

Bogotá D.C., 22 de enero de 2026

Expediente:	CID-2022-501-058
Investigado/a:	WANDA MALLELY PÉREZ MONTOYA
Origen:	De oficio.
Fecha de los hechos:	28 de junio al 30 de junio, 01 y 05 de julio de 2022.
Decisión:	Auto decide sobre solicitud de nulidad

1. COMPETENCIA Y ASUNTO A DECIDIR

La suscrita Secretaría General de la Superintendencia de Transporte, responsable de la etapa de Juzgamiento en ejercicio de la competencia conferida por el Decreto 2409 de 2018, en concordancia con la Resolución 889 de 2022, expedida por el Superintendente de Transporte y las Leyes 1952 del 2019 y 2094 del 2021, procede a decidir sobre la solicitud de nulidad presentada por WANDA MALLELY PÉREZ MONTOYA dentro de las diligencias de la referencia.

2. ANTECEDENTES

2.1. De la noticia disciplinaria:

Mediante Auto del 10 de agosto de 2023¹ proferido en el marco del proceso CID-2022-501-029, el Grupo de Control Interno Disciplinario ordenó compulsar copias para iniciar una nueva actuación disciplinaria por las presuntas irregularidades en las incapacidades aportadas por WANDA MALLELY PÉREZ MONTOYA, relativas a los periodos de incapacidad comprendidos entre el 28 y el 30 de junio y el 01 y 05 de julio de 2022:

"(...) frente a la invalidez de las incapacidades médicas aparentemente suscritas por Colsanitas a través de los médicos general: Antonio Rafael Coneo Alvarez C.C. 1067401566 y Cristian Henao Frias J.C.C. 80639411 con números de autorización 521150980 del 28 de junio del 2022 y 102554871 del 01 de julio del 2022, aportadas a esta entidad por la Señora Wanda Mallely Pérez, de acuerdo a lo reportado por la IPS y EPS mencionadas, esta Coordinación procede a compulsar copias del presente auto junto con los soportes mencionados a la Fiscalía General de la Nación y al Tribunal Nacional de Ética Médica, para lo de su competencia (...).

2.2. De las actuaciones procesales:

Con fundamento en los hechos a través de Auto del 05 de septiembre de 2023², la coordinación del Grupo de Control Interno Disciplinario de la Superintendencia de Transporte dispuso la apertura de investigación disciplinaria en contra de WANDA MALLELY PÉREZ MONTOYA, con el fin de investigar las presuntas irregularidades en la presentación al Grupo de Talento Humano de dos (2) certificaciones

¹ Folios 1 a 8.

² Folios 67 a 68.

aparentemente suscritas por Colsanitas; decisión que se notificó a la investigada a través de edicto fijado el 19 de septiembre de 2023³.

Así las cosas, el 12 de marzo de 2024, la coordinación del Grupo de Control Interno Disciplinario de la entidad declaró el cierre de la investigación disciplinaria y corrió traslado a la disciplinable para presentar alegatos precalificatorios en los términos del artículo 220 de la Ley 1952 de 2019. La anterior decisión le fue notificada a WANDA MALLELY PÉREZ MONTOYA por medio de estado fijado el 21 de marzo de 2024⁴.

Acto seguido, la coordinación del Grupo de Control Interno Disciplinario de la Superintendencia de Transporte formuló pliego de cargos mediante Auto del 05 de junio de 2024⁵, en contra de la servidora WANDA MALLELY PÉREZ MONTOYA, en su condición de técnico administrativo código 3124, grado 6, ubicada en el Grupo de Relacionamiento con el Ciudadano, por haber presentado al Grupo de Talento Humano, mediante radicado 20225341858422 del 09 de diciembre de 2022, dos (2) incapacidades médicas falsas, suscritas aparentemente por la Compañía Prepagada Colsanitas y que abarcaban el periodo del 28 al 30 de junio y 01 y 05 de julio de 2022. La decisión anterior fue notificada por correo electrónico el 27 de agosto de 2024⁶ a la defensora de oficio ERIKA PATRICIA LEÓN CÁRDENAS.

Agotados los trámites de notificación del auto de formulación de pliego de cargos y en cumplimiento a lo ordenado en dicha decisión de acuerdo a lo señalado en el artículo 12 de la Ley 1952 de 2019, con memorando 20245010099823 del 28 de agosto de 2024⁷, la coordinación del Grupo de Control Interno Disciplinario de la Superintendencia de Transporte remitió a este Despacho el expediente CID-2023-501-058 para continuar con la etapa de juzgamiento.

A través de Auto del 22 de octubre de 2024⁸, la Secretaria General de la entidad, en su rol de funcionario del conocimiento de la etapa de juzgamiento, fijó procedimiento a seguir, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 225 A de la Ley 1952 de 2019, modificado por el artículo 40 de la Ley 2094 de 2021, ordenando el trámite de la actuación siguiendo las reglas del procedimiento verbal; siendo dicha decisión comunicada a los sujetos procesales por medio de oficios 20245000860911⁹ y 20245000860931¹⁰ del 22 de octubre de 2024; los cuales les fueron remitidos vía correo electrónico en igual fecha¹¹.

³ Folios 76 a 79.

⁴ Folio 103.

⁵ Folios 104 a 113.

⁶ Folio 162.

⁷ Folio 168.

⁸ Folios 174 a 175.

⁹ Folio 176.

¹⁰ Folio 177.

¹¹ Folios 182 a 184 y 185 a 187.

En tal sentido, el 12 de noviembre de 2024 se instaló la audiencia verbal; empero esta fue suspendida por solicitud de la defensa de la disciplinable, siendo reanudada el 19 de noviembre de 2024.

Ahora bien, con Auto del 11 de agosto de 2025, esta Secretaría General decretó oficiosamente la nulidad de lo actuado a partir del Auto del 22 de octubre de 2024, inclusive, y, en su lugar, ordenó reponer la actuación en el sentido de adelantar el juzgamiento del proceso disciplinario mediante el procedimiento ordinario, por lo que se corrió traslado a los sujetos procesales por el término de quince (15) días para presentar descargos en los términos del artículo 225 B de la Ley 1952 de 2019. Esta decisión fue comunicada a los sujetos procesales mediante oficios 20255000477901 y 20255000477881 del 21 de agosto de 2025, los cuales fueron entregados conforme se detalla a pie de página¹².

Así las cosas, mediante radicado 20255340965232 del 08 de septiembre de 2025, la investigada, además de poner de presente también alegaciones en su favor que serán evaluadas en la oportunidad procesal correspondiente, presentó solicitud de nulidad de la presente actuación disciplinaria desde el auto de apertura de investigación disciplinaria, inclusive, pues, en su criterio, se vulneró el principio del *non bis in idem* al adelantar dos actuaciones disciplinarias bajo unos mismos hechos, a saber, los expedientes CID-2022-501-029 y CID-2023-501-058:

"(...)

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El argumento señala que los mismos hechos (ausencias laborales del 28 de junio al 5 de julio de 2022) dieron lugar a dos investigaciones disciplinarias:

- *CID-2022-501-029: por la injustificada ausencia al servicio.*
- *CID-2023-501-058: por la presunta falsedad en las incapacidades médicas que buscaban justificar esas ausencias.*
- *Investigación disciplinarias adelantadas sin atender el enfoque diferencial de la procesada por su condición de mujer con trastornos clínicos*
- *Nulidades reiterativas en los procesos por los mismos hechos.*

Esto genera doble persecución disciplinaria por un mismo hecho fáctico:

ANÁLISIS DEL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM

Requisitos según (Corte Constitucional, Sent. C-244/1996, C-870/02, T-015/19, entre otras):

¹² La comunicación 20255000477901 del 21 de agosto de 2025 fue remitida a la defensora de oficio con correo electrónico del 01 de septiembre de 2025, siéndole también entregada el 02 de septiembre de 2025 conforme a la guía RA537015069CO; mientras que el radicado 20255000477881 del 21 de agosto de 2025 fue entregado a la investigada el 02 de septiembre de 2025, conforme a guía de entrega RAC537015072CO de la empresa 4-72.

- *Identidad de sujeto: aquí se cumple, pues en ambos procesos la investigada es Wanda Mayerly Pérez Montoya.*
- *Identidad de hecho: aparentemente se cumple, pues ambos procesos tienen como origen las mismas ausencias laborales.*
- *Identidad de fundamento jurídico o causa: es el punto crítico. Aunque los hechos de base son los mismos, (las ausencias) las imputaciones tienen fundamentos normativos distintos:*
 - *En el primer proceso se sanciona la ausencia como incumplimiento del deber funcional (art. 34 Ley 1952 de 2019).*
 - *En el segundo, se investiga la falsedad o la utilización de documentos irregulares (posible falta gravísima si se configura un fraude o engaño).*

La jurisprudencia disciplinaria y constitucional ha señalado que se configura violación al non bis in ídem cuando a partir de un mismo hecho material se desprenden consecuencias disciplinarias similares (ej. Ausencia laboral con falsedad documental).

(...) Más grave aún resulta que, frente a los mismos hechos, la Superintendencia decidiera promover dos investigaciones paralelas (Radicados CID-2022-501-029 y CID-2023-501-058), variando la calificación jurídica sin justificación legal y atribuyendo a la disciplinada, en uno de ellos, la supuesta presentación de documentación falsa. Tal afirmación es contraria a la Constitución, pues una autoridad administrativa del Ejecutivo carece de competencias técnicas y funcional para declarar la falsedad de un documento, facultad que corresponde de manera exclusiva a los jueces de la República (art. 230 C.P. (...))" (Sic).

3. CONSIDERACIONES

A la luz de lo anterior, el inciso primero del artículo 225 C del CGD, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2094 de 2021, dispone que el funcionario de conocimiento de la etapa de juzgamiento deberá, una vez vencido el término para presentar descargos, pronunciarse sobre las nulidades propuestas. Así, la norma en cita reza:

“ARTÍCULO 225C. TÉRMINO PROBATORIO. *Vencido el término para presentar descargos, así como para aportar y solicitar pruebas, el funcionario competente resolverá sobre las nulidades propuestas y ordenará la práctica de las pruebas que hubieren sido solicitadas de acuerdo con los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad. Además, ordenará de oficio las que considere necesarias. Las pruebas ordenadas se practicarán en un término no mayor de noventa (90) días.”* (Subrayado fuera del texto original).

En este sentido, procederá esta Autoridad a resolver la nulidad propuesta por la señora WANDA MALLELY PÉREZ MONTOYA en los siguientes términos:

Tal como se lee en el escrito radicado 20255340965232 del 8 de septiembre de 2025, la investigada solicita al Despacho declarar la nulidad de todo lo actuado a partir de la investigación disciplinaria pues, a su juicio, el funcionario de

conocimiento en etapa de instrucción vulneró “*las garantías procesales esenciales*” al haber iniciado dos procesos disciplinarios en su contra por los mismos hechos, a saber, los expedientes CID-2022-501-029 y CID-2023-501-058, lo cual, señala, vulnera el principio del *non bis in idem*.

Al respecto, el artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, instituido como uno de los principios estructurales del Estado Social de Derecho y concebido como un instrumento de garantía frente al ejercicio del poder sancionador del Estado, cualquiera sea su manifestación. Así, en virtud de dicho mandato, toda actuación adelantada por las autoridades públicas, ya sean de naturaleza administrativa o judicial, debe observar estrictamente las garantías que lo integran, en especial aquellas orientadas a salvaguardar los derechos de los investigados frente a eventuales actuaciones arbitrarias.

Entre tales garantías se encuentra la prohibición de ser investigado o sancionado dos veces por los mismos hechos, o principio del *non bis in idem*, cuya finalidad, en materia disciplinaria, es evitar múltiples decisiones, incluso potencialmente contradictorias sobre un mismo comportamiento, preservando con ello la seguridad jurídica y la confianza legítima de los administrados frente a las decisiones de la Administración.

Aunado a ello, dentro de la ley disciplinaria, el artículo 16 de la Ley 1952 de 2019 consagra el principio de cosa juzgada como una materialización al *non bis in idem*, conforme al cual “[e]l destinatario de la ley disciplinaria cuya situación se haya decidido mediante fallo ejecutoriado o decisión que tenga la misma fuerza vinculante de naturaleza disciplinaria, proferidos por autoridad competente, no será sometido a nueva investigación y juzgamiento disciplinario por el mismo hecho, aun cuando a este se le dé una denominación distinta (...)”. De esta manera, para la aplicación de dicho postulado se requiere la existencia de un fallo debidamente ejecutoriado que haya resuelto de fondo el asunto, a fin de que sea posible invocar válidamente el principio en cita.

Sin embargo, tanto el proceso CID-2022-501-029 como el CID-2023-501-058 se encuentran en etapa de juzgamiento, sin que a la fecha exista en estos una decisión de fondo sobre la que pueda predicarse la existencia de cosa juzgada.

Ahora bien en consideración a los argumentos expuestos por la Investigada y de acuerdo con la reiterada jurisprudencia constitucional, en términos generales este principio tiene aplicación cuando se demuestra que entre las actuaciones se tiene la triple identidad de (i) sujeto, (ii), objeto y (iii) causa; de manera tal que ante la ausencia de alguno de estos elementos, no puede predicarse la existencia de una duplicidad procesal que comporte vulneración alguna al *non bis in idem*. Tesis anterior que ha sido expuesta por la Corte Constitucional en sentencia C-244 de 1996¹³ al señalar que:

¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-244 del 30 de mayo de 1996. Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

"(...) El conocido principio denominado non bis in idem, según el cual nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho, se encuentra consagrado en nuestro Estatuto Supremo como un derecho fundamental, que hace parte de las garantías del debido proceso, contempladas en el artículo 29 de la Carta.

Este principio que, de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina, tiene como objetivo primordial evitar la duplicidad de sanciones, sólo tiene operancia en los casos en que exista identidad de causa, identidad de objeto e identidad en la persona a la cual se le hace la imputación.

"La identidad en la persona significa que el sujeto inculcado debe ser la misma persona física en dos procesos de la misma índole.

"La identidad del objeto está construida por la del hecho respecto del cual se solicita la aplicación del correctivo penal. Se exige entonces la correspondencia en la especie fáctica de la conducta en dos procesos de igual naturaleza.

"La identidad en la causa se refiere a que el motivo de la iniciación del proceso sea el mismo en ambos casos." (...)" (Subrayado fuera del texto original).

Aunado a lo anterior, respecto a la identidad de causa, el Alto Tribunal de lo Constitucional¹⁴ ha precisado que:

"(...) existen múltiples razones por las cuales puede no existir identidad de causa, definida por la sentencia C-244 de 1996 como el motivo de iniciación del proceso. La Corte ha sostenido que la causa de los juzgamientos concurrentes es distinguible cuando difieren la naturaleza jurídica de las sanciones, su finalidad, el bien jurídico tutelado, la norma que se confronta con el comportamiento sancionable o la jurisdicción que impone la sanción (...)"

Ahora bien, en el asunto de marras, la Investigada sostiene en su escrito que los procesos CID-2022-501-029 y CID-2023-501-058 comparten identidad de sujeto, objeto y causa, lo que, en su criterio, materializaría una vulneración al principio del *non bis in idem*; por lo que, ante lo allí argumentado, procederá este Despacho a verificar cada uno de los elementos de triple identidad, así:

1. Sobre la identidad de sujeto o persona, asiste razón a la investigada toda vez que, tanto en el proceso CID-2022-501-029 como en el CID-2023-501-058, la investigada es WANDA MALLELY PÉREZ MONTOYA.
2. Frente a la identidad de objeto, advierte esta Autoridad que el objeto de cada actuación es sustancialmente distinto, pues mientras en el expediente CID-2022-501-029 se investiga la presunta ausencia injustificada al cumplimiento de las funciones propias del cargo, en los términos fijados por la Entidad, el

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-870 del 15 de octubre de 200. Magistrado Ponente: Dr. José Manuel Cepeda Espinosa.

procedimiento CID-2023-501-058 versa sobre la eventual falsedad o irregularidad en los documentos médicos (incapacidades) presentados por la disciplinable para justificar dichas ausencias ante el procedimiento administrativo adelantado por la Entidad por abandono del cargo en su contra.

Así las cosas, las conductas analizadas difieren por completo en su naturaleza y en el deber funcional comprometido, toda vez que mientras la primera se relaciona con el deber de asistencia y cumplimiento de las funciones del cargo desempeñado; la segunda se asocia con el deber de veracidad y honestidad en las actuaciones frente a la Administración.

Es claro entonces que dichas actuaciones no surgen bajo un mismo contexto ni obedecen a una misma finalidad, consolidándose como comportamientos completamente autónomos. En consecuencia, no se configura identidad de objeto, pues los supuestos fácticos y jurídicos que sustentan cada una de las actuaciones son claramente diferenciables.

3. Respecto a la identidad de causa, contrario a lo expuesto por la disciplinada en su escrito, los procesos CID-2022-501-029 y CID-2023-501-058 sí comparten identidad de causa, en tanto ambos tienen como finalidad verificar el eventual desconocimiento injustificado del deber funcional y de los principios que rigen la función pública.

Por tanto, aunque los hechos objeto de reproche son distintos (la ausencia injustificada en uno y la presunta falsedad documental en otro), la causa que motiva la iniciación de las actuaciones es la misma, esto es, el interés del Estado en preservar el correcto ejercicio de la función pública como medio primigenio que materializa sus fines, en los términos de la Constitución Política y la Ley 1952 de 2019. De igual manera, en ambos procesos la autoridad disciplinaria actúa en ejercicio de la misma potestad sancionadora y bajo la aplicación de idénticas normas sustantivas y procedimentales del Código General Disciplinario, lo que reafirma la existencia de una identidad de causa material y jurídica.

De manera tal que, aunque los objetos de investigación difieren sustancialmente, la finalidad y el fundamento jurídico de las actuaciones son coincidentes, lo que permite concluir que sí existe identidad de causa.

En consecuencia, si bien entre los expedientes CID-2022-501-029 y CID-2023-501-058 existe la identidad de sujeto o persona y de causa, no ocurre lo mismo respecto de la identidad de objeto. Por tanto, al no concurrir de manera simultánea los tres elementos exigidos por la jurisprudencia constitucional para la configuración del principio del *non bis in ídem*, resulta evidente que no se presenta vulneración alguna al debido proceso ni se configura causal de nulidad dentro de la presente actuación disciplinaria.

Ahora bien, respecto a la omisión en dar un trato preferencial conforme a lo alegado por la investigada, la Corte Constitucional en sentencia SU-167 de 2014¹⁵ ha explicado que la justicia con perspectiva de género impone a las autoridades el deber de analizar los casos en los que se invoque una situación de vulnerabilidad o asimetría de poder, adoptando medidas que garanticen la igualdad real y efectiva. Dicho enfoque exige valorar los hechos y las pruebas reconociendo la histórica discriminación hacia la mujer y evitando cualquier decisión basada en estereotipos, revictimización o trato desigual injustificado. Así, en palabras del Alto Tribunal:

“(...) La Corte Constitucional ha reconocido la desigualdad histórica a la que ha sido sometida la mujer, valorando con detalle el fenómeno estructural de la discriminación en razón del género. Conforme a los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 13, 42 y 43 de la Constitución y en armonía con los distintos instrumentos internacionales que refuerzan la obligación del Estado de prevenir, erradicar y sancionar cualquier forma de violencia o discriminación contra la mujer, ha construido una doctrina pacífica acerca del deber de las autoridades judiciales de impartir justicia con perspectiva de género. Ello debe ocurrir siempre que, en el ejercicio de la función jurisdiccional, se vean enfrentadas a casos en los que exista sospecha de situaciones asimétricas de poder entre las partes o de actos constitutivos de violencia de género.

En particular y según ha dicho la jurisprudencia, el deber de aplicar este enfoque conduce a la activación de las siguientes obligaciones específicas: (i) desplegar toda actividad investigativa en aras de garantizar los derechos en disputa y la dignidad de las mujeres; (ii) analizar los hechos, las pruebas y las normas con base en interpretaciones sistemáticas de la realidad, de manera que en ese ejercicio hermenéutico se reconozca que las mujeres han sido un grupo tradicionalmente discriminado y como tal, se justifica un trato diferencial; (iii) no tomar decisiones con base en estereotipos de género; (iv) evitar la revictimización de la mujer; (v) reconocer las diferencias entre hombres y mujeres; (vi) flexibilizar la carga probatoria en casos de violencia o discriminación, privilegiando los indicios sobre las pruebas directas, cuando estas últimas resulten insuficientes; (vii) considerar el rol transformador o perpetuador de las decisiones judiciales; y (viii) efectuar un análisis rígido sobre las actuaciones de quien presuntamente comete la violencia. (...)”.

En ese sentido, si bien la jurisprudencia constitucional ha precisado que el enfoque de género impone a las autoridades un deber reforzado de identificar y eliminar eventuales sesgos o desigualdades estructurales, ello será objeto de análisis en el fallo, en el cual se valorará integralmente el acervo probatorio y las circunstancias particulares del caso, conforme a los principios de igualdad material, dignidad humana y debido proceso.

Por lo anterior, no se advierte vulneración alguna al deber de impartir justicia con perspectiva de género, ni una afectación de los derechos fundamentales de la

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU-167 del 09 de mayo de 2014. Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas.

disciplinada que permita predicar la existencia de una causal de nulidad dentro de la presente actuación.

En mérito de lo expuesto, la suscrita Secretaria General de la Superintendencia de Transporte responsable de la etapa de Juzgamiento y en uso sus de sus facultades legales,

4. RESUELVE

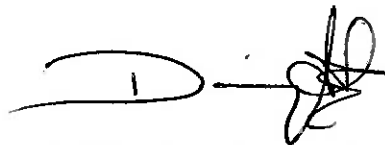
PRIMERO: NEGAR la solicitud de nulidad planteada por la investigada WANDA MALLELY PÉREZ MONTOYA, de conformidad con las consideraciones de esta decisión.

SEGUNDO: ADVERTIR a los sujetos procesales que contra la presente decisión procede recurso de reposición, el cual deberá interponerse y sustentarse en los términos de los artículos 130, 131, 132 y 133 del Código General del Disciplinario.

TERCERO: NOTIFICAR la presente decisión a los sujetos procesales; para lo librense se las comunicaciones correspondientes a WANDA MALLELY PÉREZ MONTOYA a la dirección física Carrera 79 64C – 96, piso 2, barrio Villa Luz en Bogotá, D.C.; y a los correos electrónicos wperezmontoya15@gmail.com y wperezmontoya15@hotmail.com; y a su defensora de oficio, ERIKA PATRICIA LEÓN CÁRDENAS, en su condición de miembro activo del Consultorio Jurídico de la Universidad Católica de Colombia, al correo electrónico epleon79@ucatolica.edu.co conforme autorización dada por la defensora para ser notificada por medios electrónicos, infamando también sobre esta decisión al Consultorio Jurídico de la Universidad Católica de Colombia al correo consultoriojuridico@ucatolica.edu.co.

CUATRO: LÍBRENSE las comunicaciones y anotaciones de ley, por parte de este Despacho.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



DEISY AMPARO LARA BARBÓN
Secretaría General

Elaboró: Camilo Andrés García Gil – Contratista ST 

