Popayán, 11-06-2025 Radicación: 20251800259423

Ingeniera
**LIZETH VANESSA PLAZAS QUIBANO**
Secretaria de Tránsito y Transporte municipio de Popayán
Dirección: Carrera 2 con Calle 25 Norte Esquina

**Asunto:** Concepto jurídico aplicación del valor actual del beneficio en "Capital Semilla" para beneficiarios pendientes de entrega del proceso de sustitución de vehículos "VTA".

Cordial saludo:

En mi calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del municipio de Popayán, me permito dar respuesta a la solicitud de concepto de viabilidad de aplicación del valor actual del beneficio en "Capital Semilla" para beneficiarios pendientes de entrega del proceso de sustitución de vehículos "VTA".

En primer lugar, es menester aclarar que los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica tienen exclusivamente fines de orientación y los mismos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución y por ende no tienen fuerza vinculante, de conformidad con el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -. Por lo tanto, esta Oficina, de acuerdo con sus funciones, abordará de manera general y en el ámbito de su competencia el tema objeto de análisis de la siguiente manera:

La Secretaría de Tránsito y Transporte de Popayán, previa exposición de los antecedentes normativos respecto al asunto en cuestión expresa:

> "*Teniendo lo anterior, se adelantarán los procesos contractuales por parte de la Secretaria de Tránsito y Transporte, sin embargo se tiene que en el protocolo del proceso de sustitución de vehículos de tracción animal del Municipio de Popayán determinado mediante Decreto No. 20231000002455 – 02 – 08 - 2023, y modificado por el Decreto 20231000004705 – 19 – 12 – 2023, estableciendo el monto a entregar en 25.86 salarios mínimos legales mensuales vigentes, para un total de $ 29.997.600, sin embargo, han trascurrido dos vigencias y ante la obligación de hacer una entrega, se tiene el interrogante, ¿**si este valor debemos actualizarlo conforme al salario mínimo de la vigencia actual 2025, o si por el contrario sería el mismo valor al de la vigencia***

Popayán, 11-06-2025 Radicación: 20251800259423

> ***2023***?. *Es preciso manifestar que el protocolo de entrega de la sustitución, fue creado para esa vigencia (2023), y en él, no se determinó la posibilidad de que quedaran beneficiarios pendientes de entrega para otras vigencias.*"

Al respecto se debe tener en cuenta que el Gobierno Nacional, expidió la Ley 2138 de 2021, *"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA LA SUSTITUCION DE VEHICULOS DE TRACCION ANIMAL EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*, la cual tiene por objeto la creación de parámetros para la sustitución de vehículos de tracción animal y la consagración de medidas para propender el bienestar de los animales, asignándole obligaciones específicas a las entidades territoriales quienes deberán proveer estrategias y acciones que propicien la sustitución total de los vehículos de tracción animal, en aras de minimizar los impactos de maltrato animal y garantizar espacios para una mejor movilidad en las ciudades.

La misma Ley estableció los criterios que tenían que considerarse para lograr una sustitución total, y como primera medida exigía crear una herramienta que permitiera cuantificar a la población beneficiaria, directa o indirectamente de la labor en vehículos de tracción animal, conllevando a realizar un censo que permitiera identificar el 100% de los carretilleros bajo las líneas metodológicas establecidas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, las cuales fueron recepcionadas por el municipio de Popayán, mediante correo electrónico del 24 de mayo de 2022.

La Ley 2138 de 2021, estableció las obligaciones principales para los Municipios, para poder llegar a generar las acciones de sustitución:

> *Artículo 8°. Plan de acción. Las alcaldías municipales y distritales tendrán que formular un plan de acción y un protocolo que contemple las etapas del proceso. Así mismo, deberán adelantar el censo y registro de los vehículos de tracción animal y del propietario, elaborar el protocolo de entrega del vehículo, recuperación y entrega en adopción del animal que podrá ser elaborado con apoyo de la academia (facultades y departamentos de veterinaria y zootecnia), fundaciones protectoras de animales, asociaciones de médicos veterinarios y zootecnistas, la Unidad Municipal o Departamental de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata), el Sena y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), la Federación Colombiana de Asociaciones Equinas (Fedequinas) Colombia y sus*

Popayán, 11-06-2025 Radicación: 20251800259423

*asociaciones federadas.*

El proceso o programa de sustitución, tenía que contar con tres (3) documentos fundamentales según el artículo anterior, los cuales son:

- Plan de acción
- Protocolo de etapas del proceso.
- Censo

El municipio de Popayán, estableció un Plan de Acción correspondiente al programa de sustitución VTA, en el cual, se definieron las acciones y se estableció el cronograma de inicio del programa de sustitución de Vehículos de Tracción Animal, así mismo, determinó el censo de los Vehículos de Tracción Animal a través de Resolución No. 20231500111784 del 18-12-2023 *"Por la cual se cierra y establece el censo definitivo de propietarios de los vehículos de tracción animal del municipio de Popayán"*, previo registro de propietarios, equinos y carretas adelantado a través de la Secretaría de Tránsito y Transporte en la vigencia 2022.

Dicho registro contó con la participación total de 217 personas presuntamente adscritas a este gremio, durante el proceso se adelantó la depuración a través de un comité de verificación, seguimiento, y conciliación del programa de sustitución de Vehículos de Tracción Animal el cual definió 196 beneficiarios del programa. Igualmente se cuenta con el protocolo del programa adoptado mediante Decreto No. 20231000002455 del 02 de agosto de 2023 *"Por medio del cual se implementa el programa y el protocolo de sustitución de vehículos de tracción animal del municipio de Popayán y se dictan otras disposiciones"*, el cual fue modificado por el Decreto No. 20231000004705 de 19 de diciembre de 2023 *"Por el cual, se modifica el Artículo Decimo del Decreto No. 20231000002455 del 02 de agosto de 2023 "Por medio del cual se implementa el programa y el protocolo de sustitución de vehículos de tracción animal del municipio de Popayán y se dictan otras disposiciones"*.

De las 196 personas determinadas como beneficiarias del programa de sustitución, 188 de ellas recibieron un vehículo automotor tipo motocarro, nuevo a gasolina, homologado para el servicio público de carga; y ocho de ellas optaron por la opción de capital semilla "emprendimiento"; lo cual, les permitiría continuar obteniendo recursos económicos para el sustento de las familias. Sin embargo, pese a que las carteras municipales responsables adelantaron los procesos

Popayán, 11-06-2025

Radicación: 20251800259423

precontractuales, no se logró la entrega total de los insumos del emprendimiento a tres (3) beneficiarios, quedando pendiente de entrega total del beneficio para la vigencia 2025.

Por otro lado, se tiene qué, las personas que fueron determinados como descartados en la depuración del censo, en la vigencia 2024 a través de un fallo de tutela ordenado a mediante Sentencia de Segunda Instancia No. 09 de 05 de Abril de 2024, el Juzgado Segundo Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Popayán, **ordenó:**

> "[...] *a la ALCALDÍA MUNICIPAL DE POPAYÁN que, en coordinación con la dependencia que considere competente y en ejercicio de sus facultades, brinden al señor JOSÉ OCTAVIO MAMIAN MENDEZ la posibilidad de acceder a un programa de sustitución de la actividad que realizaba como carretillero y de la cual derivaba su sustento, en el marco de lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 98 de la Ley 769 de 2002 y el artículo 5° de la Ley 2138 de 2021. Lo anterior deberá desarrollarse en un término no superior a seis (6) meses contados desde la notificación de la presente decisión.*"

Así las cosas, se tiene que en el segundo semestre de 2024, la Secretaría de Desarrollo Agroambiental y Fomento Económico – DAFE, capacitó en materia de emprendimiento y creación de una nueva labor, para lo cual, el nuevo beneficiario optó por una "tienda de barrio", y quedando para esta vigencia 2025 la consecución de los artículos y elementos que harán parte del emprendimiento, y con ello dar cumplimiento al fallo judicial.

La Secretaría de Tránsito y Transporte en la vigencia 2025, tiene en sus proyectos de inversión, el proyecto viabilizado No. 25-9-19-001-02659 de ***"Optimización de capacidades institucionales para el control y seguridad vial del municipio de Popayán"*** en el cual, se encuentran dos actividades a realizar, siendo la primera actividad la: I) Adquisición de SOAT para VTA, y II) Adquisición de equipos de capital semilla VTA; con un valor asignado según proyecto de inversión de $ 29.350.000, el cual, según los análisis comerciales y financieros está por debajo del valor que se tenía para la vigencia 2023, pues analizado el documento denominado Protocolo del Proceso de Sustitución de Vehículos de Tracción Animal del municipio De Popayán, determinado mediante Decreto No. 20231000002455 del 02-08-2023, modificado por el Decreto 20231000004705 del 19-12-2023, establece que el monto a entregar a cada beneficiario es de **25.86 salarios mínimos legales mensuales vigentes, equivalentes a $ 29.997.600 para 2023**,

Popayán, 11-06-2025 Radicación: 20251800259423

sin embargo, debe tenerse en cuenta que han trascurrido dos vigencias (2024 y 2025) y ante la obligación de hacer una entrega, debe revisarse y analizar si este es el valor correcto a entregar.

Téngase, que el artículo sexto del Decreto No. 20231000002455 del 02-08-2023, *"Por medio del cual se implementa el programa y el protocolo de sustitución de vehículos de tracción animal del municipio de Popayán y se dictan otras disposiciones"* y modificado por el Decreto 20231000004705 – 19 – 12 – 2023, *"Por el cual, se modifica el Artículo Decimo del Decreto No. 20231000002455 del 02 – 08 – 2023 "Por medio del cual se implementa el programa y el protocolo de sustitución de vehículos de tracción animal del municipio de Popayán y se dictan otras disposiciones*" estableció lo siguiente:

> "***ARTÍCULO SEXTO. Monto de los beneficios.*** *El beneficio previsto para cada alternativa de sustitución, se asignará por una sola vez con cargo al presupuesto del Municipio de Popayán, y será equivalente máximo a veinticinco punto ochenta y seis salarios mínimos legales mensuales vigentes (**25.86 SMLMV**), por cada beneficiario.*"

Ahora bien, el Acto Administrativo contenido en el Decreto No. 20231000002455 del 02-08-2023, modificado por el Decreto 20231000004705 del 19-12-2023, gozan de presunción de legalidad, ya que son actos que expidió el Alcalde Municipal de la respectiva vigencia, bajo las facultades otorgadas por la Ley, y hasta el momento no han sido demandados, nulitados, suspendidos, modificados o revocados, encontrándose actualmente en firme, por lo tanto, no han perdido su ejecutoriedad y son de obligatorio cumplimiento, haciéndose vinculantes para la actual administración.

Teniendo lo anterior, debe entonces analizarse si los valores a entregar, es decir los **25.86 SMLMV**, son los equivalentes al salario mínimo legal de la vigencia 2023, o si estos deberán ajustarse a los valores del salario mínimo legal de la vigencia actual 2025; para lo cual, es pertinente tener en cuenta para el caso concreto que el monto de $29.997.600, equivalente a 25.86 SMLMV en el año 2023, fue establecido por los decretos municipales anteriormente mencionados y que al día de hoy se encuentran vigentes.

Así las cosas, los decretos mencionados no especifican si el monto debe actualizarse anualmente conforme al SMLMV de cada vigencia, o si es un valor fijo determinado al momento de la emisión del protocolo. Adicionalmente, la Ley 2138 de 2021 y el Decreto 178 de 2012 no

Popayán, 11-06-2025

Radicación: 20251800259423

establecen la obligación de ajustar las compensaciones entregadas en los programas de sustitución de VTA. Esta situación implicaría que, en principio, no habría lugar a ajustar el valor a entregar conforme al salario mínimo vigente para el año 2025, pues no existiría expresamente una disposición que establezca un deber de ajustar el valor conforme al salario mínimo vigente a la fecha de entrega del incentivo.

Sin embargo, en el caso concreto es necesario considerar que los valores establecidos en el artículo sexto del Decreto No. 20231000002455 del 02-08-2023, modificado por el Decreto 20231000004705 del 19-12-2023, fueron establecidos en salarios mininos y no en una suma fija a la fecha de su expedición, lo que quiere decir que, lo que se pretendía al determinarlo de dicha forma, era justamente que el dinero a entregar no perdiera el valor adquisitivo, en virtud del aumento generalizado de precios por las dinámicas económicas del país.

En tal sentido, la determinación final de estimar el monto del beneficio dependerá de una existencia previa presupuestal, que permita la adopción de una postura con el salario mínimo de 2023 o del actual, ámbito que es del resorte exclusivo de la Secretaría gestora y administradora de los recursos del sector tránsito.

Institucionalmente,

**CARLOS ANDRÉS BOLAÑOS GUZMÁN**
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Heny Muñoz Osorio – Abogada contratista OAJ
Revisó: Lina Aragón – Abogada contratista OAJ
Revisó: Carlos Andrés Bolaños Guzmán - Jefe Oficina Asesora Jurídica
Anexos: N/A
Archivado en según TRD: RTA PQRSD