



Valledupar, febrero 2026.

Doctor:

VICTOR ORTEGA VILLARREAL
JUEZ SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DE VALLEDUPAR.

MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE: MELKIS GUILLERMO KAMMERER KAMMERER
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VALLEDUPAR Y OTROS.
RADICADO: 20001-33-33-002-2025-00182-00.

ASUNTO: Contestación requerimiento probatorio.

Cordial saludo.

MARIANELA GUILLÉN GÓMEZ, mayor de edad y de esta vecindad, identificado con cédula de ciudadanía N.º 49.792.823 expedida en Valledupar, obrando en mi condición de Secretaria de Tránsito y Transporte de Valledupar, nombrada en dicho cargo mediante el Decreto No. 0725 del 27 de junio de 2025 y responsable de darle contestación a los requerimientos adicionales al interior de la medida cautelar presentados por su Despacho mediante auto de fecha 5 de febrero de 2026 y notificado a esta sectorial el día 10 de febrero de la calenda, de manera atenta me permito contestar conforme a lo requerido en el resuelve del mencionado auto.

“SEGUNDO. ORDENAR a la SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE VALLEDUPAR que, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación del presente Auto, allegue y publique en su portal oficial (i) los insumos técnicos previos que motivan la programación de cada operativo de control (serie reciente de siniestralidad: lesiones y muertes; mapas de calor; flujos vehiculares; matriz de riesgos; justificación horaria; y acta interna de autorización), y (ii) una matriz de trazabilidad que relacione operativo, soporte técnico, fecha y lugar; ello para asegurar que la priorización obedece a criterios objetivos de seguridad vial y no a fines meramente económicos..”

Respuesta: En atención al requerimiento formulado en el numeral SEGUNDO del Auto mencionado, esta Secretaría se permite informar que el ejercicio del control operativo en la jurisdicción se desarrolla dentro del marco de las competencias expresamente previstas en la Ley 769 de 2002, norma que define el retén como un puesto de control instalado técnicamente por autoridad legítimamente constituida y que reconoce a los organismos de tránsito funciones regulatorias, preventivas y sancionatorias en toda su jurisdicción territorial. Estas competencias se ejercen bajo los principios de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad y eficacia administrativa, orientadas a la protección de la vida, la integridad y la seguridad vial como bienes jurídicos de especial relevancia constitucional.





Debe precisarse, de manera enfática, que el ordenamiento jurídico no autoriza ni impone que el control operativo se limite exclusivamente a lugares donde previamente se hayan registrado siniestros viales. La Ley 769 de 2002 no condiciona la procedencia del retén a la existencia de antecedentes de accidentalidad ni supedita el ejercicio de la función preventiva a la materialización previa del daño. No existe disposición normativa que restrinja la competencia territorial de control a puntos con siniestralidad comprobada, ni que imponga como requisito de validez la acreditación estadística de eventos lesivos en el sitio intervenido.

Por el contrario, la naturaleza jurídica del control es esencialmente anticipatoria y disuasiva. Su finalidad no es reaccionar frente al daño ya producido, sino evitar que los factores de riesgo tales como velocidad inadecuada, incumplimiento normativo, fallas mecánicas, informalidad en el transporte o conductas temerarias, se consoliden en eventos con resultado lesivo. Desde la perspectiva de la teoría del riesgo, la intervención administrativa en materia de tránsito se legitima precisamente por la necesidad de actuar antes de la materialización del daño, reduciendo la probabilidad de ocurrencia y mitigando la severidad potencial de sus consecuencias.

Restringir el control únicamente a puntos con siniestralidad histórica implicaría transformar una función preventiva en una actuación reactiva, desnaturalizando el alcance general, permanente y territorial de la competencia atribuida a los organismos de tránsito. Además, supondría intervenir exclusivamente después de que el riesgo ya se ha materializado en lesiones o muertes, lo cual resulta contrario al principio de prevención que orienta la función administrativa en materia de seguridad vial y desconoce el deber de las autoridades de evitar la consumación de daños antijurídicos previsibles.

Esta interpretación restrictiva sería, además, incompatible con el enfoque de Sistema Seguro adoptado a nivel nacional mediante el Plan Nacional de Seguridad Vial 2022–2031, incorporado al ordenamiento jurídico por el Decreto 1430 de 2022. Dicho instrumento no constituye una mera directriz programática, sino un marco vinculante de política pública que obliga a las autoridades del sistema a orientar sus actuaciones bajo una lógica de gestión integral del riesgo, priorizando la reducción de la exposición, la disminución de la probabilidad de ocurrencia de eventos y la mitigación de la severidad del daño, aun en ausencia de siniestros previos en un punto específico.

El enfoque de Sistema Seguro parte del reconocimiento de que el error humano es inevitable, pero que las consecuencias fatales no lo son. En consecuencia, impone a las autoridades el deber de intervenir sobre factores estructurales de riesgo con carácter preventivo. Limitar el control exclusivamente a lugares con siniestralidad comprobada no solo carecería de sustento legal, sino que contrariaría el mandato nacional de gestión preventiva del riesgo vial que impone el Decreto 1430 de 2022 y debilitaría la eficacia del sistema.





Dentro de este marco conceptual y normativo, el control operativo no puede entenderse como una actividad aislada o meramente sancionatoria, sino como un instrumento estructural de gestión del riesgo vial. Su despliegue se integra especialmente al área de actuación denominada “Cumplimiento de normas de tránsito”, identificada por el PNSV como determinante para incidir en el comportamiento de los usuarios y reducir la materialización de factores de riesgo asociados a la siniestralidad.

El propio PNSV reconoce que las debilidades en la vigilancia y control afectan de manera directa la efectividad del sistema de seguridad vial, y que el fortalecimiento estratégico del control contribuye a la disuasión de conductas de alto impacto, particularmente en contextos donde se evidencia cultura de incumplimiento normativo. De igual manera, el Plan pone de manifiesto que la disminución del control en determinados días y franjas horarias coincide con incrementos significativos en la mortalidad vial, lo cual sustenta la necesidad de una presencia institucional estratégica, sostenida y adaptativa, acorde con los principios de eficacia y prevención.

No obstante, el control operativo no se circunscribe exclusivamente al área de cumplimiento normativo. Su despliegue se articula de manera transversal con las demás áreas de actuación priorizadas por el PNSV, así:

1. Velocidades seguras.

El PNSV reconoce que la velocidad es un factor determinante en la severidad del daño. La energía cinética liberada en una colisión aumenta exponencialmente con la velocidad, lo que incrementa la probabilidad de lesiones graves o fatales. El control operativo cumple una función esencial en la gestión de velocidades, particularmente en corredores arteriales, zonas urbanas densas, entornos escolares y áreas con alta exposición peatonal. La verificación del cumplimiento de límites de velocidad y la disuasión del exceso constituyen mecanismos concretos de reducción de severidad, coherentes con el enfoque de Sistema Seguro.

2. Infraestructura segura.

Si bien el diseño y mantenimiento de la infraestructura corresponde a otras instancias, el control operativo es complementario en contextos donde existen obras, desvíos, señalización temporal o modificaciones en la geometría vial. En tales escenarios, la vigilancia en vía reduce la probabilidad de conflictos derivados de cambios operacionales y garantiza el respeto a canalizaciones, restricciones y prioridades temporales. Asimismo, el control en puntos críticos de siniestralidad identificados en estudios técnicos contribuye a la gestión integral del riesgo.

3. Vehículos seguros.

El Plan destaca la importancia de garantizar que los vehículos que circulan cumplan condiciones técnico-mecánicas y documentales adecuadas. El control operativo permite verificar la revisión técnico-mecánica, el estado de sistemas de frenos, iluminación y demás





componentes críticos, así como la habilitación para la prestación del servicio de transporte. Esta intervención reduce la exposición a fallas mecánicas que puedan desencadenar siniestros y fortalece la seguridad activa y pasiva del parque automotor.

4. Comportamiento seguro.

El PNSV identifica conductas de alto impacto como conducción bajo efectos de alcohol, no uso de casco, no utilización de cinturón, conducción sin licencia o desobediencia de señales como factores determinantes del riesgo. El control operativo, en su dimensión disuasiva y sancionatoria, influye directamente en la modificación de estos comportamientos. La probabilidad percibida de vigilancia incrementa el cumplimiento normativo y reduce la incidencia de prácticas temerarias.

5. Cumplimiento de normas de tránsito.

El Plan establece que la efectividad del sistema depende tanto de la voluntad de cumplimiento como de la vigilancia y control sobre dicho cumplimiento. La debilidad en el control operativo es identificada como una causa estructural del problema. En consecuencia, la planeación estratégica del control, la focalización en conductas de mayor impacto y la presencia institucional en días y franjas horarias críticas constituyen lineamientos expresos del PNSV.

6. Atención a víctimas.

Si bien el control no sustituye la atención post-siniestro, sí incide indirectamente en la reducción de la carga sobre el sistema de atención a víctimas, al disminuir la probabilidad de ocurrencia de eventos graves. La prevención primaria a través del control es una medida costo-efectiva que contribuye a reducir la presión sobre los servicios de salud y emergencia.

7. Gobernanza.

El PNSV promueve el fortalecimiento institucional, la articulación interinstitucional y la planeación estratégica del control. El despliegue operativo coordinado con otras autoridades y el cumplimiento de lineamientos sectoriales en materia de inspección y vigilancia — incluyendo las directrices de la Superintendencia de Transporte en desarrollo de la Resolución 3443 de 2016, que adopta el Plan Estratégico de Control Contra la Ilegalidad en el Transporte (PECCIT)— refuerzan la gobernanza del sistema vial y la legalidad en la prestación del servicio de transporte.

8. Gestión del conocimiento.

El Plan impulsa la gestión de datos e información para orientar decisiones estratégicas. El control operativo, además de su función preventiva y sancionatoria, genera información relevante sobre patrones de incumplimiento, zonas de conflictividad y conductas recurrentes, insumos que retroalimentan la toma de decisiones y fortalecen la política pública.





Adicionalmente, en desarrollo de la Resolución 3443 de 2016 y bajo la coordinación de la Superintendencia de Transporte, el PECCIT impone la obligación de ejercer vigilancia activa contra la ilegalidad en el transporte. El control en corredores asociados al transporte público y en puntos de alta recurrencia de informalidad no solo responde a criterios de seguridad vial, sino a obligaciones expresas de inspección y vigilancia sectorial.

Aterrizando al requerimiento de información realizado por su honorable Despacho y ya realizada las anteriores precisiones, tendría que mencionar que la priorización del control operativo no responde a criterios discrecionales, reactivos ni mucho menos económicos, sino a un enfoque técnico de gestión integral del riesgo vial, sustentado en el diagnóstico territorial y en los lineamientos establecidos por el Plan Nacional de Seguridad Vial 2022–2031, adoptado mediante el Decreto 1430 de 2022. Dichos criterios técnicos se desarrollan en el archivo anexo que se aporta con esta contestación para que haga parte íntegra del expediente administrativo al interior de la presente acción popular.

Así las cosas, en el diagnóstico de criterios técnicos para la priorización de operativos de tránsito, el Municipio de Valledupar identifica como problemática de los factores estructurales de la seguridad vial, entre otros, los siguientes:

- Alta cultura de incumplimiento normativo.
- Elevada incidencia de conductas de alto impacto (velocidad inadecuada, conducción bajo efectos de alcohol, no uso de elementos de protección).
- Vulnerabilidad diferencial de peatones, motociclistas y ciclistas.
- Incrementos de mortalidad asociados a disminución del control en determinados días y franjas horarias.

En consecuencia, el PNSV establece que el fortalecimiento estratégico del control constituye una medida esencial para incidir sobre el comportamiento, reducir la probabilidad de ocurrencia de eventos y mitigar la severidad del daño.

Desde el punto de vista conceptual, esta priorización se fundamenta en la teoría de gestión del riesgo, la cual plantea que el riesgo no depende exclusivamente de la ocurrencia histórica del daño, sino de la interacción entre tres variables:

- **Exposición:** volumen y tipo de usuarios que interactúan en un entorno determinado.
- **Probabilidad:** posibilidad de ocurrencia de conductas o conflictos de riesgo.
- **Severidad potencial:** magnitud esperable del daño en caso de materialización del evento.

El enfoque de Sistema Seguro exige intervenir cuando la combinación de estas variables indique riesgo elevado, aun cuando no exista siniestralidad previa documentada en el punto específico.





Por tanto, la priorización del control operativo se estructura como una herramienta de prevención primaria, orientada a anticipar la materialización del daño y a reducir el riesgo residual del sistema.

1.1 Principios técnicos de priorización

La priorización del control operativo responde a los siguientes principios:

1. **Prevención primaria:** intervención antes de la materialización del daño.
2. **Gestión sistémica del riesgo:** análisis integral de factores estructurales.
3. **Proporcionalidad técnica:** asignación de recursos según nivel de riesgo.
4. **Adaptabilidad operativa:** capacidad de respuesta ante variaciones dinámicas.
5. **Enfoque de actores vulnerables:** protección reforzada a peatones, niños, ciclistas y motociclistas.

Así las cosas, la priorización del control operativo tiene en cuenta criterios cualitativos asociados a la exposición (volumen y tipo de usuarios que interactúan en un entorno determinado), la probabilidad de ocurrencia de conductas de riesgo o conflictos modales y la severidad potencial del daño. Bajo estos parámetros, se consideran los siguientes contextos:

Tabla 1 Contexto para la priorización del control operativo.

Contexto	Exposición	Probabilidad	Severidad Potencial	Justificación Técnica	Áreas del PNSV Asociadas
Corredores arteriales y vías principales	Alta	Alta	Alta	Altos volúmenes y mayores velocidades operativas. Elevada energía cinética en caso de colisión. Impacto sistémico en la movilidad urbana.	Velocidades seguras, Cumplimiento normativo
Intersecciones y nodos complejos	Alta	Alta	Alta	Concentración de trayectorias y conflictos modales. Alta densidad decisional en tiempos cortos.	Infraestructura segura, Comportamiento seguro
Zonas escolares y entornos vulnerables	Media-Alta	Media	Alta	Alta vulnerabilidad biomecánica. Necesidad de	Velocidades seguras, Protección de actores vulnerables





Contexto	Exposición	Probabilidad	Severidad Potencial	Justificación Técnica	Áreas del PNSV Asociadas
				reducción estricta de velocidad.	
Centro urbano y zonas comerciales	Alta	Media-Alta	Alta	Alta interacción peatón-vehículo. Conflictos por estacionamiento indebido y cargue/descargue.	Comportamiento seguro
Entradas y salidas del municipio	Alta	Media-Alta	Alta	Flujos mixtos (carga, intermunicipal). Cambios de velocidad y fatiga.	Vehículos seguros, Gobernanza
Transporte público informalidad (PECCIT)	Alta	Alta	Alta	Concentración de usuarios y riesgo por competencia indebida. Control a ilegalidad.	Gobernanza, Cumplimiento normativo
Sectores con conductas reincidencias	Media	Alta	Media-Alta	Patrón reiterado de incumplimiento. Alta probabilidad futura de siniestro.	Comportamiento seguro
Puntos críticos de siniestralidad	Media-Alta	Media-Alta	Alta	Evidencia histórica de materialización del riesgo.	Gestión de puntos críticos
Zonas con obras o cambios temporales	Media-Alta	Alta	Alta	Alteración de patrones de circulación y señalización temporal.	Infraestructura segura
Horarios nocturnos y fines de semana	Variable	Alta	Alta	Mayor incidencia de alcohol y exceso de velocidad. Evidencia nacional de mayor mortalidad.	Cumplimiento normativo





Contexto	Exposición	Probabilidad	Severidad Potencial	Justificación Técnica	Áreas del PNSV Asociadas
Eventos masivos	Alta	Alta	Alta	Incremento súbito de exposición y conflictividad operativa.	Gobernanza

Debe resaltarse que el control operativo posee un efecto disuasivo estructural reconocido por la política pública de seguridad vial: la percepción de vigilancia incide de manera directa en el comportamiento de los usuarios. En consecuencia, la planeación estratégica del control exige variabilidad territorial y temporal, evitando esquemas rígidos o predecibles que reduzcan su eficacia preventiva y comprometan la finalidad superior de protección de la vida.

Adicionalmente es preciso señalar que, la movilidad urbana es dinámica y se encuentra sujeta a variaciones permanentes derivadas de eventos, intervenciones viales, contingencias climáticas, alteraciones en los flujos vehiculares y comportamientos emergentes de riesgo. En tales circunstancias, la autoridad de tránsito, dentro del marco de sus competencias legales y en aplicación del principio de prevención que orienta el Decreto 1430 de 2022, puede ejercer control en el lugar y momento que las condiciones de riesgo lo exijan, sin que ello implique arbitrariedad, sino la aplicación razonada de criterios técnicos de exposición, probabilidad y severidad potencial del daño.

En cuanto a la idoneidad, el control en vía constituye un instrumento adecuado para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo de proteger la vida, la integridad personal y la seguridad vial. La evidencia técnica recogida en el Plan Nacional de Seguridad Vial 2022–2031 demuestra que la presencia institucional estratégica y la vigilancia sostenida inciden en la reducción de conductas de alto riesgo y en la disminución de la siniestralidad. Existe, por tanto, una relación directa y racional entre el medio empleado (control operativo) y el fin perseguido.

En relación con la necesidad, no se identifica un mecanismo alternativo menos restrictivo que permita alcanzar con igual eficacia la finalidad preventiva del sistema de seguridad vial. Las acciones pedagógicas, la señalización o las campañas de sensibilización, si bien son complementarias y necesarias, no sustituyen el efecto disuasivo derivado de la probabilidad real de fiscalización. Restringir el control exclusivamente a puntos con siniestralidad histórica o supeditarlos a exigencias formales no previstas por el legislador reduciría significativamente la capacidad preventiva del sistema y afectaría la eficacia de la política pública nacional.

En cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto, la eventual carga que el control pueda implicar para los usuarios, consistente en la verificación documental o técnica dentro de parámetros legales, es mínima frente a la magnitud del bien jurídico protegido. La intervención es objetiva, temporal y ejercida bajo competencia expresa, sin generar afectaciones irrazonables o desmedidas a derechos individuales. El balance entre el beneficio colectivo obtenido sobre la reducción del riesgo vial,





prevención de lesiones y muertes y la carga individual impuesta, resulta claramente favorable al interés general.

Por tanto, la priorización del control operativo se estructura como una herramienta de prevención primaria, orientada a anticipar la materialización del daño y a reducir el riesgo residual del sistema. En consecuencia, el control operativo no constituye una actuación arbitraria ni desproporcionada, sino una manifestación legítima del poder orientado a la prevención del daño antijurídico, al cumplimiento efectivo del ordenamiento jurídico y a la materialización de una política pública nacional vinculante. La programación y ejecución de los operativos de control en el municipio de Valledupar se fundamenta en criterios técnicos objetivos, integrales y razonables, plenamente armonizados con el marco jurídico vigente y con el Plan Nacional de Seguridad Vial 2022–2031, garantizando coherencia entre la actuación administrativa y el mandato constitucional de protección de la vida y la seguridad vial.

Finalmente, y en estricto cumplimiento de la orden impartida por ese Despacho Judicial, se procede a remitir como anexo en formato Excel, el cronograma detallado de los operativos y actividades programadas por el cuerpo de agentes adscritos a la sectorial de tránsito y transporte del Municipio de Valledupar, correspondiente a la semana comprendida entre el 16 y el 22 de febrero de 2026. Dicho cronograma ha sido estructurado y priorizado conforme a los criterios técnicos expuestos en el informe anexo, atendiendo a parámetros objetivos relacionados con la gestión del riesgo vial, condiciones operativas del tránsito y necesidades de control identificadas en los puntos estratégicos previamente señalados. Igualmente, se informa al Despacho que la programación de los operativos se realiza con periodicidad semanal, en consideración a la naturaleza dinámica del servicio público de tránsito, así como a las variaciones constantes en las condiciones de movilidad y comportamiento vial en el Municipio de Valledupar, lo que exige ajustes operativos oportunos de acuerdo a la necesidad existente.

TERCERO. ORDENAR a la SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE que, dentro del mismo término del numeral anterior, reemita a este Despacho copia íntegra de las comunicaciones remitidas a la Personería Municipal y a la Defensoría del Pueblo (incluidos los Oficios SMTTV-000594 y SMTTV-000598 de 13 de enero de 2026), anexando constancias de envío, acuse de recibido y/o respuestas, y precise el medio de coordinación operativo para el acompañamiento (correo y teléfono del enlace designado por cada entidad, si lo hubiere).

Respuesta. Atendiendo a la orden impartida por su Honorable Despacho, mediante oficios No. SMTTV-003230 y SMTTV-003232 de fecha 12 de febrero de 2026, la secretaria de tránsito y transporte de Valledupar, reiteró la solicitud de acompañamiento a los operativos de tránsito a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Valledupar, respectivamente. En el mismo se solicitó el enlace del funcionario con conocimientos en normas de tránsito que ha de designar cada una de estas entidades para realizar el acompañamiento a los operativos y puestos de control que





adelanta la secretaria de tránsito y transporte de Valledupar. En el oficio se solicitó que la información debería contar como mínimo con lo siguiente:

- “1. Nombre completo de el/los funcionario/s encargado/s para realizar el acompañamiento a los puestos de controles que adelantará la secretaria de tránsito y transporte de Valledupar.*
- 2. Correos electrónicos, abonado telefónico y dirección física en donde puedan ser contactados los funcionarios para remitirles la información de los operativos”*

Para tales efectos, se anexan los oficios enviados, con su respectivo comprobante de envío que demuestra su trazabilidad.

En el trámite de esta contestación, el día 13 de febrero del año en curso, esta secretaria recibió respuesta por parte del Dr. Jose Amiro Aramendiz Sierra, Personero Auxiliar de Gobierno, Seguridad, Movilidad y Convivencia de Valledupar, en donde expuso ciertas limitaciones institucionales que le impiden darle cumplimiento a la orden impartida por su honorable despacho. Se anexa copia de la respuesta recibida por esta entidad.

Asimismo, se advierte al despacho que, en el transcurso de la presente contestación, no se recibió ninguna información por parte de la defensoría del pueblo. Pero no es menos cierto que con calenda de diciembre de 2025 y según consta en el expediente, la defensoría del pueblo otorgó respuesta sobre el particular afirmando la imposibilidad física y material que tienen como entidad para darle cumplimiento a la orden impartida por su despacho. Este documento consta en el expediente virtual de la presente acción popular.

De esta manera es atendido el requerimiento presentado por su honorable despacho y esperando que sean acogidas cada una de las consideraciones y fundamentos aquí expuestos.

Atentamente,

MARIANELA GUILLÉN GÓMEZ

Secretaria de Tránsito y Transporte Municipal de Valledupar.

Proyectó: Ricardo García Peña – Director Jurídico.

Maria Fernanda Paba – Directora Operaciones.