

Bogotá, 8/17/2021

Al contestar citar en el asunto



Radicado No.: **20215330581451**

Fecha: 8/17/2021

**Invertress**

Carrera 56 A 54 A 20 2 Piso  
Medellin Antioquia

Asunto: 7756 Notificación por Aviso

Respetado Señor(a) o Doctor(a)

De manera atenta, me permito comunicarle que la Superintendencia de Transporte, expidió la(s) resolución(es) No(s) **7756** de **7/19/2021** contra esa empresa.

De conformidad con el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se remite para lo pertinente copia íntegra de la(s) resolución(es) en mención, precisando que las mismas quedarán debidamente notificadas al finalizar el día siguiente a la fecha de entrega del presente aviso en el lugar de destino.

Adicionalmente, me permito informarle que los recursos que legalmente proceden y las autoridades ante quienes deben interponerse los mismos, se relacionan a continuación:

Procede recurso de reposición EL DIRECTOR DE INVESTIGACIONES DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha de notificación.

SI  NO

Procede recurso de apelación ante la Superintendente Delegada de Tránsito y Transporte dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha de notificación.

SI  NO

Procede recurso de queja ante el Superintendente de Transporte dentro de los 5 días hábiles siguientes a la fecha de notificación.

SI  NO

Si la(s) resolución(es) en mención corresponden a una(s) apertura de investigación, procede la presentación de descargos, para cuya radicación por escrito ante la Superintendencia de Transporte cuenta con el plazo indicado en la parte resolutoria del acto administrativo que se anexa con el presente aviso.

Sin otro particular.



**Paula Lizeth Agudelo Rodríguez**  
Coordinadora Grupo de Notificaciones  
Proyectó: Nicolas Santiago Antonio

REPÚBLICA DE COLOMBIA



MINISTERIO DE TRANSPORTE

SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE

RESOLUCIÓN No. 7756 DE 19/07/2021

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

EL DIRECTOR DE INVESTIGACIONES DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE  
TERRESTRE

En ejercicio de las facultades legales, en especial las previstas en la Ley 769 de 2002, la Ley 1383 de 2010, la Ley 1437 de 2011, la Ley 1702 del 2013, el Decreto 1479 de 2014, el Decreto 1079 de 2015, el Decreto 2409 de 2018, la Resolución 217 de 2004, la Resolución 5228 de 2016, la Resolución 5647 de 2018 y,

CONSIDERANDO

**PRIMERO:** Que mediante Resolución No. 2095 del 18 de marzo de 2021 se ordenó abrir investigación y se formuló pliego de cargos frente al Centro de Reconocimiento de Conductores **INVERTRESS**, con matrícula mercantil No. **21-436532-02** propiedad de la empresa **INVERSIONES EN TRANSPORTE, EDUCACIÓN, SEGURIDAD Y SERVICIOS S.A.**, con NIT **900120459-6** (en adelante **INVERTRESS** o el Investigado).

**SEGUNDO:** Que la resolución de apertura fue notificada personalmente por correo electrónico al Investigado el 19 de marzo de 2021 según los Certificados E42238619-S y E42238678-S, expedidos por la Empresa de Servicios Postales Nacionales S.A. 4/72.

2.1. En la Resolución de apertura se imputó el siguiente cargo:

**CARGO ÚNICO:** *Del material probatorio recaudado en esta actuación administrativa y, en particular de lo expuesto en el considerando 14.1, se evidencia que **INVERTRESS**, no mantuvo la totalidad de condiciones de habilitación, transgrediendo así el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, en concordancia con el numeral 12 del artículo 11 de la Resolución 217 del 2014, modificado por el artículo 12 de la Resolución 5228 de 2016.*

*El referido numeral 1 del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, establece lo siguiente:*

**“Causales de Suspensión y Cancelación de la Habilitación de Organismos de Apoyo y de Tránsito.** *Procederá la suspensión y cancelación de la habilitación de los organismos de apoyo por parte de la autoridad que la haya otorgado o por su superior inmediato cuando se incurra en cualquiera de las siguientes faltas: (...)*

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

*1. No mantener la totalidad de condiciones de la habilitación, no obtener las certificaciones de calidad o perder temporalmente alguna de las exigencias previas a la habilitación.”*

*Así mismo, el numeral 12 del artículo 11 de la Resolución 217 del 2014, modificado por el artículo 12 de la Resolución 5228 de 2016, señala:*

**“ARTÍCULO 11. Obligaciones de los Centros de Reconocimiento de Conductores.** *Para certificar la aptitud física, mental y de coordinación motriz de los candidatos a obtener por primera vez, recategorizar y/o refrendar la licencia de conducción, los Centros de Reconocimiento de Conductores, deberán cumplir con las siguientes obligaciones: (...)*

**12. Mantener todas las condiciones que dieron origen a la habilitación por parte del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ministerio de Transporte.”**

*Es importante agregar, que la conducta establecida en el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 será sancionada de conformidad con lo establecido en el primer y segundo inciso del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, los cuales indican:*

**“Artículo 19. Causales de suspensión y cancelación de la Habilitación de Organismos de Apoyo y de Tránsito.** *Procederá la suspensión y cancelación de la habilitación de los organismos de apoyo por parte de la autoridad que la haya otorgado o por su superior inmediato cuando se incurra en cualquiera de las siguientes faltas”*

*(...)*

*La suspensión podrá ordenarse también preventivamente cuando se haya producido alteración del servicio y la continuidad del mismo ofrezca riesgo a los usuarios o pueda facilitar la supresión o alteración del material probatorio para la investigación.*

*La suspensión de la habilitación acarrea la suspensión del servicio al usuario la cual deberá anunciar públicamente en sus instalaciones y la pérdida de la interconexión con el Registro Único Nacional de Tránsito RUNT para cada sede en que se haya cometido la falta.”*

**TERCERO:** Que una vez notificada la resolución de apertura de investigación, el Investigado contaba con el término de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación del acto administrativo para presentar descargos, solicitar y aportar las pruebas que pretendiera hacer valer dentro del proceso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, el cual venció el día 14 de abril de 2021.

**CUARTO:** Que una vez consultados los Sistemas de Gestión Documental de la Entidad, se observó que el Investigado no presentó descargos, ni solicitó y/o aportó pruebas.

**QUINTO:** Que mediante Resolución No. 7378 del 25 de junio de 2021, esta Dirección ordenó la apertura del periodo probatorio, el cierre del mismo y corrió traslado para alegar de conclusión. La referida Resolución fue comunicada por correo electrónico el día 25 de junio de 2021 al Investigado, según los Certificados E49892462-S y E49892463-S, expedidos por la Empresa de Servicios Postales Nacionales S.A. 4/72, y en él se otorgó un término de diez (10) días hábiles para la presentación de los alegatos de conclusión, por lo cual este término culminó el día 12 de julio de 2021. Sin embargo, el Investigado no presentó escrito de alegatos de conclusión.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

**SEXTO:** Que la Superintendencia de Transporte es competente para conocer la presente investigación administrativa en la medida que:

### 6.1. Finalidad de las actuaciones administrativas en materia de tránsito y transporte

El control y vigilancia de la actividad transportadora y de las actividades relacionadas con la misma se encuentra en cabeza del Estado,<sup>1</sup> con la colaboración y participación de todas las personas.<sup>2</sup> A ese respecto, se previó en la ley que las autoridades controlarán la adecuada prestación del servicio, en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad,<sup>3</sup> enfatizando que “[l]a seguridad, especialmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye prioridad esencial en la actividad del Sector y del Sistema de Transporte”.<sup>4</sup>

Y, particularmente en el Decreto 2409 de 2018 se señaló que la Superintendencia de Transporte “velará por el libre acceso, seguridad y legalidad, en aras de contribuir a una logística eficiente del sector”.<sup>5</sup>

Esas finalidades impuestas sobre las actuaciones de la Superintendencia de Transporte tienden a la satisfacción del interés público.<sup>6</sup> Lo anterior es así, (i) en la medida que el servicio de transporte tiene carácter de “servicio público esencial”;<sup>7</sup> (ii) por los derechos fundamentales involucrados en la actividad transportadora, incluyendo la vida e integridad de los pasajeros;<sup>8</sup> (iii) por la incidencia que tiene el transporte en la competitividad del país.<sup>9</sup>

En efecto, la conducción de vehículos automotores es legalmente calificada como una “actividad peligrosa”. En la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia,<sup>10</sup> y de la Corte Constitucional se ha señalado sistemáticamente que “(i) la actividad de conducir un vehículo automotor no es un derecho; (ii) la actividad de conducir un vehículo automotor es una actividad peligrosa que pone en riesgo la vida de quienes conducen, de los demás conductores y de los peatones (...); la actividad de conducir vehículos automotores, ha sido considerada por la jurisprudencia constitucional como por la especializada en la materia, una actividad peligrosa que coloca per se a la comunidad ante inminente peligro de recibir lesión”.<sup>11</sup>

De hecho, se estima que cada año en el mundo fallecen 1,2 millones de personas (más de 3,500 personas diarias) y 50 millones de personas sufren lesiones, por causas relacionadas con la conducción de vehículos,<sup>12</sup> respecto de lo cual la Organización Mundial de la Salud ha calificado los accidentes de tránsito como una epidemia para la sociedad.<sup>13</sup>

<sup>1</sup> Cfr. Constitución Política artículos 334 y 365; Ley 105 de 1993 art 2 b; Ley 336 de 1996 arts. 6 y 8

<sup>2</sup> Cfr. Ley 105 de 1993 artículo 3 numeral 4

<sup>3</sup> Cfr. Ley 105 de 1993 artículo 3 numeral 2

<sup>4</sup> Cfr. Ley 336 de 1996 artículo 2; H. Corte Constitucional Sentencia C-089 de 2011

<sup>5</sup> Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 4 inciso final

<sup>6</sup> Cfr. H. Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil trece (2013).- Rad. No. 11001-03-06-000-2013-00392-00 Número interno: 2159

<sup>7</sup> Cfr. Ley 336 de 1996 art 5 y 56

<sup>8</sup> Cfr. H. Corte Constitucional Sentencias C-834 de 2001; C-533 de 2002; C-926 de 2007; C-089 de 2011

<sup>9</sup> “El desempeño logístico es un factor fundamental para competir en los mercados nacionales e internacionales, pues comprende un conjunto de variables que permiten optimizar los tiempos y costos de movilizar productos desde la fase de suministro hasta el consumidor final: infraestructura de transporte y **calidad de los servicios de transporte de carga**, y eficacia en los procesos de aduanas y puertos”. Cfr. Informe Nacional de Competitividad 2016-2017. “**El servicio de transporte de carga por carretera es un factor determinante para la competitividad del país**, no sólo por su incidencia dentro de los costos de las mercancías, sino por ser la principal alternativa para su movilización”. Documento Conpes 3489 de 2007. También Ministerio de Transporte, Boletín de Coyuntura.

<sup>10</sup> (...) las disposiciones jurídicas reguladoras de los daños causados con vehículos y derivados del tránsito automotor, actividad lícita y permitida, claramente se inspira en la tutela de los derechos e intereses de las personas ante una lesión in potentia por **una actividad per se en su naturaleza peligrosa y riesgosa** (cas. civ. sentencia de 5 de octubre de 1997; 25 de octubre de 1999; 13 de diciembre de 2000), donde **el factor de riesgo inherente** al peligro que su ejercicio comporta, fija directrices normativas específicas.” Cfr. H. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 24 de agosto de 2009. Rad. 2001-01054

<sup>11</sup> Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-468 de 2011; Sentencia C-089 de 2011; Sentencia T-609 de 2014.

<sup>12</sup> “Todos los años, más de 1,2 millones de personas fallecen como consecuencia de accidentes en las vías de tránsito y otros 50 millones sufren traumatismos.” Cfr. Organización Mundial de la Salud. [https://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/road\\_traffic/es/](https://www.who.int/violence_injury_prevention/road_traffic/es/); <https://www.who.int/features/factfiles/roadsafety/es/>

<sup>13</sup> Cfr. Organización Mundial de la Salud <https://www.who.int/whr/2003/chapter6/es/index3.html>

---

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

---

Ante ese peligro inherente a la actividad de conducir y además por estar ante la prestación de un servicio público,<sup>14</sup> el Estado está llamado a intervenir con regulación para proteger las vidas de los habitantes del territorio nacional, así como a implementar una policía administrativa<sup>15</sup> (i.e., la Superintendencia de Transporte) que haga respetar las reglas jurídicas para que el mercado opere dentro del marco de la legalidad.

En esa medida, se han impuesto requisitos y controles sobre los vehículos,<sup>16</sup> conductores<sup>17</sup> y otros sujetos que intervienen en la actividad,<sup>18</sup> que tienden a mitigar los factores de riesgo en esa actividad,<sup>19</sup> a la vez que se han impuesto unas obligaciones y deberes a los prestadores de servicio público, puesto que “quien se vincula a ese tipo de actividades participa en la creación del riesgo que la misma entraña y, por lo tanto, tiene la obligación de extremar las medidas de seguridad, para evitar la causación de daños a otros y a sí mismos”.<sup>20</sup>

Habiéndose revisado las actuaciones administrativas, este Despacho encuentra procedente verificar la regularidad del proceso. Bajo ese entendido, a continuación se procede a resolver la investigación en los siguientes términos:<sup>21</sup>

## 6.2 Regularidad del procedimiento administrativo

### 6.2.1 Principio de legalidad de las faltas y las sanciones

---

<sup>14</sup> Al amparo del artículo 365 de la Constitución Política de Colombia, permite y ordena la intervención del Estado en beneficio de la comunidad. Al respecto, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han señalado que se considera que hay servicio público de transporte en los siguientes casos: “[e]l elemento definitorio de la diferencia entre uno y otro tipo de transporte es que, **en el público, una persona presta el servicio a otra, a cambio de una remuneración**, al paso que en el privado, la persona se transporta, o transporta objetos, en vehículos de su propiedad o que ha contratado con terceros. (...) (en el transporte privado) i) La actividad de movilización de personas o cosas la realiza el particular dentro de su **ámbito exclusivamente privado**; ii) Tiene por **objeto la satisfacción de necesidades propias de la actividad del particular, y por tanto, no se ofrece la prestación a la comunidad**; iii) Puede realizarse con vehículos propios. Si el particular requiere contratar equipos, debe hacerlo con empresas de transporte público legalmente habilitadas, como se estudia en el siguiente capítulo. iv) No implica, en principio, la celebración de contratos de transporte, salvo cuando se utilizan vehículos que no son de propiedad del particular; v) Es una actividad sujeta a la inspección, vigilancia y control administrativo con el fin de garantizar que la movilización cumpla con las normas de seguridad, las reglas técnicas de los equipos y la protección de la ciudadanía.” En el transporte público “i) Su objeto consiste en **movilizar** personas o cosas de un lugar a otro, **a cambio a una contraprestación** pactada normalmente en dinero. ii) Cumple la **función de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad**, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia; iii) El carácter de servicio público esencial implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación - la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida -, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte ( ley 336/96, art. 2°). iv) Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado; v) El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado. vi) Todas las empresas operadoras deben contar con una capacidad transportadora específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual la ley defiere al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas ( ley 336/96, art. 22); vii) Su prestación sólo puede hacerse con equipos matriculados o registrados para dicho servicio; viii) Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario. ix) Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida.” Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencias C-981 de 2010 C-033- de 2014

<sup>15</sup> El poder de policía comprende distintas manifestaciones del Estado encaminadas a limitar, regular o restringir los derechos y libertades con la finalidad de preservar el orden público, potestades que van desde las regulaciones generales hasta aquellos actos materiales de fuerza o de coerción que normalmente ejercen las autoridades públicas, enmarcándose allí también las funciones desarrolladas por las Superintendencias como organismos encargados de la inspección y vigilancia de las actividades mercantiles”. Cfr. Superintendencia Bancaria. Concepto No. 2000023915-3. Noviembre 15 de 2000.

<sup>16</sup> V.gr. Reglamentos técnicos

<sup>17</sup> V.gr. los requisitos para solicitar la licencia de conducción. Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-468 de 2011; Sentencia C-089 de 2011

<sup>18</sup> V.gr. en la ley 769 de 2002 se imponen deberes a los peatones y en general a los usuarios de las vías nacionales.

<sup>19</sup> “[...] Esta Corporación ha resaltado la **importancia de la regulación del transporte terrestre con el fin de asegurar el goce efectivo de la libertad de locomoción**, que tiene una relevancia cardinal, al constituir una condición necesaria para el goce efectivo de otros derechos fundamentales, de tal manera que **debe garantizarse su ejercicio en condiciones de seguridad**.” Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-089 de 2011

<sup>20</sup> Cfr. H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B Consejero Ponente (E): Danilo Rojas Betancourth Bogotá D. C., tres (03) de mayo de dos mil trece (2013). Radicación número: 15001-23-31-000-1995-15449-01(25699)

<sup>21</sup> Cfr. Ley 336 de 1996 artículo 51; concordante con el artículo 49 de la ley 1437 de 2011.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

Dicho lo anterior, es relevante para el presente caso hacer referencia al concepto emitido por el H. Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil el pasado 5 de marzo de 2019.<sup>22</sup> Atendiendo las -consultas formuladas por el Gobierno Nacional el 24 de octubre de 2018, el H. Consejo de Estado señaló lo siguiente:

(i) El principio de legalidad de las faltas y las sanciones es plenamente aplicable en materia de transporte terrestre.<sup>23</sup>

(ii) Este principio se manifiesta en a) la reserva de ley, y b) la tipicidad de las faltas y las sanciones:<sup>24</sup>

a) Lo primero se manifiesta en que hay una reserva de ley ordinaria para tipificar conductas y sanciones administrativas.<sup>25</sup> Por lo tanto, no se admite la tipificación de conductas en reglamentos u otras normas que no tienen ese rango de ley.<sup>26-27</sup>

b) Lo segundo se manifiesta en que los “*elementos esenciales del tipo*” deben estar en la ley, particularmente la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción y la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma.<sup>28</sup>

(iii) Solo en la medida que se encuentren dentro de la ley esos “*elementos esenciales del tipo*”, puede hacerse una complementación con decretos, resoluciones y otras disposiciones de rango infralegal.<sup>29</sup>

En efecto, el principio de legalidad “*exige que las sanciones sean comprensibles para sus destinatarios*” desde la misma ley, sin perjuicio de que se complemente con decretos y resoluciones en las materias técnicas a las que alude la regulación, dada la imposibilidad del Legislador de previsión total de las conductas sancionables.<sup>30</sup>

(iv) De esa forma, la Superintendencia de Transporte, como autoridad encargada de inspeccionar, vigilar y controlar el sector transporte, debe dar aplicación en sus investigaciones administrativas a los

<sup>22</sup> Número Único 11001-03-06-000-2018-00217-00. Radicación interna: 2403. Levantada la Reserva legal mediante oficio No. 115031 de fecha 20 de marzo de 2019.

<sup>23</sup> “El principio de legalidad de las faltas y de las sanciones previsto en el artículo 29 CP, debe observarse para establecer las infracciones administrativas y las sanciones correspondientes en todos los ámbitos regulados, dentro del contexto del Estado Regulador, **incluido por supuesto el sector del transporte terrestre.**” (negrilla fuera de texto) Cfr. Pp. 48 y 76

<sup>24</sup> “Dicho principio, como quedó expuesto, **se manifiesta en las dimensiones reserva de ley y tipicidad**”. (negrilla fuera de texto) Cfr. Pp. 48 y 76

<sup>25</sup> “La Constitución no permite otorgar a la Administración la potestad genérica de establecer vía reglamento infracciones y sanciones administrativas, pues tiene reserva de ley ordinaria, y debe en todo caso respetar el debido proceso en punto a la legalidad y a la tipicidad, de conformidad con el inciso 2 del artículo 29 de la Carta Política.” Cfr. Pp. 49 y 77

<sup>26</sup> “(...) no es posible predicar lo mismo en cuanto a la remisión efectuada a las normas reglamentarias, puesto que ello supone que el ejecutivo quede investido de manera permanente para establecer infracciones mediante la expedición de actos administrativos de carácter general.” Cfr. Pp. 38

<sup>27</sup> “La Constitución no permite otorgar a la Administración la potestad genérica de establecer vía reglamento infracciones y sanciones administrativas, pues tiene reserva de ley ordinaria, y debe en todo caso respetar el debido proceso en punto a la legalidad y a la tipicidad, de conformidad con el inciso 2 del artículo 29 de la Carta Política.” Cfr. Pp. 49 y 77 “(...) **no es constitucionalmente admisible ‘delegar’ en otra autoridad estatal la competencia de determinar las infracciones y las sanciones, toda vez que es exclusiva del Legislador**, con lo cual se reafirma el principio de reserva de ley en materia sancionatoria administrativa bajo los criterios expuestos en este concepto, así como la formulación básica del principio de tipicidad”. Cfr. Pg. 19

<sup>28</sup> “(...) las sanciones deben contar con un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser transferida al Gobierno Nacional a través de una facultad abierta sin contar con un marco de referencia específico y determinado (...) **Al legislador no le está permitido delegar en el ejecutivo la creación de prohibiciones en materia sancionatoria, salvo que la ley establezca los elementos esenciales del tipo, estos son:** (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición.” Cfr. Pp. 14 y 32

<sup>29</sup> “No son admisibles formulaciones abiertas, que pongan la definición de la infracción o de la sanción prevista en la ley en manos de la autoridad administrativa. **En cuanto a la posibilidad del reenvío normativo a decretos reglamentarios, corresponde al legislador delimitar el contenido de la sanción a través de la configuración de los elementos estructurales del tipo**, por lo que la remisión a la norma reglamentaria debe permitir su cumplida ejecución. En tales casos, el contenido de la ley estará referido al núcleo esencial de la materia reservada, de manera que el reglamento se limite a desarrollar, complementar y precisar lo que ya ha sido de manera expresa contemplado en la ley. Es aquí donde el reglamento cumple una función de “colaboración” o complementariedad.” Cfr. Pp. 42, 49 y 77

<sup>30</sup> Cfr. Pp. 19 a 21

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

fundamentos legales para establecer la responsabilidad y de ser procedente imponer las sanciones a sus administrados.<sup>31</sup>

Al respecto, se resalta que el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, el quince (15) de junio de dos mil diecisiete (2017), Radicación 250002324000200600937 01, analizó la procedibilidad de la imposición de sanciones a los vigilados que incumplan las instrucciones expedidas por una Superintendencia, así:

*“La Sala advierte que el ejercicio de la facultad de supervisión y control esencialmente no varía, así cambie el ramo sobre el que recaiga esa facultad. Se trata del poder de la administración de examinar y verificar las actividades desarrolladas por los particulares en aras de que se cumplan las leyes, los reglamentos, órdenes y demás instructivos necesario para asegurar que tales actividades respondan a los fines de interés público.*

*La facultad de policía administrativa, que es como se conoce ese poder de supervisión y control a cargo del Estado, no precisa de la existencia de leyes y reglas ad hoc o hiperdetalladas, para que pueda surtirse cabalmente en cada caso. No toda falta debe estar necesariamente descrita al mínimo detalles, pues sería imposible dictar una legislación con ese carácter. A través de normas de textura abierta y de conceptos jurídicos indeterminados se pueden describir las conductas que ameritan represión por parte de la autoridad correspondiente”.*

En consideración de todo lo anterior, este Despacho encuentra que respecto de todos los cargos, la formulación jurídica realizada en la resolución de apertura se estructuraron con fundamento en normas de rango legal<sup>32</sup>. Por lo tanto, será respecto de dichos cargos que se hará a continuación el juicio de responsabilidad administrativa.

En esta etapa, el Despacho encuentra que se han respetado las “*garantías mínimas previas*”, en la medida que la actuación (i) ha sido tramitada por la autoridad competente; (ii) se ha notificado o comunicado al Investigado, según el caso, sobre las actuaciones propias del proceso en los términos previstos en la ley; (iii) se concedió al Investigado la oportunidad para expresar libre y abiertamente sus opiniones y argumentos; (iv) se concedió al Investigado la oportunidad para contradecir o debatir los cargos formulado en su contra, tanto en descargos como en alegatos de conclusión.<sup>33</sup>

Así mismo, se han respetado los derechos y garantías del Investigado en la etapa probatoria, en la medida que (i) se concedió al Investigado la oportunidad para presentar y solicitar pruebas; (ii) se concedió al Investigado la oportunidad para controvertir las que obran en su contra; y (iii) se respetó el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, su práctica observando las reglas del debido proceso.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> “En lo atinente al principio de tipicidad, (...) lo que se exige es un fundamento legal en donde se señalen los elementos básicos de la sanción, marco dentro del cual la autoridad titular de la función administrativa pueda precisar, los elementos de la sanción que haya de ser aplicada por otra autoridad, no por ella misma.” Cfr. Pg. 19

<sup>32</sup> Ibidem

<sup>33</sup> Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-315 de 2012

<sup>34</sup> “a) el derecho para presentarlas y solicitarlas; b) el derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra; c) el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción; d) el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de éste; e) el derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos; y f) el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso”. Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-203 de 2011. A ese mismo respecto ver: H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez Bogotá, D. C., ocho (8) de marzo de dos mil siete (2007) Radicación número: 25000-23-26-000-1995-01143-01(14850)

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

Así entonces, encuentra este Despacho que tanto en la averiguación preliminar<sup>35</sup> como en la investigación misma, se ha garantizado el debido proceso al Investigado.<sup>36</sup>

Finalmente, este Despacho encuentra que está dentro del término previsto en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 para proferir decisión de fondo.

### **SÉPTIMO: Análisis de los hechos y pruebas en el caso concreto.**

#### **7.1 Frente al cargo único por “presuntamente no mantener la totalidad de condiciones de habilitación”**

En la resolución de apertura, se imputó al Investigado el presente cargo por presuntamente no mantener la totalidad de condiciones de habilitación, debido a que no demostró haber actualizado los requisitos de habilitación ni haber solicitado la evaluación extraordinaria con el fin de acreditar el reajuste de dichos requisitos, infringiendo lo establecido en el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, del cual se extrae que procederá la suspensión y cancelación de la habilitación de los Centros de Enseñanza Automovilística cuando se incurra en alguno de los siguientes supuestos de hecho:

- (i) No mantener la totalidad de condiciones de la habilitación o,
- (ii) No obtener las certificaciones de calidad o,
- (iii) Perder temporalmente algunas de las exigencias previas a la habilitación.

Así mismo, se evidenció que con el comportamiento de **INVERTRESS** se generó el presunto incumplimiento de las obligaciones establecidas en el numeral 12 del artículo 11 de la Resolución 217 del 2014, modificado por el artículo 12 de la Resolución 5228 de 2016:

- (i) Mantener todas las condiciones que dieron origen a la habilitación por parte del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ministerio de Transporte.

Así las cosas, este Despacho concluye que el Investigado infringió el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, en concordancia con lo establecido en el numeral 12 del artículo 11 de la Resolución 217 del 2014, modificado por el artículo 12 de la Resolución 5228 de 2016 a partir de los siguientes hechos probados:

(i) El 23 de diciembre de 2020, el Ministerio de Transporte presentó a la Superintendencia de Transporte un documento denominado “Cumplimiento Resolución 5228 del 14 de diciembre de 2016 - Centros de Reconocimiento de Conductores.”<sup>37</sup>, donde señala que el Organismo Nacional de Acreditación (**ONAC**) le informó al Ministerio de Transporte que el Investigado no había cumplido con la actualización de los requisitos de habilitación, ni solicitó la evaluación extraordinaria para acreditar el reajuste de dichos requisitos.

(ii) Es así como esta Dirección analizó el reporte allegado y observó que, el Investigado no cumplió con el término otorgado en la Resolución 5228 de 2016 para cumplir con los requisitos de habilitación, el cual fue prorrogado por el artículo 1 de la Resolución 5647 de 2019, hasta el 14 de diciembre de 2019.

<sup>35</sup> Esta averiguación preliminar corresponde a una fase previa a la investigación formal, en la que no se han vinculado formalmente partes o investigados, no existen supuestos de hecho ni imputación en contra de ninguna persona: “(...) la averiguación preliminar no está sujeta a formalidad alguna, y su única finalidad es la de permitirle al ente de control contar con la información necesaria para establecer si se debe o no abrir una investigación administrativa, (...) ésta no es una etapa obligatoria del procedimiento sancionatorio, como sí lo son la investigación (apertura, notificación y práctica de pruebas)”. Cfr. Ley 1437 de 2011 artículo 47. H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Sentencia de enero 23 de 2003. CP Manuel Urueta Ayola. Rad. 25000- 23-24-000-2000-0665-01

<sup>36</sup> Cfr. Constitución Política de Colombia artículo 29. Ley 1437 de 2011 artículo 3.

<sup>37</sup> Radicado No. 20195606134872 del 26 de diciembre de 2019, obrante a Folios 1 al 5 del expediente.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

(iii) Al respecto, el Investigado guardó silencio, toda vez que no presentó descargos ni alegatos de conclusión.

Así las cosas, se debe indicar que, una vez verificado el material probatorio obrante dentro del expediente y teniendo en cuenta que el Investigado no expuso argumentos ni aportó material probatorio que permitiera desvirtuar la responsabilidad endilgada, se puede determinar que efectivamente **INVERTRESS**; no mantuvo la totalidad de condiciones de habilitación, debido a que no demostró haber actualizado los requisitos de habilitación ni haber solicitado la evaluación extraordinaria con el fin de acreditar el reajuste de dichos requisitos, motivo por el cual, esta Dirección encuentra **PROBADA LA RESPONSABILIDAD** endilgada en el **CARGO ÚNICO**.

#### **OCTAVO: Imposición y graduación de la sanción.**

Respecto de la función que cumple esta actuación administrativa de carácter sancionatorio, el Consejo de Estado ha señalado que “[e]l fundamento de la potestad sancionatoria administrativa está en el deber de obediencia al ordenamiento jurídico que la Constitución Política en sus artículos 4 inciso segundo, y 95 impone a todos los ciudadanos”.<sup>38</sup>

Entonces, la función es reafirmar la vigencia de la normatividad existente y el deber de obediencia de todos los ciudadanos, particularmente el infractor.<sup>39</sup> Es por esa misma razón que las sanciones, tanto las no-pecuniarias como las pecuniarias, deben ser asumidas por el infractor mismo:

#### **8.1 Imposición de la sanción**

Como consecuencia de lo anterior, este Despacho procederá a pronunciarse sobre la responsabilidad del Investigado como se pasa a explicar.

Se previó en la Ley 1437 de 2011 que “[e]l acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener (...) la decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación”.<sup>40</sup>

Al respecto, para el cargo investigado se ha identificado (i) la imputación fáctica y (ii) la imputación jurídica, verificando la congruencia de las mismas con la resolución de apertura.<sup>41</sup> Y, con base en las

<sup>38</sup> Cfr. H. Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil trece (2013).- Rad. No. 11001-03-06-000-2013-00392-00 Número interno: 2159.

<sup>39</sup> “En la actualidad, es innegable que 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. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas.” Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-818 de 2005.

<sup>40</sup> Cfr. Ley 1437 de 2011 artículo 49 numeral 4

<sup>41</sup> A este respecto, la Corte Constitucional y el Tribunal Administrativo han resaltado la importancia del Principio de Congruencia entre los hechos concretamente reprochados en la apertura y los hechos reprochados en el acto final: La Corte Constitucional ha explicado que el principio de congruencia “es uno de los elementos constitutivos del derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, en la medida que impide determinadas decisiones porque su justificación no surge del proceso por no responder en lo que en él se pidió, debatió, o probó. En este orden, se erige con tal importancia el principio de congruencia que su desconocimiento es constitutivo de las antes denominadas vías de hecho, hoy causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.” Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencia T-714 de 2013. M.P. José Ignacio Pretelt Chaljub El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, respecto de que en las investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia, indicó que se debe actuar “(...) exclusivamente contra las pruebas y motivaciones que sirvieron de base para la expedición del acto en mención, de allí que no deba referirse a temas y pruebas no contemplados en la resolución, puesto que no puede pretender ejercer defensa sobre actuaciones o imputaciones que no se han formulado, o pruebas sobre las cuáles no se han basado la acusaciones”. Cfr. H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección segunda, Subsección A, expediente No. AT-2014-0016-01 del 23 de febrero de 2015 Otras autoridades administrativas también han señalado que “[...] como se ha sostenido, en las investigaciones administrativas sancionatorias el eje central es la formulación de cargos por cuanto, es en ese momento en el cual se delimita la conducta reprochada –imputación fáctica-, las normas presuntamente vulneradas –imputación normativa- y el alcance del procedimiento, garantizándose de esta forma el debido proceso y el derecho de defensa al investigado, por cuanto en ese instante procesal es en el cual va a saber a ciencia cierta de qué se le acusa y de qué situaciones debe defenderse. [...] de encontrarse en una investigación que no se cumplió con el principio de tipificación, el cual garantiza el debido proceso y derecho de defensa que le asiste al investigado, el operador administrativo está en la obligación de reestablecer los derechos

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

pruebas recaudadas en la investigación se procede a:

#### 8.1.1 Declarar responsable:

Por incurrir en la conducta del numeral 1 del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, se declara la responsabilidad por el **CARGO ÚNICO** al Investigado, y se impondrá la sanción que a continuación se fijará y graduará.

#### 8.1.2. Sanción procedente:

De conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, reglamentada por el artículo 9 del Decreto 1479 del 2014, la sanción aplicable, previamente establecida en la resolución de apertura por violación a la normatividad de tránsito, es la siguiente:

#### **CARGO ÚNICO**

##### **Ley 1702 de 2013**

(...)

**“Artículo 19. Causales de Suspensión Y cancelación de la Habilitación de Organismos de Apoyo y de Tránsito. Procederá la suspensión y cancelación de la habilitación de los organismos de apoyo por parte de la autoridad que la haya otorgado o por su superior inmediato cuando se incurra en cualquiera de las siguientes faltas” (Subrayado fuera del Texto).**

(...)

*La suspensión podrá ordenarse también preventivamente cuando se haya producido alteración del servicio y la continuidad del mismo ofrezca riesgo a los usuarios o pueda facilitar la supresión o alteración del material probatorio para la investigación.*

*La suspensión de la habilitación acarrea la suspensión del servicio al usuario la cual deberá anunciar públicamente en sus instalaciones y la pérdida de la interconexión con el Registro Único Nacional de Tránsito RUNT para cada sede en que se haya cometido la falta.”*

*Materia reglamentada por el artículo 9 del Decreto 1479 del 2014, compilado en el artículo 2.3.9.3.2 en el Decreto 1079 del 2015:*

**“Artículo 9°. Suspensión o Cancelación de la habilitación. La suspensión o cancelación de la habilitación de los organismos de apoyo al tránsito procederá una vez agotado el procedimiento Sancionatorio previsto en el Capítulo III del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, siempre que se logre establecer, por parte de la superintendencia de Puertos y Transporte, la ocurrencia de las causales establecidas en el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013.**

#### 8.2 Graduación de la sanción:

Se previó en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011 que:

---

fundamentales precitados, a través de la decisión que establezca procedente”. Cfr. Superintendencia de Industria y Comercio Resoluciones 40564 de 2012 y 1516 de 2017.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

*“(…) la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables: **1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.** **2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.** **3. Reincidencia en la comisión de la infracción.** **4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.** **5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.** **6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.** **7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.** **8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas**”<sup>42</sup>*

Teniendo en cuenta lo dicho y viendo que el Investigado en el transcurso de la investigación administrativa, no reconoció o aceptó las trasgresiones imputadas y desarrolladas a lo largo de este acto administrativo; encuentra esta Dirección que la conducta de **INVERTRESS** está inmersa en el criterio de graduación de la sanción señalada en los numerales 1 y 6 del precitado artículo del CPACA.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que la sanción a imponer en el presente asunto es la establecida en el primer y segundo inciso del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 y en aplicación al artículo 50 previamente citado, este Despacho establecerá como sanción la **SUSPENSIÓN** de la **HABILITACIÓN** por **SEIS (6) MESES** como consecuencia de la conducta derivada del **CARGO ÚNICO**, toda vez que se generó un impacto en la prestación del servicio, la legalidad del mismo y por ende en la Seguridad Vial, pues el Investigado no mantuvo la totalidad de condiciones de habilitación, debido a que no demostró haber actualizado los requisitos de habilitación ni haber solicitado la evaluación extraordinaria con el fin de acreditar el reajuste de dichos requisitos, a pesar de encontrarse obligado a ello.

En mérito de lo expuesto,

#### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR RESPONSABLE** al Centro de Reconocimiento de Conductores Conductores **INVERTRESS**, con matrícula mercantil No. **21-436532-02** propiedad de la empresa **INVERSIONES EN TRANSPORTE, EDUCACIÓN, SEGURIDAD Y SERVICIOS S.A.**, con **NIT 900120459-6**, de conformidad con la parte motiva de la presente Resolución:

Del **CARGO ÚNICO** por incurrir en la conducta descrita en el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013.

**ARTÍCULO SEGUNDO: SANCIONAR** al Centro de Reconocimiento de Conductores Conductores **INVERTRESS**, con matrícula mercantil No. **21-436532-02** propiedad de la empresa **INVERSIONES EN TRANSPORTE, EDUCACIÓN, SEGURIDAD Y SERVICIOS S.A.**, con **NIT 900120459-6**, frente al:

**CARGO ÚNICO**, con **SUSPENSIÓN DE LA HABILITACIÓN** por el término establecido de **SEIS (6) MESES** que según el inciso tercero del artículo 19 de la Ley 1702 del 2013 se deberá anunciar públicamente en sus instalaciones más la pérdida de la interconexión con el Registro Único Nacional de Tránsito **RUNT**.

**ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR** el contenido de la presente Resolución por conducto de la Secretaría General de la Superintendencia de Transporte, al representante legal o quien haga sus veces del Centro de Reconocimiento de Conductores Conductores **INVERTRESS**, con matrícula mercantil No. **21-436532-02** propiedad de la empresa **INVERSIONES EN TRANSPORTE, EDUCACIÓN, SEGURIDAD Y SERVICIOS S.A.**, con **NIT 900120459-6**, de acuerdo con lo establecido en el artículo 66 y siguientes

<sup>42</sup> Cfr. Ley 1437 de 2011 artículo 50

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 4° del Decreto 491 de 2020.

**ARTÍCULO CUARTO:** Contra la presente Resolución procede el Recurso de Reposición ante la Dirección de Tránsito y Transporte Terrestre y subsidiariamente el Recurso de Apelación ante la Superintendente Delegada de Tránsito y Transporte, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación, conforme al artículo 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ARTÍCULO QUINTO:** Una vez surtida la respectiva notificación, remítase copia de la misma a la Dirección de Tránsito y Transporte para que obre dentro del expediente.

**ARTÍCULO SEXTO:** En firme la presente Resolución en los términos del artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, remítase copia de la misma y de la constancia de ejecutoria que expedirá el Grupo de Apoyo a la Gestión Administrativa al Ministerio de Transporte para su cumplimiento y reporte a los sistemas de información correspondientes y, una vez éste proceda de conformidad, remita copia del respectivo acto administrativo a esta Superintendencia.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OTALORA GUEVARA  
HERNAN DARIO

Firmado digitalmente por OTALORA GUEVARA HERNAN DARIO  
Fecha: 2021.07.19 16:48:11 -05'00'

**HERNÁN DARÍO OTALORA GUEVARA**

Director de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre

7756 DE 19/07/2021

**Notificar:**

**INVERTRESS / INVERSIONES EN TRANSPORTE, EDUCACIÓN, SEGURIDAD Y SERVICIOS S.A.**

Representante Legal o quien haga sus veces / Propietario

Dirección: Carrera 56 A 54 A 20 2 Piso

Medellín, Antioquia

Correo Electrónico: invertress.sa@hotmail.com / invertress.sa2@hotmail.com

**Redactor:** Laura Natalia Cruz Linares

**Revisor:** Martha Quimbayo Buitrago