos. Cada uno es indispensable; juntos forman la síntesis llamada administración (Dimock, 1967, p. 12).

Vale mencionar que, si bien el objeto de la administración pública se funda en el conocimiento técnico, este debe dirigirse a la sociedad para la cual trabaja "Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la perpetuación y desarrollo de la sociedad." (Guerrero, s.f.p.).

Se podría afirmar que la administración pública es el medio para cumplir los fines del Estado, por lo tanto, el fin esencial del Estado según la Carta Política consiste en "servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia

nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo." (Const., 1991, art. 2).

En esa vía se podría adicionar que "el fin último del Estado es promover el progreso, el bienestar social, en condiciones de estabilidad, perdurabilidad y en armonía entre los diferentes actores sociales" (Díaz, 2018, p. 109), por lo tanto, estos fines solo se logra materializar por intermedio del funcionamiento de sus organizaciones a partir de normas que constituyen políticas aplicables al sector especializado y la demanda social de cada organización para proveer bienes públicos (Guerrero, s.f.p).

En este sentido, la administración pública es una actividad que permite organizar el Estado, a partir de la reproducción de las condiciones que perpetúan la sociedad y la creación de sus elementos constitutivos (Guerrero, 2018). En consecuencia, los Estados organizados son más prósperos, pues satisfacen en debida forma las necesidades de la vida en condiciones civilizadas de sus habitantes (Díaz, 2018). A través de la administración pública se logra el programa o proyecto político de una Nación, convirtiéndose claramente en el propulsor de la economía y el instrumento esencial de la distribución de la riqueza, para satisfacer las principales demandas y necesidades sociales:

> la administración pública establece en sí la actividad del Estado que está enfocada a producir las condiciones que proporcionen la continuidad de la sociedad en el tiempo y desarrolla las capacidades estructurales que la conforman, ahora bien (…) la administración ha sufrido ciertos cambios como es el tema de la especialización de servicios y coordinación de las entidades lo que hace que en una nueva administración pública, descentralice y desconcentre su poder central en entidades privatizadas especializadas por servicios (UNAM, s. f. p., p. 3).

En consecuencia, se toma la descentralización como parte de la administración pública, en la medida que se otorgan funciones desde el nivel central a las entidades -nuevas o existentes- para cumplir de manera eficiente los objetivos del Estado. Al respecto, la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 1° señala que el país es:

> un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Const., 1991).

Desde esta perspectiva, la descentralización es una expresión de la organización del Estado, uno de los principios rectores de este (junto con la delegación y la desconcentración) y, cuya función administrativa debe estar al servicio de los intereses generales (Const., 1991]. Lo anterior implica profundizar en el concepto de descentralización. Al respecto el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la concibe como un proceso de transferencia de poder de decisión y responsabilidad del nivel central a una organización (pública o privada) o a unidad descentralizada para mejorar la eficiencia (DNP, 2002). En ese contexto, resulta útil señalar que existen varias tipologías de descentralización por servicios y territorial.

En virtud del artículo 210 de la Constitución Política, la descentralización por servicios concede competencias, funciones y recursos a entidades creadas por la ley, con el fin de realizar una actividad especializada. En esta categoría se encuentran los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. De manera análoga, la descentralización territorial también otorga competencias, funciones administrativas y recursos a las *entidades territoriales*, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, brindándoles autonomía (ESAP, DNP & USAID, 2011). Dicho de otra manera, la

descentralización territorial es “una forma de expresar territorialmente las relaciones entre el poder y la población, referida a la distribución de los poderes públicos entre un centro, entendido como el central nacional y múltiples divisiones subnacionales” (Mendoza, 2015, p. 74). Esto implica hablar de la descentralización administrativa, la cual se constituye en la:

> transferencia de funciones, competencias atribuciones, facultades o actividades del centro a otras personas jurídicas de derecho público o de derecho privado, la transferencia de competencias del centro hacia sus agencias, otros niveles de gobierno o particulares, puede corresponder a las modalidades de desconcentración, delegación, devolución, y privatización (Mendoza, 2015, p. 88)

Desde esta perspectiva, la administración pública debe estar al servicio del interés general y se desarrolla con fundamento en los principios de “economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones” (Const., 1991, art. 209). En tal sentido, la descentralización y desconcentración se desarrollan en nuestro ordenamiento como medios ejecutivos de principios constitucionales a favor de la administración pública. Ahora bien, de acuerdo con la Ley 489 de 1998:

> son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado aun cuando

> gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas (Ley 489, 1998, art. 68).

Bajo esta concepción, la normatividad legal y constitucional ha dispuesto que las organizaciones territoriales sean autónomas para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales. (Const., 1991, art. 287).

Los últimos dos numerales sitúan un concepto relevante para la investigación: la descentralización fiscal definida como "la asignación y distribución de competencias y recursos del Estado, es decir, a la transferencia de poder respecto del ingreso y el gasto público." (Mendoza, 2015, p. 89). Adicionalmente, el título XII de la Constitución Política, referente al régimen económico y la Hacienda Pública, particularmente, en el capítulo cuarto *de la distribución de recursos y de las competencias*, se establece que, para atender a los servicios a cargo de la nación, los departamentos, distritos y municipios:

> (...) se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley. (…) Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, (…), garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura. (Const., 1991, art. 356).

De lo anterior se puede inferir que existe una descentralización fiscal y otra política, aunque ambas implican necesariamente una descentralización por servicios, tanto así que las organizaciones descentralizadas por servicios, cuentan con competencias y recursos propios, en virtud de lo cual se les reconoció autonomía jurídica con capacidad adquirir derechos y obligaciones; autonomía financiera en virtud de la cual cuenta patrimonio propio e independiente de los fondos comunes del centro, de forma que cuenta con recursos para alcanzar sus objetivos; y autonomía técnica que les permite contar con reglamentación propia y específica en la que se precisa todo lo referente a la gestión de los asuntos a su cargo (Mendoza, 2015, p. 79).

La descentralización por servicios vincula a personas jurídicas de derecho público con la finalidad de prestar un servicio y debe estar enfocada a la competitividad del Estado respecto de las entidades privadas, se trata de una herramienta para que este cumpla con sus funciones de manera eficiente (Fino, 2001) y bajo esta concepción:

> La persona jurídica que surge tiene una dependencia jerárquica con el centro, que le transfiere la competencia, sin embargo, tiene algún grado de autonomía de gestión mayor al de las dependencias que conforman los organismos de la administración central. Lo que se transfiere es del ámbito de las competencias del centro que al ser transferidas a otra persona jurídica pública da al nuevo organismo un rol en la provisión de bienes y servicios a la población (Mendoza, 2015, p. 79).

Por lo tanto, estas entidades de derecho público adquieren una variedad de figuras jurídicas como “los establecimientos públicos, agencias técnicas, entidades autárquicas, organismos autónomos, entidades públicas empresariales, empresas industriales y comerciales, sociedades, corporaciones, y otras formas similares a las del sector privado.” (Mendoza, 2015, p. 84).

El último concepto que se abordará en este segmento hace referencia a la descentralización por colaboración, comprendida como el otorgamiento de competencias o funciones de la administración a particulares para que actúen en nombre de ellas (Rodríguez, 1995). Esta modalidad de descentralización se puede observar en la actividad notarial y el registro público de comercio, bajo la potestad de las cámaras de comercio, aunque tiene su origen en el inciso final del artículo 123 de la Carta Política que plantea que "La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio". aunque unos artículos más adelante, sobre el 210° señala que: "Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley" y en el artículo 267 indica que la Contraloría General de la Nación (CGN) vigilará la gestión fiscal de la administración "y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación", mientras que hacia el artículo 365, se señala que los servicios públicos "podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente por comunidades organizadas o por particulares" (Const., 1991, arts. 267 y 365).

Capítulo 3. Marco jurídico

En este segmento se abordará el tema de la caducidad de las acciones contravencionales a partir del bloque de constitucionalidad, los principios amparados en la Carta Magna en torno a la libertad y la locomoción, la legislación vigente sobre tránsito y trasporte y la jurisprudencia de las Altas Cortes referente al tema, a fin de estructurar el marco jurídico que debe ser aplicado al problema de investigación.

De acuerdo con el artículo 1° de la Carta Política, "Colombia es un Estadio Social de derecho, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, fundada en el respeto de la dignidad humana y en la prevalencia del interés general." (Const., 1991). Ahora bien, se debe tener presente

que los colombianos tienen garantizado su derecho fundamental a la libertad, ya que todos los ciudadanos nacen “libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación” (Const., 1991, art. 13). De lo anterior se desprende el derecho a la “libre locomoción o movilidad” el cual se encuentra plasmado en diversos convenios y pactos internacionales, entre ellos la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

En el numeral primero del artículo 13 de esta, se estableció que: “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado” Por su parte, la Ley 74 de 1968 —que adoptó el artículo 12del Pacto Interamericano— ha determinado que: “Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia” (Ley 74, 1968, art. 12).

En Colombia, de acuerdo con su Constitución, los ciudadano son libres para ejercer su derecho a la locomoción, sin perder de vista que “Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes” (Const., 1991, art. 6), por consiguiente, las personas que participen en el tránsito como conductor, pasajero o peatón tendrá que evitar obstaculizar, perjudicar ni poner en riesgo “a las demás y debe conocer y cumplir las normas y señales de tránsito que le sean aplicables, así como obedecer las indicaciones que les den las autoridades de tránsito” (Ley 769, 2002, art. 55).

Ahora bien, así como existe libertad y sanción —o consecuencias al infringir las normas básicas— la Constitución también ha establecido como derecho fundamental el debido proceso, que será “aplicado a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” (Const., 1991, art. 29). Para el caso puntual, existe el CNTT —Ley 769 de 2002—, con el fin de prevenir o sancionar aquellos comportamientos que exceden el derecho a la movilidad y, por lo tanto, representan una

fuente de riesgos en las vías, es decir, que el CNTT protege de un lado, los derechos fundamentales de los demás usuarios viales, pero respetando el debido proceso a los presuntos infractores.

Red de actores viales definidos por la Ley.

De acuerdo con el CNTT los actores involucrados son en primera instancia, las autoridades de tránsito, en cabeza del ministro de Transporte; seguido por los gobernadores y alcaldes, la Policía Nacional (en particular, los agentes de la Dirección de Tránsito y Transporte), la Superintendencia General de Puertos y Transporte y los agentes de Tránsito. Todas estas autoridades deben velar "por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público" (Ley 769, 2002, art. 7). En consecuencia, las funciones de las autoridades de tránsito tienen un carácter regulatorio y sancionatorio, ejerciendo acciones orientadas a la prevención y la asistencia técnica a los usuarios de las vías.

Adicionalmente, las autoridades de tránsito pueden delegar en entidades privadas "el aporte de pruebas de infracciones de tránsito, el recaudo de las multas correspondientes, la tramitación de especies venales y todos los trámites previstos en las normas legales y reglamentarias" (Ley 769, 2002, art. 7). Sin embargo, las autoridades se reservan la facultad de la valoración de dichas pruebas referentes a las infracciones, conforme a lo estipulado en la norma.

En tal sentido, el CNTT faculta a las autoridades de tránsito para que puedan contratar con privados la implementación de ayudas tecnológicas, pero esta se deberá realizar,

> conforme las reglas que para tal efecto dicten las normas de contratación estatal, la remuneración a la inversión privada para la instalación y puesta en operación de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones no podrá superar en ningún caso el 10% del recaudo (Ley 1843, 2017, art. 5).

Otro actor vial serán los peatones o personas que transitan caminando por la vía públicas, las cuales deberán movilizarse “fuera de las zonas destinadas al tránsito de vehículos y cuando un peatón requiera cruzar una vía vehicular, lo hará respetando las señales de tránsito y cerciorándose de que no existe peligro para hacerlo” (Ley 769, 2002, art. 57). Existen una serie de restricciones para los peatones con el fin de evitar que incurran en imprudencias que puedan desencadenar accidentes que atenten contra su vida o la de otros actores viales. Los peatones que queden incursos en las prohibiciones del artículo 58 del CNTT: “se harán acreedores a una multa de un salario mínimo legal diario vigente, sin perjuicio de las demás acciones de carácter civil, penal y de policía que se deriven de su responsabilidad y conducta” (Subrayado propio, Ley 1811, 2016, art. 58). De acuerdo con Michel Foucault (2007), una conducta equivale a una acción igual, una consecuencia, por lo tanto, cuando un peatón u otro actor vial ejecuta acciones contrarias a las reglas, deberá ser sancionado sin distinción por parte de las autoridades de tránsito en su jurisdicción respectiva.

El tercer actor vial son los conductores de automotores, los cuales “deben transitar, obligatoriamente, por sus respectivos carriles, dentro de las líneas de demarcación, y atravesarlos solamente para efectuar maniobras de adelantamiento o de cruce.” (Ley 1811, 2016, art. 60). Los conductores, además, deberán ceder su derecho dando prelación a los derechos de peatones y ciclistas, por lo tanto “todo conductor de un vehículo deberá abstenerse de realizar o adelantar acciones que afecten la seguridad en la conducción del vehículo automotor, mientras éste se encuentre en movimiento” (Ley 769, 2002, art. 61).

El cuarto actor vial es el transporte público, según la norma los vehículos de “servicio público de pasajeros no deben llevarse objetos que puedan atentar contra la integridad física de los usuarios y el equipaje deberá transportarse en la bodega” (Ley 769, 2002, art. 87), con referencia a los conductores de servicio público existirá control de infracciones, en el que “Los Organismos de

Tránsito deberán reportar diariamente al Registro Único Nacional de Tránsito(RUNT), las infracciones impuestas por violación a las normas de tránsito" (Decreto Ley 19, 2012, art. 93). Para evitar las sanciones de la Superintendencia de Puertos y Transporte, las empresas de transporte público terrestre "deberán establecer programas de control y seguimiento de las infracciones de tránsito de los conductores a su servicio" (Decreto Ley 19, 2012, art. 93).

En este contexto se debe hablar de la solidaridad por multas —elemento relevante para este trabajo de investigación—, ya que la norma especial ha establecido: "Serán solidariamente responsables por el pago de multas por infracciones de tránsito el propietario y la empresa a la cual esté vinculado el vehículo automotor, en aquellas infracciones imputables a los propietarios o a las empresas" (Ley 1383, 2010, art. 93).

El quinto actor vial corresponde a los conductores de bicicletas, triciclos, motocicletas, motociclos y mototriciclos, los cuales deberán "transitar por la derecha de las vías a distancia no mayor de un (1) metro de la acera u orilla y nunca utilizar las vías exclusivas para servicio público" (Ley 769, 2002, art. 94), portando junto a sus acompañantes casco de seguridad y prendas reflectivas, entre las seis de la tarde y las seis de la mañana del día siguiente o cuando la visibilidad sea escasa. En tal sentido, el CNTT señala que los ciclista y motociclistas deberán respetar señales, normas de tránsito y límites de velocidad, "no transitar sobre las aceras, lugares destinados al tránsito de peatones y por aquellas vías en donde las autoridades competentes lo prohíban, deben usar las señales manuales detalladas en el artículo 69 de la Ley 769 de 2002. Estos actores cuentan con vías exclusivas: las ciclorrutas, sobre las cuales ni los peatones ni otro tipo de vehículos con motor podrán transitar, para evitar accidentes e infracciones.

Sanciones y procedimientos viales.

Atendiendo a los elementos definidos en el Título IV de la Ley 769 de 2002, estos son: "Amonestación, multa, retención preventiva de la licencia de conducción, suspensión de la licencia de conducción, suspensión o cancelación del permiso o registro, inmovilización del vehículo, retención preventiva del vehículo y cancelación definitiva de la licencia de conducción." (Ley 1383, 2010, art. 122).

Es importante aclarar que estas sanciones se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción, independientemente de las sanciones ambientales a que haya lugar por violación de cualquiera de las regulaciones, prohibiciones y restricciones sobre emisiones contaminantes y generación de ruido por fuentes móviles.

Las amonestaciones consisten en la facultad que tienen las autoridades de tránsito para solicitar "la asistencia a cursos obligatorios de educación vial. El infractor que incumpla la citación al curso será sancionado con multa equivalente a cinco salarios mínimos." aunque cuando se reincida —cometiendo más de una falta durante el semestre—, "se suspenderá la licencia de conducción por un término de seis meses, en caso de una nueva reincidencia se doblará la sanción." (Ley 769, 2002, art. 124).

La inmovilización, por su parte, consiste en suspender temporalmente la circulación del vehículo por las vías públicas o privadas abiertas al público, en consecuencia: "el vehículo será conducido a parqueaderos autorizados que determine la autoridad competente, hasta que se subsane o cese la causa que le dio origen, a menos que sea subsanable en el sitio que se detectó la infracción." y para que el vehículo se entregue, deberá existir una orden a favor del propietario o al infractor emitida "por la autoridad de tránsito competente, previa comprobación directa de haberse subsanado la causa que motivó la inmovilización" , aunque los infractores deberán

acreditar su identidad con la exhibición de documentos como tarjeta de propiedad o la licencia de conducción (Ley 769, 2002, art. 125).

En cuanto a las sanciones por incumplimiento de las normas de tránsito, estas serán graduales de acuerdo con la gravedad de la infracción, para ello "se tendrá en consideración el grado de peligro tanto para los peatones como para los automovilistas" (Ley 769, 2002, art. 130), y en caso de fuga, se duplicará la multa.

En Colombia, el legislador ha establecido un catálogo amplio de multas con su respectivo valor pecuniario haciendo una subclasificación, basada en la gravedad y su respectiva represión de carácter pecuniario, estas se encuentran en el artículo 131 del CNTT, donde además se han establecido unos agravantes a las sanciones como la conducción en estado de embriaguez, por ejemplo.

Competencia de los organismos de tránsito.

De acuerdo con las disposiciones legales, ciertas entidades deben conocer las faltas ocurridas dentro del territorio de su jurisdicción, conforme al debido proceso que debe asistir a todas las actuaciones administrativas y judiciales. para esto se ha definido que la cuantía determinara qué Inspecciones de Tránsito conocerán las

> infracciones sancionadas con multas de hasta veinte salarios, y en primera instancia de las infracciones sancionadas con multas superiores a veinte salarios mínimos diarios legales vigentes o las sancionadas con suspensión o cancelación de la licencia para conducir, siendo la segunda instancia su superior jerárquico (Ley 769, 2002, art. 134).

La determinación de competencia por cuantía y territorio da paso al procedimiento que frente a la comisión de una contravención la autoridad de tránsito debe seguir, en un primer momento:

> Ordenará detener la marcha del vehículo y le extenderá al conductor la orden de comparendo en la que ordenará al infractor presentarse ante la autoridad de tránsito competente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes. Al conductor se le entregará copia de la orden de comparendo (Ley 1383, 2010, art. 135).

En caso de que se trate de un vehículo de servicio público se hará llegar copia del comparendo a la empresa donde está vinculado con copia a la Superintendencia de Puertos y Transporte los tres días hábiles siguientes (Ley 1383, 2010 Artículo 22). Sin embargo, es necesario que el comparendo esté firmado por el conductor, cuando sea posible, pero si este no firma ni presenta la licencia podrá firmar un testigo identificado con sus datos e igual, En este caso, la firma del testigo tiene la misma implicación de la firma por parte del presunto infractor, es decir que el comparendo se entiende notificado y empiezan a correr los términos para que se presente ante la autoridad competente a solicitar la celebración de la audiencia o asumir la comisión de la falta.

Ahora bien, frente a esta formalidad, las autoridades de tránsito podrán contratar el servicio de medios técnicos y tecnológicos que permitan evidenciar la comisión de infracciones o contravenciones, el vehículo, la fecha, el lugar y la hora (Ley 1383, 2010 Artículo 22).

El asunto de la notificación por correo de las infracciones o contravenciones de tránsito recaudadas con medios técnicos y tecnológicos no está exento de polémica. Sobre este tema se ha pronunciado la Corte Constitucional, declarando exequible esta norma, el decir que:

> interpretando armónica y sistemáticamente el aparte acusado con la regla general contenida en el parágrafo 1° del artículo 129 de la Ley 769 de 2002, y con el texto del propio artículo 22 de la Ley 1383 de 2010 (que a su vez modifica el artículo 135 de la Ley 769 de 2002), la Corte llega a la conclusión, de que la obligación atribuida al propietario de tener que pagar la multa, solo puede tener lugar, como consecuencia de su

> vinculación formal a la actuación administrativa, y luego de que se establezca plenamente su culpabilidad en la infracción. (Sentencia C-980, 2010, p. 38).

Bajo este argumento la Corte Constitucional sostiene que no queda duda que al ordenar enviar por correo el comparendo y sus soportes al propietario, e imponerle la obligación de pagar la multa, en los casos en que la infracción se detecta por medios técnicos y tecnológicos, no se está interpretando que:

> A partir de una lectura sistemática de las normas citadas, y del propio texto acusado, debe entenderse que el sentido de la notificación de la infracción al propietario cumple la doble función de enterarlo sobre la existencia del comparendo, y, a su vez, de permitirle comparecer al proceso administrativo para defender y hacer valer sus derechos, cuando así lo considere (Sentencia C-980, 2010, p. 39).

Esta interpretación de la Corte Constitucional lleva a concluir que la sanción prevista debe ser resultado de una actuación en la que se demuestre la responsabilidad del propietario del vehículo en la comisión del ilícito, la cual, si bien se puede presumir, también debe respetar el debido proceso y el derecho a la defensa que tienen los propietarios de estos vehículos. En consecuencia, la culpabilidad puede ser desvirtuada a partir de la acreditación de eventos como los descritos por el Ministerio Público en el concepto de rigor, entre los que se cuentan:

> (i) que el vehículo que conduce la persona que comete la infracción transita con placas falsas, adulteradas o duplicadas; (ii) que el vehículo le pertenece a una persona que se dedica al negocio de alquiler de vehículos o al *leasing*; o (iii) que el vehículo que conduce la persona que comete la infracción ha sido hurtado o sustraído a su propietario. Para que ello sea posible, se requiere, entonces, que se garantice al propietario la posibilidad de intervenir en la actuación y ejercer su derecho a la defensa, pues, como lo prevé el artículo

> 129 del Código Nacional de Tránsito, las multas no pueden ser impuestas sino a la persona que cometió la infracción. (Sentencia C-980, 2010, p. 39).

Ahora, en relación con las características del formulación del comparendo, cabe mencionar que esto le corresponde al Ministerio de Trasporte como máxima autoridad de tránsito, y para esto deberá indicarle al conductor los derechos que tiene: “a nombrar un apoderado si así lo desea y que, en la audiencia, para la que se le cite, se decretarán o practicarán las pruebas que solicite” (Ley 769, 2002, art. 135).

Asimismo, la Ley aclara que las copias de orden de comparendo deberán ser entregados dentro de las 12 horas siguientes, por parte de la autoridad de tránsito al funcionario competente, so pena de incurrir en causal de mala conducta, mientras cuando se trate de “agentes de policía de carreteras, la entrega de esta copia se hará por conducto del comandante de la ruta o del comandante director del servicio” con el propósito de hacer más efectivo el trámite y para acomodarse a los parámetros de una nueva administración pública “los organismos de tránsito podrán suscribir contratos o convenios con entes públicos o privados con el fin de dar aplicación a los principios de celeridad y eficiencia en el cobro de las multas.” (Ley 1383, 2010, art. 22).

Actuación para la imposición del comparendo.

De acuerdo con el Decreto Ley 19 de 2012, si el incumplido acepta que cometió la infracción podrá reducir su multa hasta en un 50% si cancela dentro de los cinco días hábiles siguientes a la orden de comparendo y asiste a un curso de normas de tránsito, o podrá reducir la multa hasta un 25% si cancela dentro de los veinte días hábiles siguientes a dicha orden, pero en caso de que la infracción sea aceptada pero no se cancele dentro de los plazos señalados se deberá pagar el 100% del valor de la multa, más los respectivos intereses moratorios.

De ahí que, cuando el infractor demuestre que la orden de comparendo por infracción "no fue notificada o indebidamente notificada, los términos establecidos para la reducción de la sanción comenzarán a correr a partir de la fecha de la notificación del comparendo" es decir, solo cuando se logre acreditar que efectivamente se surtió la notificación en debida forma. (Decreto Ley 19, 2012, art. 205).

En ese contexto, resulta necesario saber cómo se establecen los términos perentorios en el CNTT, ya sea por días siguientes, días hábiles y días calendario, lo cual ha sido determinada de manera análoga al Código Civil, el cual consagró en su artículo 70 que:

> En los plazos que se señalaren en las leyes o en los decretos del Poder Ejecutivo, o de los tribunales o juzgados, se comprenderán los días feriados; a menos que el plazo señalado sea de días útiles, expresándose así, pues en tal caso, y cuando el Código Judicial no disponga lo contrario, no se contarán los días feriados (Ley 84, 1873).

Mientras que el Código de Régimen Político Municipal ha establecido en su artículo 62 que en: "los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil." (Decreto 1333, 1986, art. 62). Ahora bien, de la interpretación de estas dos normas vigentes se debe entender que, los días siguientes y días hábiles, son hábiles laborales, y los calendarios se cuentan de corrido.

En estas normas se observan aparentes contradicciones referentes a la comparecencia del presunto infractor ante la autoridad de tránsito correspondiente, en el término de tres días hábiles siguientes, establecidos en el artículo 135 y el de cinco días hábiles establecidos en el artículo 136. Sin embargo, frente a esta particularidad legislativa, se debe indicar que no existe una

contradicción entre el artículo 135 y 136 referentes a la comparecencia del presunto infractor ante la autoridad de tránsito, pues los tres (3) días del artículo 135 son para la notificación y los cinco (5) días se refieren al término para comparecer, una vez notificado. (11 días cuando es detección por medios automáticos)

El artículo 135 establece el procedimiento ante la comisión de una contravención en la que la notificación al infractor se realiza en el lugar de los hechos, pero cuando se trate del servicio público de transporte, además de surtir la notificación personal infracción, se debe enviar por correo dentro de los tres (3) días hábiles siguientes copia del comparendo al propietario del vehículo, a la empresa a la cual se encuentra vinculado y a la Superintendencia de Puertos y Transporte para lo de su competencia. En consecuencia, el presunto infractor debe comparecer dentro de los cinco días, con el fin de rechazar el comparendo y allegar las pruebas que lo eximan del mismo o en caso de que esté interesado en acogerse al descuento de 50 % y 15 días, para un total de 20 días, si desea el descuento de~~l 2~~5%. correspondiente, en el término de tres días hábiles siguientes, establecidos en el artículo 135 y el de cinco días hábiles establecidos en el artículo 136.

En los casos donde el inculpado rechaza la comisión de la infracción, “deberá comparecer ante el funcionario en audiencia pública para que éste decrete las pruebas conducentes que le sean solicitadas y las de oficio que considere útiles”, garantizando en todo momento su derecho a la defensa y contradicción que ampara su derecho fundamental al debido proceso (Decreto Ley 19, 2012, art. 205). En tal sentido, cuando:

> el contraventor no compareciere sin justa causa comprobada dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación del comparendo, la autoridad de tránsito, después de treinta días calendario de ocurrida la presunta infracción, seguirá el proceso,

> entendiéndose que queda vinculado al mismo, fallándose en audiencia pública y notificándose en estrados (Ley 769, 2002, art. 136).

Además, el legislador estableció que, en la misma audiencia de vinculación del infractor, por cuestiones de celeridad y eficacia, sea posible que se practiquen pruebas o se sancione al inculpado y cuando se declare contraventor su sanción corresponda al 100%, y "si no se presentare el citado a rendir sus descargos ni solicitare pruebas que desvirtúen la comisión de la infracción, se registrará la sanción a su cargo en el Registro de Conductores e Infractores" (Ley 769, 2002, art. 137

De acuerdo con la Ley, los infractores podrán nombrar un abogado en ejercicio como su apoderado y cuando sea un menor de edad en "la actuación contravencional, deberá estar asistido por su representante legal, o por un apoderado designado por éste, o por un defensor de familia" (Ley 769, 2002, art. 138). La notificación de la providencia emanada del proceso se hará en estrados, por consiguiente, una vez producido este fenómeno jurídico decisorio y sancionatorio pecuniario "los organismos de tránsito podrán hacer efectivas las multas por razón de las infracciones, a través de la jurisdicción coactiva" todo esto, según la norma especial sobre las ejecuciones fiscales contenidas en el Código General del Proceso y Estatuto Tributario.

La Ley 769 de 2002 establece que contra las providencias dictadas en audiencia y notificadas por estrado, caben los recursos de reposición y apelación el primero procede por "los autos ante el mismo funcionario y deberá interponerse y sustentarse en la propia audiencia en la que se pronuncie" mientras que la apelación procede sólo contra las resoluciones que pongan fin a la primera instancia y "deberá interponerse oralmente y sustentarse en la audiencia en que se profiera". Sin embargo, una vez se ejecute y esté en firme la providencia sancionatoria, no procederá recurso alguno.

Ejecución de la sanción y cumplimiento.

La ejecución de la sanción y su cumplimiento estará a cargo de las autoridades de tránsito de la jurisdicción donde se cometió el hecho, las cuales "estarán investidas de jurisdicción coactiva para el cobro, cuando ello fuere necesario". Aunque las sanciones impuestas por infracciones a estas normas prescribirán en tres años, contados a partir de la ocurrencia del hecho; en consecuencia "la prescripción deberá ser declarada de oficio y se interrumpirá con la notificación del mandamiento de pago". Así mismo, las autoridades de tránsito deberán abstenerse del cobro de sanciones prescritas o que cumplan con la formalidad de la prescripción (Decreto Ley 19, 2012, art. 206 cumplimiento.

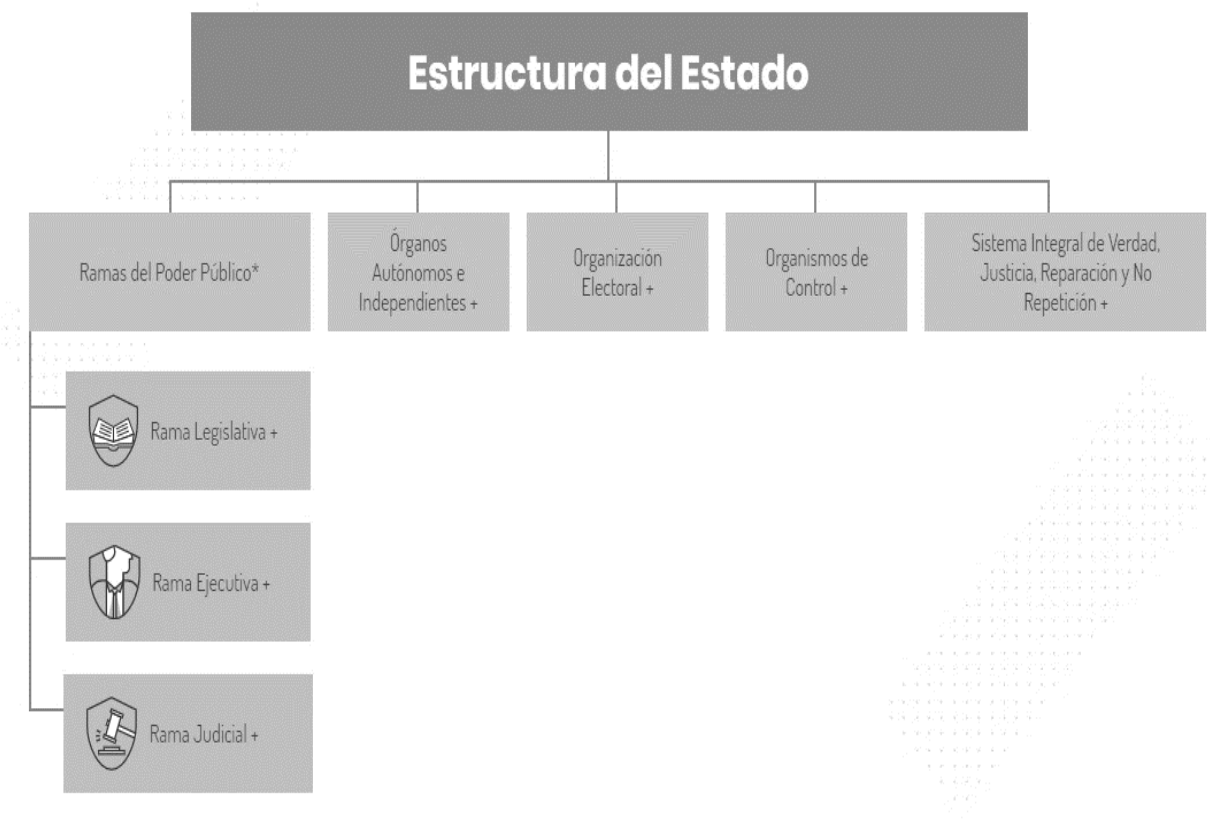
Para concluir este capítulo, se debe hacer referencia al tema de caducidad de las acciones contravencionales, las cuales suelen vencerse dentro del año, contado a partir de la ocurrencia de los hechos que dieron origen a ella. "En consecuencia, durante este término se deberá decidir sobre la imposición de la sanción, en tal momento se entenderá realizada efectivamente la audiencia e interrumpida la caducidad." (Ley 1843, 2018, art. 11). No obstante, la decisión que resuelve la procedencia de los recursos deberá ser expedida en un término de un año contado a partir de su debida y oportuna interposición y, si los recursos no se deciden en el término fijado, se entenderán fallados a favor del recurrente.

Capítulo 4. Administración pública para el sector transporte y tránsito en Colombia

Partiendo de la organización del Estado colombiano, a la Rama Ejecutiva le corresponden todas las actividades de índole administrativo que dan cumplimiento a los fines del Estado, las cuales serán coordinadas por la Presidencia de la República, que mediante lineamientos de gobierno

—este último a cargo de estructurar el modelo de desarrollo nacional acorde al marco constitucional y normas internacionales vigentes—.

Figura 1. Estructura del Estado colombiano.



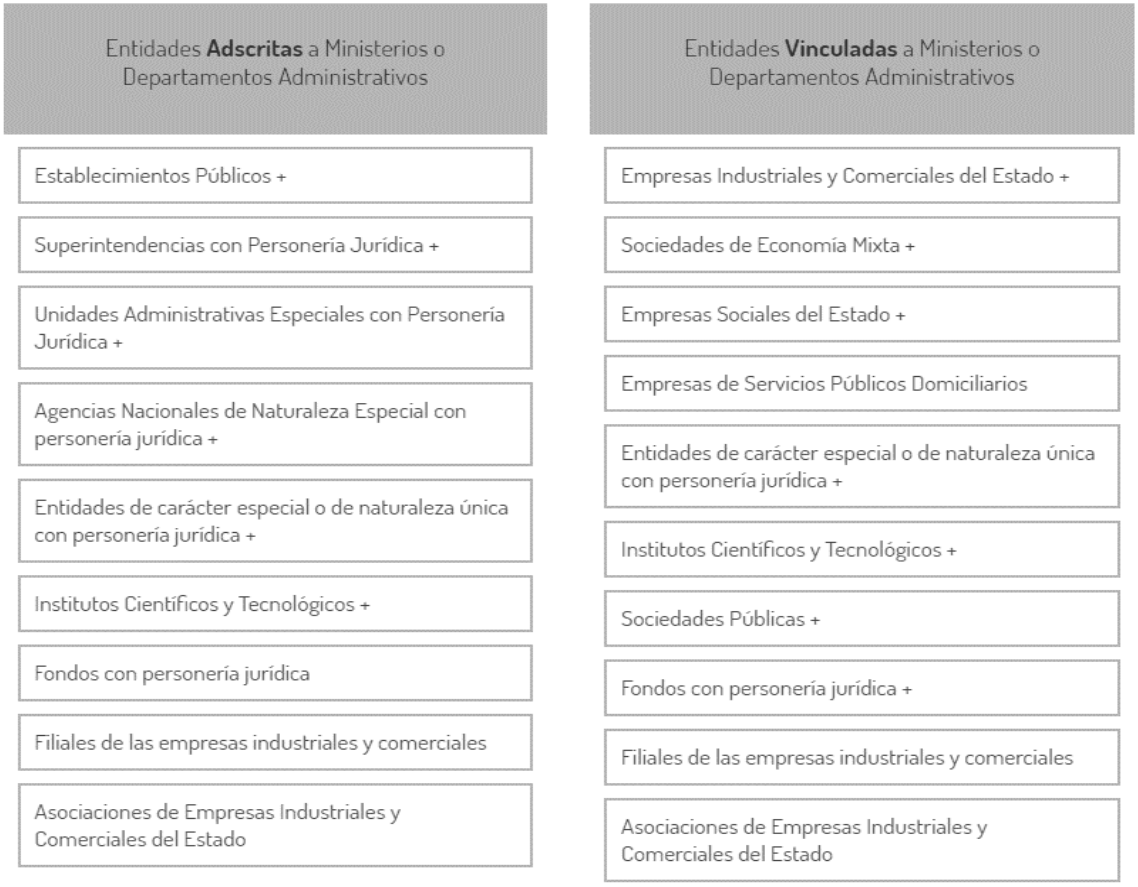
Fuente: Manual de la estructura del Estado (DAFP, 2020)

Administración Pública Nacional (APN sectorial).

Del Gobierno Nacional en cabeza del presidente de la República, se desprenden todos los Consejos Superiores de Administración, Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales (las dos últimas con su personería jurídica). Por su parte, las entidades descentralizadas administrativamente o por servicios, se determinan dentro de la Administración Pública de sector central de la rama ejecutiva,

correspondiente a Ministerios o Departamentos Administrativos tal como se muestra en la siguiente figura:

Figura 2. Entidades descentralizadas.



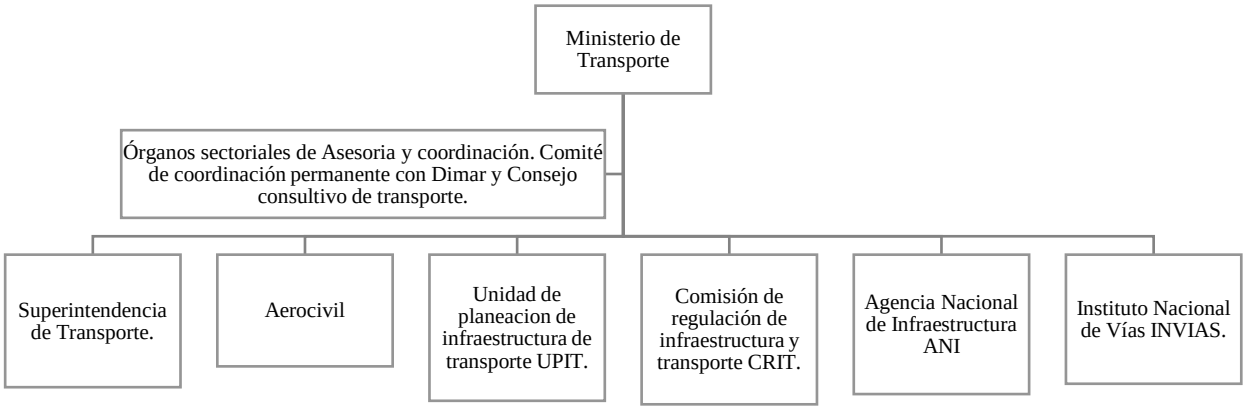
Fuente: Manual de la estructura del Estado (DAFP, 2020)

Las Gobernaciones y los municipios son entidades descentralizadas territorialmente y corresponden a la estructura de la Administración Pública Nacional, de acuerdo con su ordenamiento territorial. Ahora bien, en lo que refiere a esta investigación, es importante advertir que el sector transporte hace parte de la Rama Ejecutiva, toda vez que se estructura a partir del Ministerio como entidad administrativa rectora, en la medida que “los Ministerios tienen como

objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen.” (Mintransporte, 2019).

En ese contexto, el Ministerio de Transporte es el organismo del Gobierno Nacional encargado de “formular y adoptar las políticas públicas, planes, programas, proyectos y regulación económica del transporte, el tránsito y la infraestructura, en los modos carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo del país.” (Decreto 87, 2011). En consecuencia, esta entidad es cabeza del Sector Transporte, el cual está constituido por el Ministerio, el Instituto Nacional de Vías (Invías), la Agencia Nacional de Infraestructuras (ANI), la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil), la Superintendencia de Puertos y Transporte (Supertransporte) y la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV), tal como se muestra a continuación:

Figura 3. *Estructura sector transporte.*



Fuente: Elaboración propia. Información tomada de DAFP (2020).

En ese contexto, el Ministerio de Transporte ha concentrado su gestión en desarrollar y consolidar el transporte y la infraestructura vial del país para así mejorar su competitividad (Mintransporte, 2019).

En relación con las funciones de Mintransporte, es importante señalar que estas fueron determinadas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, y entre dichas funciones, está a cargo de liderar la política del Gobierno Nacional para la directa, controlada y libre fijación de tarifas de transporte nacional e internacional y, en relación con los modos de su competencia, sin menoscabo de lo previsto en acuerdos y tratados internacionales. Además, es el encargado de "formular la regulación técnica en materia de tránsito y transporte de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo." (Decreto 87, 2011, art. 2).

Dentro de sus facultades ministeriales también se encuentra: coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura, y; orientar y coordinar conforme a lo establecido en el presente decreto y en las disposiciones vigentes, a las entidades territoriales adscritas y ejercer el control de tutela sobre las mismas" (Decreto 87, 2011, art. 2).

La Dirección de Tránsito y Transporte, por su parte, es una parte activa en relación con la estructura organizativa de Mintransporte, conforme lo establecido en la Ley 105 de 1993. Esta unidad se encuentra adscrita al Viceministerio de Trasporte, el cual es un cuerpo de policía especializado en transporte y tránsito y tiene como misión:

> contribuir con la movilidad, aplicación de las normas de tránsito y prevención de la accidentalidad de los usuarios de las vías y terminales en todos los modos del transporte, orientado a garantizar una cultura de seguridad vial y propiciar conciencia colectiva de solidaridad, autorregulación y disciplina social (Transporte, 2018).

Administración Pública Territorial (APT sectorial).

Luego de una breve revisión y análisis de la estructura nacional sectorial, se hace necesario replicar el mismo ejercicio en el orden territorial: en las Gobernaciones que cuentan con su

respectiva entidad descentralizada por funciones del *Ministerio de Transporte*, así como en los municipios, los cuales, dependiendo de su categorización, cuentan con Secretarías específicas para temas de movilidad y transporte.

Manejo sectorial por las entidades descentralizadas de Cundinamarca.

En Cundinamarca, la Secretaría de Movilidad y Transporte es la:

> encargada de formular y orientar la ejecución de políticas en el marco de las competencias del Departamento, sobre la regulación y el control del tránsito; la prestación de los servicios de tránsito, el transporte público urbano en todas sus modalidades; los modos de transporte carretero, fluvial, férreo y aéreo; el mejoramiento de las condiciones de movilidad; y el desarrollo de infraestructura vial y de transporte, en procura del mejoramiento de la movilidad y la disminución de la accidentalidad vial (Gobernación de Cundinamarca, 2019).

De acuerdo con lo anterior tendrá como tarea principal liderar la formulación de políticas públicas sectoriales y "asegurar la organización y mantenimiento del orden en materia de tránsito y transporte, garantizando la preservación y mejoramiento de la seguridad y la calidad de vida de la comunidad en el Departamento" (Gobernación de Cundinamarca, 2019). De modo que esta Secretaría está a cargo de cumplir y adelantar la infraestructura para la movilidad, así como al establecimiento de un sistema vial robusto y moderno que permita la interconexión municipal, regional; internacional y la libre movilidad de las personas.

En el orden municipal, la Oficina Tránsito y Trasporte de Girardot se encuentra estrechamente ligada a la Secretaría de Tránsito y Movilidad de Cundinamarca, habiéndose especializado en "aplicar en el Municipio las políticas en materia de organización, manejo y control del tránsito y transporte, de acuerdo con las directrices dadas por el Gobierno Nacional, haciendo cumplir las

normas expedidas por el Gobierno Nacional y el Código Nacional de Tránsito" (Alcaldía Municipal de Girardot, 2019).

Manejo sectorial por las entidades descentralizadas de Boyacá.

Ahora bien, para el caso de Boyacá, el Instituto de Tránsito y Trasporte de Boyacá (ITBOY) es el encargado de coordinar:

> La seguridad y movilidad vial en el área de influencia del Instituto en el departamento de Boyacá y administra el registro de tránsito, con personal calificado y comprometido con la institución y puntos de atención autorizados por el Ministerio de Transporte, para contribuir con el incremento de la calidad de vida de los actores viales e intereses de los usuarios (ITBOY, 2019).

Este instituto tiene como proyección que el departamento de Boyacá sea el que tenga las vías más seguras del país y con el mejor portafolio de servicios de tránsito, soportado en su recurso humano y tecnológico, capaz de materializar su misión institucional. Aunado a lo anterior, ITBOY para el cumplimiento de su gestión, desarrolla las funciones que están establecidas en el Decreto 1686 de 2001, entre las que se encuentra fijar planes y programas de tránsito, junto con la ejecución de los proyectos relacionados dentro del territorio de su jurisdicción y velando por el cumplimiento de sus disposiciones sancionatorias vigentes en materia de tránsito y transporte (ITBOY, 2019).

Adicionalmente, ITBOY está a cargo de la celebración de los convenios o contratos que se requieran para el ejercicio de sus funciones, en calidad de organismo gestor de servicios de tránsito en Boyacá, así como de establecer acciones orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías.

Finalmente, se evidencia la Oficina de Tránsito y Trasporte de Chiquinquirá está adscrita a ITBOY, aunque se ha especializado en formular:

> Políticas y estrategias institucionales y dirigir acciones tendientes a implementar y evaluar el sistema de transporte y de la movilidad de acuerdo con las normas vigentes, en procura de promover: la inclusión social y el bienestar de los diferentes actores asociados a la actividad del transporte público; el adecuado uso del parque automotor particular y el bienestar de la comunidad (Alcaldía de Chiquinquirá, 2019).

Capítulo 5. Marco metodológico

Esta investigación desarrolla una metodología cuantitativa, definida como:

> un "paradigma", es decir, como un modelo integral sobre cómo realizar investigación científica y como interpretar sus resultados. En este enfoque, la investigación cuantitativa no sólo contiene técnicas de análisis de datos o de producción de información, sino también una perspectiva epistemológica respecto de la realidad, de la forma de conocerla y de los productos que podemos obtener de la investigación social. (Inostroza, 2006, p. 32).

Este tipo de diseños de investigación, se han utilizado en la última década en el marco de estudios sociales, aunque no existe una única aproximación a los métodos mixtos. En el caso del presente estudio y teniendo en cuenta las clasificaciones expuestas y propuestas por Bryman (2006), lo que se busca con este diseño mixto es la complementariedad necesaria para responder a todos los objetivos de investigación propuestos.

Ahora bien, con frecuencia se afirma que el paradigma cuantitativo tiene como base epistemológica "el positivismo o el funcionalismo, como énfasis la búsqueda de objetividad, de relaciones causales y de generalización, como estrategia de recogida de información la

estructuración y sistematicidad y como percepción de la realidad social una interpretación estática y fragmentada (Inostroza, 2006, p. 33).

Sin embargo, esta metodología posibilita el contraste de teorías a partir de una serie de hipótesis, aunque es necesario obtener una muestra representativa del fenómeno estudiado, ya sea en forma aleatoria o discriminada, Por lo tanto:

> Para realizar estudios cuantitativos es indispensable contar con una teoría ya construida, dado que el método científico utilizado en la misma es el deductivo; mientras que la metodología cualitativa consiste en la construcción o generación de una teoría a partir de una serie de proposiciones extraídas de un cuerpo teórico que servirá de punto de partida al investigador, para lo cual no es necesario extraer una muestra representativa, sino una muestra teórica conformada por uno o más casos, y es por ello que utiliza el método inductivo, según el cual se debe partir de un estado nulo de teoría. (Martínez, 2006, p. 169).

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que para el caso estudiado existe una política pública derivada del CNTT (modificado por las Leyes 1383 de 2010 y 1843 de 2017), que vale aclarar, no se pretende modificar ni tampoco crear una nueva, sino indagar por la forma como se ha implementado un componente de carácter sancionatorio pecuniario, vía multas y amonestaciones; a partir del tipo de infracciones o castigos por no cumplir las normas establecidas, así como el procedimiento que debe seguir el ciudadano infractor y la autoridad respectiva, y concluir el proceso sancionatorio de la conducta de tránsito indebida.

Sin embargo, la implementación del CNTT se realiza en el marco de una situación problemática derivada de su aplicación por parte de las autoridades territoriales. Esta situación ha sido denunciada por parte de la CGR que ha hecho énfasis en: “un posible detrimento patrimonial, en

razón al archivo de 410 790 comparendos de tránsito a nivel territorial, entre enero de 2011 y septiembre de 2016.” (Boyacá Radio, 2017). A continuación, se establece los hallazgos evidenciados por el organismo de control fiscal:

Tabla 1. Procesos archivados por infracciones de tránsito enero 2011 y septiembre de 2016.

Procesos archivados y causas	**Cantidad**	**%**	**Total *(valor multa)***	**%**
Anulada	319 915	77,88%	$ 140 641 374 335	80,81%
Prescrita	65 706	16,00%	$ 25 182 249 448	14,47%
Cese	22 174	5,40%	$ 6 859 741 147	3,94%
Caducada	93	0,73%	$ 1 362 773 624	0,78%
Exonerado	2	0,0%	$ 302 240	0,00%
Total	**410 790**	**100%**	**$ 174 046 440 794**	**100%**

Nota: recuperado del Sistema Integrado de Información Sobre Multas y Sanciones por Infracciones de tránsito SIMIT administrado por la Federación Colombiana de Municipios (FCM, 2016).

En el marco de esta auditoría se logró establecer que: “el 80,81% de los comparendos archivados corresponden a anulaciones por $140 614 millones y el 14,47% a prescripciones por $25 182 millones.” (Boyacá Radio, 2017). De acuerdo con el ente de control, después de revisar los datos suministrados por el Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT): “las contravenciones al Código Nacional de Tránsito por parte de los infractores multados, sin una efectiva actuación por parte de los Entes Territoriales, contribuyen a mantener la cultura del no pago, perdiendo el efecto disuasorio y aleccionador de la sanción” (Boyacá Radio, 2017).

Los hallazgos registrados por la CGR evidencian una falencia por parte de la autoridad territorial competente, la cual que está afectando significativamente la seguridad vial y contraviniendo lo establecido en la norma especial (el artículo 161 del CNTT). El estudio adelantado por la CGR advierte a los funcionarios territoriales la necesidad de hacer efectiva la Ley y, que, de no cumplir con los términos perentorios para evitar la caducidad de la acción contravencional y prescripción del cobro coactivo de las sanciones, estarán implícitos en causal de mala conducta.

Acorde con esta evidencia fáctica se pretende desarrollar la problemática de la caducidad de las acciones contravencionales en las sanciones de tránsito, para identificar los factores que describan esta situación a partir de datos suministrados por el SIMIT y por el ONSV de la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

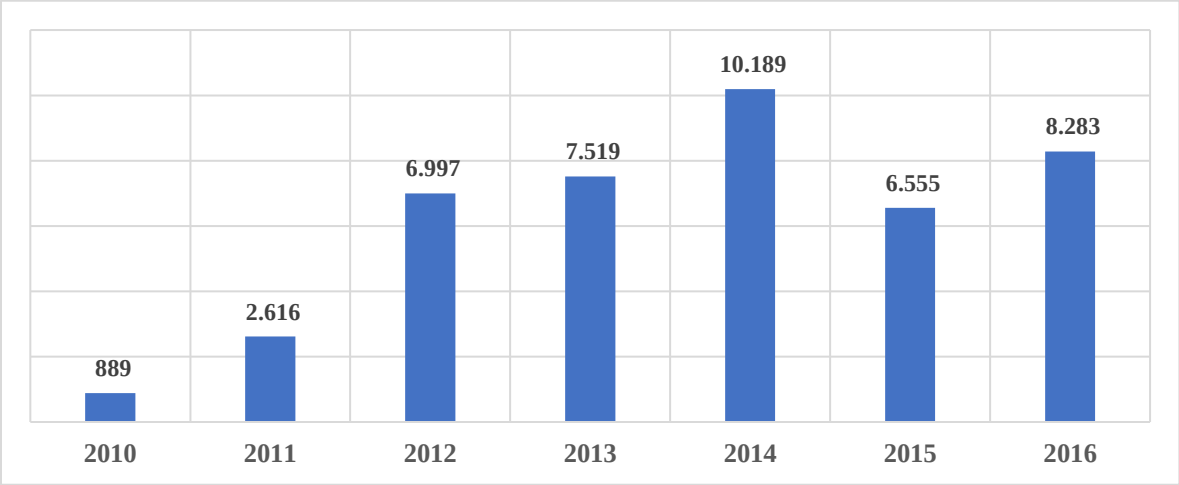
Para alcanzar los objetivos de la investigación se aplicaron métodos cualitativos para complementar el análisis de los datos cuantitativos. Cabe mencionar que los métodos cualitativos se enfocan en la recolección y análisis de datos no cuantificables como descripciones de situaciones, eventos, acciones y comportamientos observados, citas directas las personas y extractos o pasajes enteros de documentos, correspondencia, registros y estudios de casos (Bryman, 2016). Otra característica esencial de los métodos cualitativos de investigación es que su análisis es inductivo y la teoría se deriva del análisis de los datos, no al contrario.

Esta investigación se delimita territorialmente sobre los departamentos de Cundinamarca y Boyacá, específicamente, en los municipios de Girardot y Chiquinquirá, los cuales lideran la comisión de estas conductas. Se propuso como instrumento cualitativo la entrevista semiestructurada, partiendo de un formulario base de temáticas o preguntas predeterminadas, que están orientadas por un objetivo, pero que, al mismo tiempo, brinda flexibilidad en el orden de acuerdo con el desarrollo de la entrevista (Barragán,2003).

Las entrevistas semiestructuradas se llevaron a cabo con los secretarios de Movilidad de Girardot y Chiquinquirá y con los funcionarios asignados como responsables del tema en los dos municipios Para tener claridad acerca del comportamiento de la situación de la caducidad de órdenes de comparendo por infracciones de tránsito en Colombia, se desarrolló una aproximación general que describe la situación de este fenómeno en el país para después revisar las particularidades de los municipios objeto de estudio en Chiquinquirá y Girardot.

La caducidad de las órdenes de comparendo y la prescripción de multas muestran que es necesario fortalecer la capacidad institucional para ejercer un oportuno y debido proceso frente al control de los infractores del tránsito. Tomando como referencia SIMIT (2017), es preciso indicar que entre 2010 y 2016 hay un registro consolidado de 43.038 resoluciones de caducidad, siendo 2012, el año en donde se evidencia el mayor registro de este tipo de resoluciones, tras un proceso de depuración que realizó la Secretaría de Movilidad de Bogotá para sanear sus registros.

Figura 4. Cantidad de resoluciones de caducidad en Colombia (2010-2016)

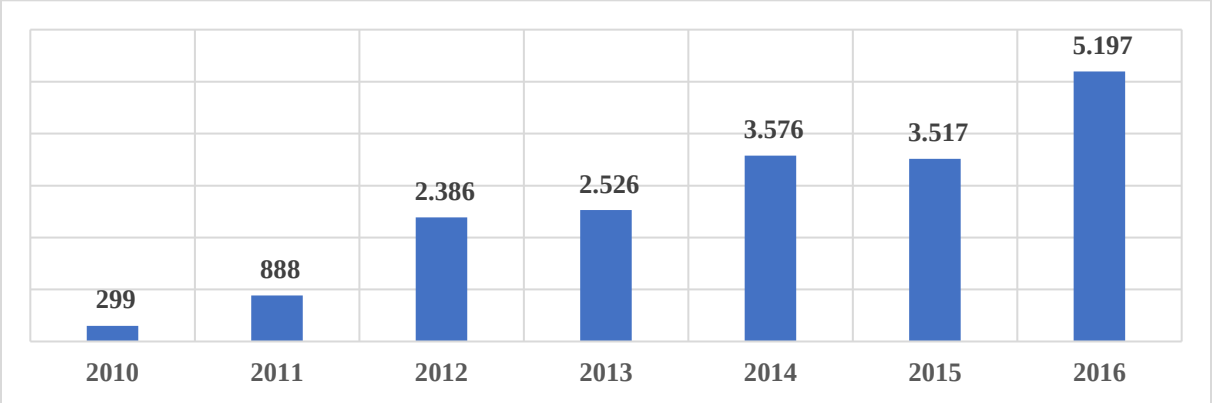


Fuente: Elaboración propia a partir del SIMIT (2017).

Entre 2010 y 2016 el registro de resoluciones de caducidad creció a una tasa promedio anual del 66% y en 2012 se registraron más de 4 000 resoluciones de caducidad frente a lo registrado en 2011. Mientras tanto, entre 2010 y 2016, el costo monetario de estas resoluciones de caducidad

supera los 18 000 millones de pesos, siendo 2016 es el año más representativo en materia de costos, pues registra un monto superior a los 5 000 mil millones.

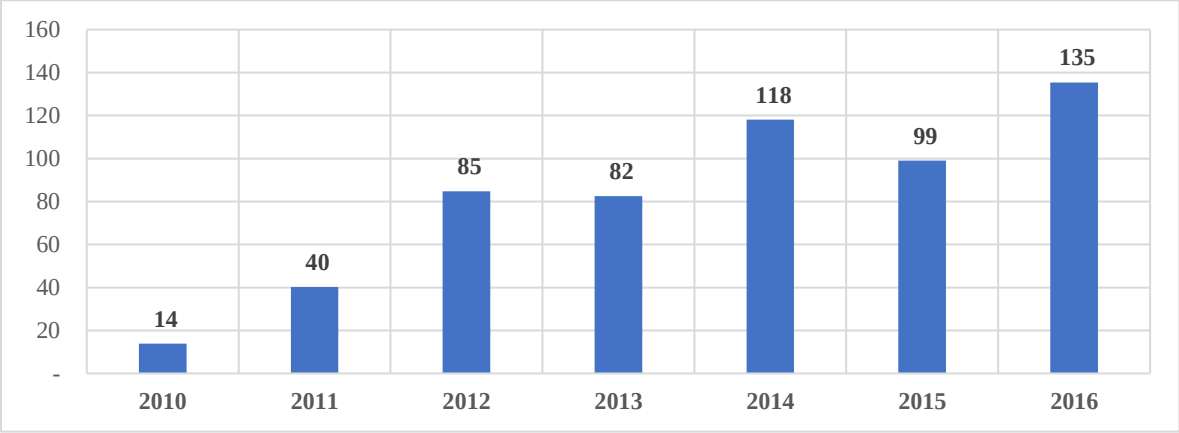
Figura 5. Costo anual de las declaraciones de caducidad 2010-2016 (millones de pesos COP)



Fuente: Elaboración propia a partir del SIMIT (2017).

La tasa de caducidad por cada 100 000 comparendos impuestos muestra un panorama oscuro en cuanto al desarrollo del proceso contravencional en Colombia, pues mientras que 2010 se emitieron 14 declaraciones de caducidad por cada 100 000 comparendos, en 2016 esta tasa registra una cantidad de 135, evidenciando que durante los años evaluados esta se multiplicó por 9.

Figura 6. Cantidad de declaraciones de caducidad por cada 100 000 comparendos impuestos



Fuente: Elaboración propia a partir del SIMIT (2017).

Situación de la caducidad de los comparendos impuestos en Chiquinquirá (Boyacá).

Este municipio tiene una extensión de 133 Km^2 y es el cuarto más poblado del departamento de Boyacá, con 65 000habitantes según proyecciones del DANE. Cuenta con un parque automotor registrado de 11 272 vehículos, de los cuales el 75% corresponde a motocicletas y tal como ya se expuso, tiene su propio organismo de tránsito y transporte (RUNT, 2019).

Durante el periodo 2016-2018, registra muy poca variación en la imposición anual de comparendos (1% de aumento anual en promedio). No obstante, la cantidad de aquellos caducados que registra es alarmante. Según datos del SIMIT, este municipio pasó de tener 1 a 32 registros de caducidad durante los años descritos, es decir, que se incrementó un 757% en promedio (SIMIT, 2019). La cantidad de muertes por siniestros viales que registra cada año también han venido aumentando cerca del 7% en promedio cada año (la mitad corresponde a motociclistas), y su tasa de mortalidad en siniestros viales por cada 100 000 - habitantes, ha crecido aproximadamente a 5% cada año. Ahora bien, esta tasa para el departamento de Boyacá ha tenido un incremento promedio del 4%, colocando a Chiquinquirá por encima de la media departamento, por lo menos en términos de crecimiento de este indicador (ver Tabla 2).

Tabla 2. Cantidad de comparendos y muertes (2016-2018)

Chiquinquirá	**2016**	**2017**	**2018**	**Variación promedio anual**
Cantidad de comparendos impuestos	4 652	5 286	4 657	1%
Cantidad de comparendos caducados	1	15	32	757%
Cantidad de muertes registradas	7	12	5	7%
Tasa de mortalidad municipal	10,6	17,9	7,3	5%
Tasa de mortalidad departamental	15,0	15,9	16,4	4%

Fuente: Cálculos propios con base en datos del SIMIT, RUNT & ONSV (2019).

Situación de la caducidad de comparendos impuestos en Girardot (Cundinamarca).

Girardot cuenta con un área de 129 Km^2, siendo un municipio más pequeño que Chiquinquirá, sin embargo, posee una densidad mayor a nivel poblacional, pues según el Censo del DANE (2005), cuenta con 129 mil habitantes (el doble de población que Chiquinquirá), y un parque automotor 10 veces más grande, con 109 521 vehículos de los cuales 96 380 (88%), corresponde a motocicletas. Ahora bien, Girardot al igual que Chiquinquirá, también cuenta con su propia Secretaría de Tránsito y Transporte (RUNT, 2019).

Pese a estas particularidades, en Girardot se están imponiendo menos comparendos cada año. Entre 2016 y 2018 se ha reducido este fenómeno 5% en promedio, lo que denota falta de control operativo, sobre todo en 2018, cuando la disminución fue del 15%, con respecto a 2017.

El aumento en el registro de caducidad de los comparendos impuestos es considerable, entre 2016 y 2018 creció 25% en promedio cada año. La fatalidad por siniestros viales ha subido hasta el 17%, cada año al igual que la tasa de mortalidad, en contraste con la tasa reducción de la tasa departamental de Cundinamarca, la cual disminuyó 11% en promedio cada año.

Tabla 3. Relación de comparendos y muertes (2016-2018).

Girardot	2016	2017	2018	Variación promedio anual
Cantidad de comparendos impuestos	8 128	8 579	7 251	-5%
Cantidad de comparendos caducados	116	155	181	25%
Cantidad de muertes registradas	22	31	29	17%
Tasa de mortalidad municipal	20,8	29,2	27,2	17%
Tasa de mortalidad departamental	22,5	18,5	17,6	-11%

Fuente: Cálculos propios con base en datos del SIMIT, RUNT & ONSV (2019).

Teniendo en cuenta que la imposición de comparendos y multas por infracciones de tránsito es un instrumento de control de la conducta humana para evitar siniestros viales y la fatalidad de usuarios, los municipios de Chiquinquirá y Girardot son un claro ejemplo del efecto que pueden producir las fallas en el control operativo de las vías en un municipio. Al mantener constante la cantidad de comparendos que se impone en un año o disminuirla, permitiendo que aumente la caducidad de estos. Esta situación se acompaña de un incremento progresivo en la cantidad de muertes por siniestros viales, lo que desvirtúa el objeto de este tipo procesos como herramienta para salvaguardar la vida de quienes interactúan en la vía.

En términos estadísticos, la descripción del problema invita a profundizar en la indagación de este tema para definir sus causas. Para ello es necesario hacer referencia a un taller nacional realizado en el marco del *VII Congreso Nacional de Autoridades de Tránsito*, donde se reunieron todas las autoridades de tránsito en Colombia, para hacer un ejercicio cualitativo que logró extraer información de los distintos directores, secretarios e inspectores de tránsito del país, acerca de las causas de ocurrencia de este fenómeno. Al respecto, se definieron una serie de factores que podrían incidir directamente en esta problemática de la caducidad de comparendos por infracciones de tránsito, las cuales se abordarán a continuación:

> falta de políticas para el pago; demoras en el proceso contravencional y coactivo; indebida notificación y dificultades para ello; falta de alertas y ayudas en tecnología; falta de compromiso ético de los funcionarios del sector tránsito; inspectores insuficientes para la cantidad de comparendos; alta rotación del personal de las Oficinas de Tránsito frena los procesos de cobro coactivo; los funcionarios no están capacitados y desconocen el proceso contravencional; las Oficinas de Tránsito no disponen de software ni herramientas tecnológicas para el proceso contravencional, cobro persuasivo y coactivo;

> no hay incentivos para pago de multas; personal escaso para proceso contravencional; falta de personal idóneo; falta de claridad y calidad en el diligenciamiento de comparendos; negligencia de funcionarios anteriores; incapacidad administrativa para hacer efectivo el mandamiento de pago; la mayoría de infracciones son a motociclistas; venta de motos con licencia de conducción; falta de acompañamiento técnico y jurídico del SIMIT; dilatación procesos corrupción y tráfico influencias cargue comparendos; imposibilidad de hacer acuerdos de pago sobre el 50% de la sanción; falta capacidad financiera del infractor; incremento de la sanción por intereses; el cobro lo debe realizar una Secretaría diferente a la de Tránsito (Hacienda); falta de articulación entre las oficinas; estandarización de los procesos administrativos; falta de compromiso y agilidad de RUNT; incompetencia e ineptitud de funcionarios responsables de gestión de estos procesos y falta de diversos recursos (SIMIT, 2017).

Para indagar acerca de las particularidades de este fenómeno en los municipios objeto de estudio, se realizó un análisis cualitativo sobre las percepciones de los funcionarios de los organismos de tránsito, para entender cuáles son los determinantes de la caducidad en su territorio, desde su interacción con la gestión de comparendos y multas por infracciones de tránsito. Este ejercicio arrojó resultados que de alguna manera confirman lo realizado por el SIMIT en 2017, acerca de las limitantes que se tienen en los distintos territorios del país. A continuación, se categoriza lo encontrado a través de las entrevistas semiestructuradas, aplicadas en los municipios de Chiquinquirá y Girardot, teniendo en cuenta los hallazgos del SIMIT (2017).

Alta rotación y personal insuficiente.

Una de las variables más recurrentes en las entrevistas realizadas tanto en Chiquinquirá como en Girardot, fue que el personal es insuficiente además de ser altamente rotativo. De acuerdo con

los hallazgos, el número de funcionarios y contratistas en cada una de las Secretarías no supera las 10 personas (incluyendo al secretario o secretaria). De estas personas, en Girardot hay 4 de planta y en Chiquinquirá 5. Los demás son contratistas que tienen un alto nivel de rotación.

Vale la pena indicar que, el personal entrevistado en Girardot manifestó que la alta rotación del personal se da por decisiones políticas. “La rotación de los contratistas es de cada 6 meses o cuando lo disponga el alcalde”. En este contexto, casi la mitad del personal de la Secretaría cambia con una frecuencia muy alta, dificultando incluso que se cumpla un período prudente de aprendizaje en la gestión de los comparendos y las multas por infracciones de tránsito.

En Chiquinquirá, aunque no se señala una periodicidad exacta para la rotación del personal por prestación de servicios, sí se observan cambios frecuentes que también están asociados a motivos políticos. “El nivel (de rotación) es de acuerdo con lo solicitado al alcalde o por decisión de este mismo”. Si bien en lo encontrado por el SIMIT existe una categoría asociada a la falta de ética de los funcionarios, esta no se asocia necesariamente a ejercicios de clientelismo, según evidencian las entrevistas. En este sentido, para futuras investigaciones valdría la pena profundizar sobre este aspecto y su asociación con la alta rotación de personal en las entidades encargadas de llevar a cabo el proceso contravencional y el cobro coactivo.

Lo anterior con el fin de implementar medidas que puedan contribuir a salvaguardar el proceso, a pesar de las dinámicas clientelares que puedan llegar a presentarse en los territorios. Adicionalmente, se observa que no solo el personal es limitado, sino que desempeñan otras labores asociadas con el proceso contravencional y el cobro coactivo y se suelen delegar a personal administrativo y jurídico. “La secretaria radica los comparendos y solicitudes de impugnación. El jurídico proyecta las resoluciones de declaratoria de contraventores, fija fecha para audiencias y

las realiza junto con el secretario de Tránsito, que responde las solicitudes de recursos, y así" (R. Sánchez, Comunicación personal, 19 de enero 2020).

Como si fuera poco, en ambos municipios, el proceso contravencional y de cobro coactivo se concentra en dos personas, una que cumple un papel administrativo y la otra, uno jurídico, aunque no se dedican exclusivamente a estos procesos, pues también tienen otras labores a cargo. En Girardot y Chiquinquirá, se encuentran semejanzas con al menos dos de las limitaciones identificadas por el SIMIT a nivel nacional, aunque la mayor dificultad ponderada por los entrevistados fue a la falta de personal como se observa en el siguiente extracto:

> No es tanto el proceso o procedimiento, lo que realmente afecta es la falta de personal a cargo de las Secretarías de Tránsito para poder cumplir con el cobro de las infracciones dentro de los términos legales. Falta la creación de una oficina que se encargue del recaudo y cobro, así como existe en temas de impuestos prediales, que lo manejan las Secretarías de Hacienda. Sería importante el apoyo a las autoridades de tránsito, especialmente, a los secretarios para fortalecer esta parte (R. Sánchez, Comunicación personal, 19 de enero 2020).

Falta de Capacitación y Acompañamiento Técnico.

La segunda categoría que se identificó a partir de la información cualitativa recolectada fue la de la ausencia de procesos de capacitación a los encargados del proceso contravencional o la falta de periodicidad de estos. Mientras de Chiquinquirá se reportó que nunca se brindaban capacitaciones al personal sobre el tema contravencional, en Girardot se observó que las capacitaciones se brindaban una única vez al personal y, además, dependían de programaciones esporádicas a cargo del Ministerio de Transporte, ya que "esta capacitación se da por el ingreso a la Secretaría o cuando el Ministerio de Transporte las realiza". Las capacitaciones suelen

impartirse sobre el CNTT y las resoluciones emitidas por el Ministerio, en cabeza de personal vinculado a esta entidad rectora del sector.

En cuanto al acompañamiento técnico o capacitación al personal encargado, se observa que no es algo frecuente y solamente se reconoce a una entidad del nivel nacional que brinda este tipo de orientación técnica. En este sentido, se podría asumir que el aprendizaje sobre el proceso contravencional para el personal encargado es empírico y que, en este sentido, la alta rotación del personal tiene un efecto aún mayor que en procesos que cuentan con capacitaciones frecuentes.

Incentivos para el pago.

Esta categoría no coincide con los hallazgos del SIMIT, pero si hace parte de los elementos manifestados en las entrevistas de ambos municipios donde se han implementado campañas orientadas al cobro persuasivo. No obstante, existen dudas sobre la efectividad de estas:

> Si, responde la Alcaldía. Diría que tiene una firma (encargada de las campañas). Si, contesta el secretario. Diría que la firma no sirve porque no ha implementado el cobro persuasivo (…) en vigencia de 2019 se realizó una campaña de descuento en los intereses de mora hasta en un 70% hasta el 31 de octubre (G. Romero, Comunicación personal, 2020).

En el otro municipio (Chiquinquirá) la realización de campañas se hace con una mayor periodicidad, como se observa en el siguiente extracto de la entrevista:

> Si, se han realizado para invitar a las personas a ponerse al día y dentro de los tiempos establecidos para pagar la mitad o porcentajes para que paguen menos. Se han realizado cada 6 meses y consiste en que conozcan los descuentos que por ley tienen para favorecerse y pagar menos (R. Sánchez, Comunicación personal, 19 de enero 2020).

En este sentido, existe un esfuerzo para mejorar el recaudo. En tal sentido, las capacitaciones técnicas sobre la materia podrían orientar las campañas para obtener resultados exitosos, teniendo en cuenta que, tanto en Girardot como en Chiquinquirá existe disposición para adelantarlas. Esta capacitación debe considerar factores contextuales propios del municipio, como, por ejemplo, cuáles son los meses de mayor recaudo.

Esto último es importante, pues se observa que en ambos municipios se han identificado meses del año en los que aumentan los ingresos por concepto de infracciones de tránsito:

> Los meses de enero, junio y diciembre son los que las personas por lo general se ponen al día de sus obligaciones ya que reciben dineros por concepto de primas y pagos salariales, además se verifica que las personas cambian de vehículo y para poder realizar los trámites de tránsito es obligatorio estar al día de sus obligaciones en comparendos. (R. Sánchez, Comunicación personal, 19 de enero 2020).

Lo anterior podría estar relacionado con la de falta de capacidad de pago de las personas, especialmente en los demás meses del año. Sin embargo, esta no se configuró como una categoría independiente en el marco de esta investigación, pues en ambos municipios las entrevistas arrojaron que la capacidad de pago era fluctuante, aunque también mejoraba el recaudo en algunos meses del año por factores asociados a ingresos adicionales.

Estandarización de procesos y ayudas tecnológicas.

Si bien estas fueron dos temáticas relevantes para el SIMIT no se evidenció una relación fuerte con estas categorías desde la percepción de los entrevistados. En tal sentido, la ausencia de herramientas tecnológicas o la falta de estandarización de procesos no se perciben como factores determinantes para ellos. De hecho, en Chiquinquirá se evidenció a través de las entrevistas que

existe un proceso estandarizado. Esto específicamente en el proceso de solicitud de revocatoria o caducidad, como se observa a continuación:

> Existe un formato en la Secretaría para que las personas lo diligencien, ya sea solicitando prescripción o caducidad, o presentan un memorial por escrito (derecho de petición). Las revocatorias se tramitan directamente en los juzgados administrativos por ser estos los competentes. Una vez radicada la solicitud de caducidad o de prescripción, es revisada previamente por la Secretaría de Tránsito para verificar en la página del SIMIT la fecha exacta de imposición del comparendo y si existe notificación y apertura de proceso de cobro coactivo.
>
> Luego, se remite el documento al profesional jurídico para constatar la información con el contratista encargado de emitir respuesta favorable o no al peticionario. Al final, se proyecta respuesta por parte del Área Jurídica y es firmada por la Secretaría de Tránsito y la secretaria de la Oficina la envía al remitente (R. Sánchez, Comunicación personal, 19 de enero 2020).

En cuanto a la tecnología, la única mención a un elemento de este tipo se hizo en relación con las ‘comparenderas electrónicas’ que manejan los agentes de tránsito. “El cuerpo de agentes de Tránsito está conformado por 15 miembros con una comparendera electrónica cada uno. Sin embargo, en algunas ocasiones estos policías son asignados a más tareas de orden público” (G. Romero, Comunicación personal, 2020). Aunque, en general, estas dos temáticas no aparecen de forma recurrente en las percepciones de los entrevistados como elementos que obstaculicen la eficiencia del proceso contravencional y de cobro coactivo.

Revocatorias e impugnación.

En cuanto a las revocatorias o solicitudes de impugnación, se observa que en ambos municipios se percibe que esto asciende a casi la mitad de los comparendos que llegan en el mes.

> Diariamente se realiza un promedio de 20 comparendos, los cuales son procesados al día siguiente. Se presenta impugnación de 10. Es decir que en el mes se suspende el cobro de 300 comparendos mientras se surte el proceso de las audiencias y la declaratoria o no de contravención (G. Romero, Comunicación personal, 2020).

Si se analiza lo anterior, a la luz de la insuficiencia del personal, la alta rotación de este y la limitada capacitación que reciben, el porcentaje de impugnación representa una demanda administrativa grande. Además, si se tiene en cuenta que, muchas veces el personal suele ser nuevo, es posible que no tengan suficientes conocimientos y habilidades para llevar a cabo estos procesos adecuadamente.

Asociación del proceso contravencional con la siniestralidad vial.

Si bien las entrevistas semiestructuradas se centraron en profundizar las percepciones de los tomadores de decisión y funcionarios, a propósito del alto porcentaje de caducidad en sus municipios, también se exploraron elementos como la relación del proceso contravencional con la prevención de la siniestralidad vial en el municipio. En este sentido, se observa que según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2017) los factores de riesgo más determinantes en términos de seguridad vial son: el exceso de velocidad, la conducción bajo los efectos del alcohol, no utilizar cascos por parte de los motociclistas, no usar el cinturón de seguridad, y no emplear sistemas de retención infantil.

En ese contexto, resulta interesante observar que ni en Chiquinquirá o en Girardot los participantes manifestaron que la infracción más recurrente fuera alguna relacionada con la

mitigación de esos factores de riesgo. En ambos municipios los entrevistados reportan que la infracción más frecuente es por el estacionamiento en zonas prohibidas, como se observa en el caso de Chiquinquirá: "para vehículos las que más llegan son por el estacionamiento prohibido y para motocicletas, manejar por la berma" (R. Sánchez, Comunicación personal, 19 de enero 2020).

Algunos de los factores de riesgo aparecen únicamente cuando se solicita a los participantes hablar sobre las 10 principales infracciones y llama la atención que, en ambos municipios, aumentan las infracciones por conducir bajo los efectos del alcohol en el mes de diciembre o cuando hay puentes festivos "durante todo el año, la más frecuente es por mal estacionamiento y en el mes de diciembre por manejar en estado de embriaguez. También son frecuentes las que están relacionadas con no tener la técnico-mecánica al día" (G. Romero, Comunicación personal, 2020).

Lo anterior es interesante en varios sentidos. Por un lado, ninguno de los entrevistados de ambos municipios, identificaron una relación fuerte entre el proceso contravencional y la prevención de siniestros viales. De hecho, las sanciones asociadas a los factores de riesgo establecidos por la OMS son secundarias, o solo cobran relevancia en algunos periodos del año. Por otra parte, los municipios cuentan con convenio con la Policía Nacional donde los agentes de tránsito poseen sus propias directrices en el proceso contravencional, siendo significativamente autónomos en los municipios "La Secretaría no tiene procedimiento ya que este es fijado por la Policía Nacional y sus protocolos, desde la Secretaría se asignan las comparenderas y son entregadas directamente al comandante de tránsito del municipio" (R. Sánchez, Comunicación personal, 19 de enero 2020).

Finalmente, en ambos municipios se adelantan campañas para la prevención de siniestros viales. Sin embargo, ni en Chiquinquirá ni en Girardot se observan las campañas educativas y el control a través del proceso contravencional como elementos que podrían aportar a reducir la siniestralidad en los municipios. Estos elementos sugieren un reto enorme para la formación de las autoridades

locales sobre la importancia del control como una estrategia de prevención necesaria para prevenir comportamientos de riesgo en la vía.

Asimismo, ponen en evidencia las problemáticas que actualmente enfrentan las Secretarías de Tránsito sobre el proceso contravencional. En los casos de Girardot y Chiquinquirá se comprueban algunos de los hallazgos adelantados por el SIMIT en su estudio. Entre ellos, la insuficiencia del personal para adelantar el proceso contravencional y de cobro coactivo efectivamente.

En ese escenario, cabe preguntarse si es necesario desde el nivel nacional replantearse las prioridades del proceso contravencional, con base en los recursos humanos disponibles en ambos municipios, en donde se está invirtiendo el tiempo en procesos asociados a infracciones que no tienen relación directa con la prevención de comportamientos de riesgo en la vía. No obstante, la priorización del control efectivo sobre comportamientos de riesgo supera la capacidad de gestión de estos entes territoriales, de acuerdo con la información cualitativa recolectada.

Por una parte, los municipios cuentan con convenio con la Policía Nacional y no tienen ninguna injerencia sobre el proceso de imposición de los comparendos. Por otra parte, debido a la escasa capacitación, tampoco cuentan con la capacidad técnica para priorizar acciones de control sobre comportamientos de riesgo que acompañen y refuercen las campañas de sensibilización y educación que se implementan. En este sentido, es posible observar que el proceso contravencional no está necesariamente aportando a la prevención de comportamientos de riesgo que se traduzca en la prevención de siniestros viales.

Conclusiones.

Luego de realizar un ejercicio de investigación basado en el análisis cuantitativo y cualitativo es posible concluir varios elementos. Por una parte, la indagación cuantitativa muestra que en Colombia el fenómeno de la caducidad de órdenes de comparendo crece en mayor medida que la

cantidad misma de comparendos que se imponen cada año. Mientras que la cantidad de comparendos entre 2010 y 2016 se incrementó cerca del 10% anual, la cantidad de órdenes de comparendos que caducaron durante este mismo periodo creció en promedio el 66% cada año.

Este comportamiento puede apreciarse en los dos municipios evaluados: en Chiquinquirá donde la cantidad de comparendos creció en promedio el 1% cada año entre 2017 y 2018, mientras que la cantidad de declaraciones de caducidad lo hizo en un 756%. En Girardot, por su parte, se registra un decrecimiento anual promedio del 5% en la cantidad de comparendos impuestos y un crecimiento del 25% en las declaraciones de caducidad.

Las cifras descritas permiten concluir que, tanto en Colombia como en los municipios, la situación del proceso contravencional presenta una falla estructural en su desarrollo, acompañada de un aumento progresivo en la cantidad de personas que fallecen cada año a causa de un siniestro vial. De hecho, el 2016 es el año con mayor registro de muertes por siniestros viales del siglo XII con 7 158 personas fallecidas, aunque las muertes en el tránsito han sido crecientes en los últimos 3 años.

De modo que, el sistema sancionatorio en Chiquinquirá y Girardot no cumple con su objetivo fundamental de salvaguardar la vida de los usuarios viales, pues el efecto disuasivo de comportamientos riesgosos que debe ejercer la sanción de una infracción en el tránsito no llega a feliz término cuando caduca una orden de comparendo, siendo esta, una situación que se vive no solamente en estos dos municipios, sino en todo el país.

Por su parte, el desarrollo del ejercicio cualitativo permitió indagar con mayor profundidad en los determinantes de este fenómeno. Los resultados dejan ver que la situación en la gestión del proceso contravencional para las Secretarías de Tránsito de Chiquinquirá y Girardot es similar a la de la mayoría de organismo de tránsito en Colombia, al comparar los resultados con el taller

nacional de autoridades de tránsito realizado por el SIMIT en 2017. Al respecto, se identificaron 5 factores que afectan a los municipios estudiados, siendo la alta rotación de personal y la falta de conocimiento técnico, los elementos de mayor impacto en la caducidad de comparendos.

Una solución plausible a esta problemática en el proceso contravencional para estos municipios puede hallarse la estandarización de un proceso por parte de la alta dirección de cada organismo. En efecto, aunque los entrevistados manifiestan que existe un proceso definido porque existe un formato para diligenciar solicitudes de caducidad, esto no es prueba suficiente para afirmar que el proceso de gestión de multas por infracciones de tránsito está definido técnicamente. En consecuencia, es recomendable caracterizar un proceso de gestión para el trámite de los comparendos, e incluso, de las multas por infracciones de tránsito para llegar a menguar la cantidad de declaraciones de caducidad.

De modo que, la construcción y caracterización de procesos para la gestión de las multas debe ir acompañada de un esquema de gestión y transferencia de conocimiento para que quienes ocupan los cargos técnicos que asumen esta responsabilidad, logren dar alcance a los elementos definidos en la ley para llevar los comparendos al pago de la multa y con ello ejecutar un debido proceso que mitigue las faltas en el tránsito.

Aun cuando los entrevistados han declarado que tienen comparenderas electrónicas y que eso les ayuda a la gestión de los comparendos, se evidencia que tanto Chiquinquirá como Girardot carecen de sistemas informáticos que ayuden gestionar los plazos y los trámites del debido proceso, por lo cual, sería preciso que un experto evaluara la situación técnica de gestión del proceso contravencional y los niveles de tecnología necesarios para ello. Para ello, es recomendable que la

administración local del municipio subsane las brechas que pudieran existir con inversión de capital y estabilización del personal técnico que gestiona el proceso contravencional.

Referencias

Ahumada, C. (2002). El modelo neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana. Bogotá: El Áncora Editores.

Alcaldía Municipal de Chiquinquirá (2019). Información del municipio. Recuperado de: http://www.chiquinquira-boyaca.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Informacion-del-Municipio.aspx

Alcaldía Municipal de Chiquinquirá (2019). Trámites y Servicios - Secretaría de Tránsito. Recuperado de: http://www.chiquinquira-boyaca.gov.co/Ciudadanos/Paginas/Tramites-y-Servicios-Secretaria-de-Transito.aspx

Alcaldía Municipal de Girardot (2018). Información del municipio Recuperado de: http://www.girardot-cundinamarca.gov.co/MiMunicipio/Paginas/Informacion-del-Municipio.aspx

Alcaldía Municipal de Girardot (2019). Secretaría de Tránsito y Transporte. Recuperado de: http://girardot-cundinamarca.gov.co/NuestraAlcaldia/Dependencias/Paginas/Secretaria-de-Transito-y-Transporte.aspx

Álvarez, Y., & Contreras, Y. (2015). Disposición al pago de los conductores de vehículos por la violación de normas de tránsito en el Casco Urbano de la Ciudad de Ocaña, aplicando el Modelo Spike. Recuperado de: http://repositorio.ufpso.edu.co:8080/dspaceufpso/bitstream/123456789/896/1/27963.pdf

Barberis, P. (1998). The New Public Management and the New Accountability. en Public Administration vol 76, 40 48.

Boyacá Radio. (16 de febrero de 2017). Contraloría General encontró detrimento patrimonial de $174 mil millones por archivo de comparendos. Recuperado de: https://www.boyacaradio.com/noticia.php?id=13274

Bryman, A. (2016). Social Research Methods (5th ed.). London: Oxford University Press.

Congreso de la República (2016). Ley 1811. *Por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito*. Diario Oficial n.° 50 033. Recuperado de: https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=67295

Congreso de la República (2018). Ley 1843. *Por medio de la cual se regula la instalación y puesta en marcha de sistemas automáticos, semiautomáticos y otros medios tecnológicos para la detección de infracciones y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.° 50 294. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1843_2017.html

Congreso de la República de Colombia (1968). Ley 74. *Por la cual se aprueban los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas…* Diario Oficial n.° 32 682. Recuperado de: http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1622486

Congreso de la República de Colombia (1993). Ley 105. Por *la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales…* Diario Oficial n.° 41 158. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0105_1993.html

Congreso de la República de Colombia (1998). Ley 489. *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales*. Diario Oficial n.° 43 464. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html

Congreso de la República de Colombia (2002). Ley 769. *Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.° 44 932. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0769_2002.html

Congreso de la República de Colombia (2010). Ley 1383. *Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.° 47 653. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1383_2010.html

Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1437. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Diario Oficial n.° 47 956. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1503. *Por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguros en la vía y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.° 48.298. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1503_2011.html

Congreso de los Estados Unidos de Colombia (1873). Ley 84. Código Civil de los Estados Unidos de Colombia. Diario Oficial No. 2 867. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html

Consejo de Estado (2016). Sentencia 2015-03248. *Sobre el cobro coactivo de las sanciones por infracciones a las normas de tránsito*. Recuperado de:

http://legal.legis.com.co/document/Index?obra=jurcol&document=jurcol_2fc9578d824f4312b46d290847eb3fcd

Constitución Política de Colombia [Const]. (20 de julio de 1991). Gaceta Constitucional 116. Bogotá. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Constitucional (1996). Sentencia T-796. Sobre la corrección de ciertos actos de la administración que vulneran derechos fundamentales. (MP Clara Inés Vargas Hernández). Recuperado de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/t-796-06.htm

Corte Constitucional (2010). Sentencia C-980. Sobre la notificación de comparendos e infracciones de tránsito por correo electrónico. (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). Recuperado de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-980-10.htm

DAFP (Departamento Administrativo de la Función Pública). (2020). Manual de Estructura del Estado. Recuperado de: de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/index.php

DAFP (Departamento Administrativo de la Función Pública). Decreto Ley 19. *Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública*. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0019_2012.html

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2005). Censo General de Colombia - 2005. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1

Dávila, J. (2014). El proceso administrativo de impugnación frente a las contravenciones de tránsito. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada (UMNG). Recuperado de: https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/12063

Díaz, C. (2018). *Administración Pública y Gobernanza: El papel de la gestión de la ética en las organizaciones públicas*. En: Daena: International Journal of Good Conscience, pp. 109-122. Recuperado de: http://www.spentamexico.org/v7-n3/7(3)109-122.pdf

Dimock, M. (1967). The study of Administration. New York: Gauss.

DNP (Departamento Nacional de Planeación). (2002). Evolución de la descentralización en Colombia. Bogotá D. C.: Imprenta Nacional de Colombia.

ESAP, DNP, USAID. (2011). Guías para la gestión pública territorial - Elementos Básicos del Estado. Bogotá.

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guia%20Elementos%20Basicos%20Estado.pdf

Fayol, H. (1916). Administración industrial y general: coordinación control previsión organización mando. Buenos Aires: El Ateneo.

FCM (Federación Colombiana de Municipios). (2016). https://www.simit.org.co/web/guest/consulta-de-infracciones?p_auth=xC3aszC1&p_p_id=consultadeinfracciones_WAR_consultadeinfracciones&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=_com_liferay_nested_portlets_web_portlet_NestedPortletsPortlet_INSTANCE_sgTn3XMArXME__column-2&p_p_col_count=3&p_p_col_pos=1&_consultadeinfracciones_WAR_consultadeinfracciones__facesViewIdRender=%2FWEB-INF%2Fviews%2Fview.xhtml

Ferro, M. I. (2014). Caducidad de la Facultad Sancionatoria Consagrada en el Artículo 52 de la Ley 1437 de 2011. Bogotá: Dirección de Posgrados. Universidad Militar Nueva Granada (UMNG). Recuperado de: https://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/12216

Fino, I. (2001). La descentralización en América Latina: teoría y práctica. Santiago de Chile: Editorial ILPES – CEPAL. Recuperado de: https://www.cepal.org/es/publicaciones/7261-descentralizacion-america-latina-teoria-practica

Foucault, M. (2007). Nacimiento de la Biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979). México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de: http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2015/08/Libro-foucault-m-el-nacimiento-de-la-biopolitica-espanol.pdf

Fuentes, I. (2017). Legalidad y proporcionalidad de la fotomultas en Colombia, en relación a los derechos fundamentales contenidos en la Constitución de 1991. Recuperado de http://repository.ces.edu.co/bitstream/10946/2218/2/Legalidad_Foto_Multas.pdf

Gobernación de Cundinamarca (2019). Secretaría de Transporte y Movilidad - Gobernación de Cundinamarca. Recuperado de: http://www.cundinamarca.gov.co/Home/SecretariasEntidades.gc/Secretariadetransporte

Grisales, R. M. (2002). Paradigmas organizacionales y gestión humana por una nueva ética de la relación laboral. En: Revista Universidad EAFIT n.° 127, pp. 9 -17. Recuperado de: http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/revista-universidad-eafit/article/view/927/832

Guerrero, O. (2018). Recuperado de: Principios de Administración Pública. Reedición. Recuperado de: http://www.omarguerrero.org/libros/papp200.pdf

Guerrero, O. (s. f. p.). Principios de Administración Pública. Recuperado de: http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/csa/principio/leccion1.html

Inostroza, R. A. (2006). *Medir la realidad social: El sentido de la metodología cuantitativa*. Metodologías de la investigación social (Manuel Canales – Coord.). Santiago de Chile: LOM Ediciones, pp. 31-60. Recuperado de:

https://imaginariosyrepresentaciones.files.wordpress.com/2015/08/canales-ceron-manuel-metodologias-de-la-investigacion-social.pdf

ITBOY (Instituto de Tránsito y Trasporte de Boyacá). (2019). Portal web de la entidad. Recuperado de: https://www.itboy.gov.co

Jaramillo, S. M. (2010). De la indebida notificación del mandamiento de pago en la Jurisdicción Coactiva y sus consecuencias en la Secretaría de Hacienda del Municipio de Pereira. Recuperado de: http://repositorio.unilibrepereira.edu.co:8080/pereira/bitstream/handle/123456789/385/DE%20LA%20INDEBIDA%20NOTIFICACI%D3N%20DEL%20MANDAMIENTO.pdf?sequence=1

Leone, J. A. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. Panorama, pp. 36-46. Recuperado de: https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/article/view/748/720

Linhart, D. (1997). La modernización de las empresas. Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad. PIETTE/CONICET, pp. 141.

March, J., & Olsen, J. (1997). El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional. En: Gestión y Política Pública, vol. 1 n.° 1. pp. 41-73. Recuperado de: http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/11715

Márquez, C., & Saldarriaga, D. (2013). Impacto generado por la Ley 1383 de 2010 que modifica la Ley 769 de 2002, en Relación con las Sanciones por Infracciones de Tránsito en el Valle de Aburrá. Recuperado de: https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/218

Martínez, P. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. En: Pensamiento & Gestión, n.° 20. Barranquilla: Universidad del Norte, pp. 165-193. Recuperado de: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64602005

Román, L. (2000). La reforma de la Administración Central en Gran Bretaña: el Programa de Next Steps y la responsabilidad ministerial. En: Revista de Estudios Políticos Nueva Época, n.° 11, pp. 79-95. Recuperado de: https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/46605/28089

Mendoza, M. (2015). Descentralización instituciones y organizaciones trayectoria en Colombia. Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de: https://eprints.ucm.es/37578/1/T37164.pdf

Ministerio de Transporte (2010). Manual de Infracciones. Recuperado de: https://es.slideshare.net/lufetas/manual-de-infracciones-de-transito

Mintransporte (Ministerio de Transporte). (2011). Decreto 87. *Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan funciones de sus dependencias*. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0087_2011.html

Ministerio de Trasporte (2019). Información general de la entidad. Recuperado de: https://www.mintransporte.gov.co/

Muller, P. (1998). La producción de las políticas públicas. En: Innovar, n.° 12. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 65-75. Recuperado de: https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/24024

Muller, P. (2000). Estudios de caso en políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Recuperado de: http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/83%20-%20MULLER%20Las%20Politicas%20Publicas.pdf

Muñoz, R. G. (2002). Paradigmas organizacionales y gestión humana; por una nueva ética de la relación laboral. Revista Universidad EAFIT, n.° 127. Medellín: Universidad EAFIT. Recuperado de: http://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/revista-universidad-eafit/article/download/927/832

Neffa, J. (1998). Los paradigmas productivos taylorista y fordista y su crisis. Buenos Aires: Asociación Trabajo y Sociedad – CONICET.

Neira, G., & Robledo, D. M. (2014). Diagnóstico del proceso de cobro coactivo en la Secretaría de Movilidad del Municipio de Turbo, Antioquia. Apartadó: Universidad Cooperativa de Colombia. Recuperado de: https://www.semanticscholar.org/paper/Diagn%C3%B3stico-del-proceso-de-cobro-coactivo-en-la-de-Salinas-Melendez/42f97ff7cf142b5290d147ac052d4c4c42b246cb

Ortega, N. (2016). Responsabilidad social en la accidentalidad vial en Bogotá. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada (UMNG). Recuperado de: http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/14765/5/OrtegaPerezNujadNayibe2016.pdf

Pérez, G., & Valencia, L. (2004). El neoinstitucionalismo como unidad de análisis multidisciplinario. En: Actualidad Contable FACES. Mérida, pp. 85-95. Recuperado de: http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/actualidadcontable/article/viewFile/11127/21921922233

Peters, G. (2003). El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política Barcelona: Editorial Gedisa (España).

Policía Nacional (2018). Información General de la Dirección de Tránsito y Transporte. Recuperado de: https://www.policia.gov.co/direccion/transito

Di Maggio, P. & Powell, W. (1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México D. F.: Fondo de Cultura Económica (FCE). Recuperado de: https://www.academia.edu/31848895/POWELL_Y_DIMAGGIO._El_nuevo_institucionalismo_en_el_an%C3%A1lisis_organizacional..pdf

Presidencia de la República de Colombia. (1986). Decreto 1333. *Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal*. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1234

Rivas, L. (2009). Evolución de la teoría de la organización. En: Revista Universidad & Empresa, Bogotá: Universidad del Rosario, n.° 17, pp. 11-32. Recuperado de: https://www.urosario.edu.co/urosario_files/57/575586aa-4e66-467c-a0e7-5b3e25539cd1.pdf

Rodríguez, G. H. (1995). Derecho Administrativo General (segunda ed.). Bogotá: Ciencia y Derecho.

Rodríguez, L. (2008). Derecho Administrativo Colombiano. La Organización Administrativa (págs. 52-156). Bogotá: Temis S.A.

RUNT (Registro Único Nacional de Tránsito). (2019). Relacionar la fuente que se cita en la página. https://www.runt.com.co/

Sánchez, E. (2016). Estructura causal de la accidentalidad de tránsito en Planeta Rica (Córdoba), una mirada al diseño de políticas públicas desde la racionalidad limitada. Medellín: Universidad EAFIT. Recuperado de: https://repository.eafit.edu.co/xmlui/bitstream/handle/10784/11407/EduardoSantander_S%C3%A1nchezHoyos_2016.pdf?sequence=2&isAllowed=y

SDDAN (Subdirección Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos). (2011). Concepto Unificador de Doctrina n.° 004. del 11 de diciembre.

Silva, J. C. (2018). Administración Pública: paradigmas de hoy y siempre. En: Astrolabio. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Recuperado de: https://www.esap.edu.co/portal/index.php/Descargas/89/revista-astrolabio/28082/astrolabio-version-46.pdf

SIMIT (Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones). (2017). Caducidad de la acción contravencional de transito del Departamento de Cundinamarca. Bogotá, Colombia. https://www.simit.org.co/estadisticas

SIMIT (Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones). (2017). prescripciones de sanciones de tránsito de los Departamentos de Cundinamarca y Boyacá del año 2010 al 2016. https://www.simit.org.co/estadisticas

SIMIT (Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones). (2017). Sanciones o infracciones de tránsito impuestas en los Departamentos de Cundinamarca y Boyacá para el período 2010 al 2016. Bogotá, Colombia. https://www.simit.org.co/estadisticas

SIMIT (Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones). (2017). VII Congreso Nacional de Autoridades de Tránsito. séptimo Congreso Nacional de Autoridades de Tránsito. Bogotá, Colombia. https://simit.org.co/documents/20142/109504/Memorias+8vo+congreso.pdf/9f439200-a5a4-607f-54dc-3e2066d686ff

SIMIT (Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones). (2018). Sanción, Fallo Absolutorio, Declaración de Prescripción y caducidad Departamento de Cundinamarca. Bogotá, Colombia. https://www.simit.org.co/documents/20142/155824/PROCESO+SANCIONATORIO+DE+TRANSITO+Y+TRANSPORTE+-+SIMIT+Y+FCM+V+final+-+16nov.pdf/c983859f-8aa5-db44-fd75-d1f275de3c9e

SIMIT (Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones). (2019). Declaración de prescripción y declaración de caducidad del municipio de Girardot. Bogotá, Colombia. https://www.simit.org.co/documents/20142/90173/Transitemos2014.pdf/df453ed8-5dc2-3e0f-ac63-0d776393c497

SIMIT (Sistema Integrado de Información sobre Multas y Sanciones). (2019). Declaración de caducidad y prescripción de las sanciones de tránsito año 2018. Bogotá, Colombia. https://www.simit.org.co/documents/20142/155824/PROCESO+SANCIONATORIO+DE+TRANSITO+Y+TRANSPORTE+-+SIMIT+Y+FCM+V+final+-+16nov.pdf/c983859f-8aa5-db44-fd75-d1f275de3c9e

Suárez, D., Mejía, P., & Restrepo, L. (2014). Procedimientos administrativos sancionatorios Inventario normativo y de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. En: Revista Científica Opinión Jurídica. Vol. 13 n.° 25. Medellín: Universidad de Medellín, pp. 139-154. Recuperado de: http://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/866

UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México). (s. f. p.). Administración Pública. Recuperado de: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1282/3.pdf

Zangaro, Marcela (2005). Viejos y nuevos paradigmas organizacionales y de gestión: ¿la reaparición de la subjetividad? XII Jornadas de Investigación y Primer Encuentro de Investigadores en Psicología del Mercosur. Buenos Aires: Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires (UBA). Recuperado de: https://www.aacademica.org/000-051/176