

Bogotá, 23/07/2025.

Al contestar citar en el asunto



Radicado No.: **20255330403801**

Fecha: 23/07/2025

Señor (a) (es)

Grupo Empresarial Transportes Avanza S.A.S

Calle 52 A Nro. 85 - 54 Barrio Los Monjes

Bogota, D.C.

Asunto: Notificación por Aviso Resolución No. 8338

Respetado Señor(a) o Doctor(a):

Por medio de la presente la Superintendencia de Transporte en cumplimiento del artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), realiza la notificación por aviso de la(s) resolución(es) No(s) **8338** de **25/04/2025** expedida por **Directora de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre**, remitiéndose copia íntegra de está; precisando que se considerará surtida la notificación al día siguiente al de la entrega de presente aviso en el lugar de destino.

Adicionalmente me permito informarle que, Contra la presente Resolución procede el Recurso de Reposición ante la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte y subsidiariamente el Recurso de Apelación ante el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre y, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación, de conformidad con el artículo 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,

 Firmado digitalmente
por: NATALIA HOYOS
SEMANATE

Natalia Hoyos Semanate

Coordinadora del Grupo de Notificaciones

Anexo: Acto Administrativo en 28 páginas

Proyectó: Gabriel Benitez Leal. *Gabriel Bl*

**MINISTERIO DE TRANSPORTE
SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE**

RESOLUCIÓN NÚMERO 8338 DE 25-04-2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

**LA DIRECTORA DE INVESTIGACIONES DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE
TERRESTRE**

En ejercicio de las facultades legales, en especial, las previstas en la ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996, la Ley 1437 de 2011, el Decreto 1079 de 2015 y el Decreto 2409 de 2018, y demás normas concordantes,

CONSIDERANDO

PRIMERO: Mediante Resolución No. 3628 del 10 de abril de 2024 la Superintendencia de Transporte (en adelante también "la Supertransporte") abrió investigación administrativa y formuló cargos en contra de la empresa **GRUPO EMPRESARIAL TRANSPORTES AVANZA S.A.S. con NIT. 900974999 - 6**, (en adelante también "la Investigada"), por la presunta vulneración a las disposiciones contenidas en el artículo 26 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el artículo 2.2.1.6.3.3. Modificado por el artículo 8 del Decreto 431 de 2017, y los artículos 2 y 10 de la Resolución 6652 de 2019, conducta que se enmarca en lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

SEGUNDO: Que la Resolución de apertura No. 3628 del 10 de abril de 2024, fue notificada vía correo electrónico el 11 de abril de 2024 certificado de trazabilidad ID mensaje: 22194 expedida por la empresa ANDES, aliado de la empresa de servicios postales Nacionales S.A.,4-72.¹

2.1 Asimismo, teniendo en cuenta el **ARTÍCULO SEXTO** de la Resolución No. 3628 del 10 de abril de 2024, se ordenó publicar la resolución de apertura² para que los terceros que tuvieran interés en la actuación pudieran hacerse parte de esta, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la ley 1437 de 2011.³ Una vez vencido el término previsto, no se presentaron solicitudes por parte de terceros interesados en la presente investigación.

TERCERO: Una vez notificada la resolución de apertura de investigación, la Investigada contaba con el término de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación del acto administrativo para presentar descargos o justificaciones al igual que solicitar y aportar las pruebas que pretendía hacer valer dentro del proceso, de conformidad con el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, el cual venció el **06 de mayo de 2024**.

¹ Obrante en el expediente.

² https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2022/diciembre/Notificaciones_09_RIA/10382.pdf

³ "Artículo 37. Deber de comunicar las actuaciones administrativas a terceros. Cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto la autoridad advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos. La comunicación se remitirá a la dirección o correo electrónico que se conozca si no hay otro medio más eficaz. De no ser posible dicha comunicación, o tratándose de terceros indeterminados, **la información se divulgará** a través de un medio masivo de comunicación nacional o local, según el caso, **o a través de cualquier otro mecanismo eficaz, habida cuenta de las condiciones de los posibles interesados.** De tales actuaciones se dejará constancia escrita en el expediente."

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

Así las cosas, consultado el sistema de gestión documental de la Entidad, se observó que la Investigada presentó escrito de descargos en contra de la Resolución No. 3628 del 10 de abril de 2024, mediante Radicado No. 20245340954492 del 24 de abril de 2024.

3.1 El Investigado presentó los siguientes argumentos en sus Descargos:

(...)

En primer lugar, en el presente acto administrativo se viola el debido proceso, toda vez que se corre traslado por el termino de diez días hábiles para presentar los descargos y la Ley en su CAPÍTULO III Procedimiento administrativo sancionatorio Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio.

Por lo anterior, es evidente que se viola el derecho al debido proceso, ya que la Supertransporte, NO PERMITE AL INVESTIGADO, el término establecido por la Ley, para responder a los cargos aquí formulados, así como un término conducente y procedente para presentar y aportar las pruebas.

La Supertransporte antes de haber iniciado la investigación administrativa que concentra la atención de estos descargos, debió tener en cuenta la integridad de los procedimientos conforme lo establece el artículo 50 Literal a) de la Ley 336 de 1996 en concordancia con los previstos en la Ley 1437 de 2011, que entró a regir a partir del 2 de julio de 2012, siendo necesario que antes de formular los cargos se hayan hecho las averiguaciones preliminares, para establecer que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, ASÍ LO COMUNICARÁ AL INTERESADO, luego se iniciará la apertura de investigación administrativa motivada en la que aparezcan la relación de las pruebas aportadas o allegadas que demuestren la existencia de los hechos que se imputan a mi representada, lo que de ninguna manera se logra, porque coexiste una prueba, más que el Informe Único de Infracciones de Transporte, que demuestre que la Empresa incurrió en la ejecución de la conducta señalada, sin desconocer que este formato de informe de infracciones sea un documento público y de su contenido suscrito por un funcionario público se tache de falsedad y que en esta oportunidad se hace, este deberá contener la relación de las pruebas que trata el contenido normativo anteriormente citado.

REPRODUCCIÓN DEL ACTO SUSPENDIDO O ANULADO

En cuanto al Informe de Infracciones al Transporte, reglamentado por la Resolución 10800 de 2003, en el que de igual forma únicamente su intención fue la de codificar las infracciones establecidas en el decreto 3366 de 2003, que fue objeto de suspensión y nulidad por el Consejo de Estado el pasado 22 de mayo de 2008. Si bien, la Superintendencia de Puertos y Transporte, decidió dar apertura y formular cargos con uno de los artículos del Decreto demandado (Decreto 3366 de 2003), el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de la Superintendencia de Puertos y Transporte, al quedar suspendido provisionalmente los artículos que establecen sanciones pecuniarias. Por

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

la Sección Primera de la sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante Auto de fecha 22 de mayo de 2008, como la sanción y la conducta inicial desapareció, por tal razón para la época de iniciar la investigación como de la propia sanción, la superintendencia carecía de competencia. y aún carece para establecer e imponer sanciones, ya que esta facultad proviene del Legislativo y NO del ejecutivo.

(...)

CUARTO: Que mediante Resolución No. 1510 del 27 de febrero de 2025, comunicada el día 03 de marzo de 2025 mediante correo electrónico, según constancia de envío con ID guía No. 39849 expedido por la empresa Andes, aliado de la empresa de servicios postales Nacionales S.A.,4-72, se ordenó la apertura y cierre del período probatorio y se corrió traslado para alegar conclusión dentro del presente proceso.

4.1. Así, dentro del expediente obran las siguientes pruebas:

- Radicado 20228701447722 del 16/09/2022, por medio del cual se allega a la Superintendencia de Transporte el Informe Único de Infracción Al Transporte.
- Apertura de Investigación No. 3628 del 10 de abril de 2024 con certificado de entrega.
- Escrito de Descargos presentados mediante Radicado No. 20245340954492 del 24 de abril de 2024
- Resolución que abre y cierra periodo probatorio No. 1510 del 27 de febrero de 2025.

QUINTO: Culminada la etapa probatoria se corrió traslado por el término de diez (10) días hábiles siguientes al día de la comunicación del acto administrativo para que la empresa presentara alegatos de conclusión de conformidad con el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011, el cual venció el día **17 de marzo de 2025**, por lo que, consultadas las bases de datos de la Entidad, se evidenció que, la Investigada **NO** presentó alegatos de conclusión en contra de la Resolución No. 1510 del 27 de febrero de 2025

SEXTO: Habiéndose agotado las etapas señaladas en el procedimiento aplicable a este tipo de actuaciones administrativas, este Despacho encuentra procedente verificar la regularidad del proceso:

6.1. Competencia de la Superintendencia de Transporte

La Superintendencia de Transporte es un organismo descentralizado del orden nacional, de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal, adscrita al Ministerio de Transporte.⁴

El objeto de la Supertransporte consiste en ejercer las funciones de vigilancia, inspección, y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su

⁴ Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 3.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

infraestructura, cuya delegación⁵ se concretó en (i) inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación y el cumplimiento de las normas que rigen el sistema de tránsito y transporte; y (ii) vigilar, inspeccionar, y controlar la permanente, eficiente y segura prestación del servicio de transporte,⁶ sin perjuicio de las demás funciones previstas en la ley.

De otra parte, se previó que estarán sometidas a inspección, vigilancia y control de la SuperTransporte⁷ (i) las sociedades con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte; (ii) las entidades del Sistema Nacional de Transporte,⁸ establecida en la ley 105 de 1993 excepto el Ministerio de Transporte, en lo relativo al ejercicio de las funciones que en materia de transporte legalmente les corresponden; y (iii) las demás que determinen las normas legales.⁹

Así mismo, se previó que “Que en el numeral 3 del artículo 22 del Decreto 2409 del 2018 se establece como función de la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre “[tramitar y decidir, en primera instancia, las investigaciones administrativas que se inicien, de oficio o a solicitud de cualquier persona, por la presunta infracción a las disposiciones vigentes en relación con la debida prestación del servicio público de transporte, servicios conexos a este, así como la aplicación de las normas de tránsito. Igualmente, que en el numeral 4 del artículo 22 del Decreto 2409 del 2018 se establece como función de la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre “[i]mponer las medidas y sanciones que correspondan a sanciones que correspondan de acuerdo con la Ley, por la inobservancia de órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia o de la obstrucción de su actuación administrativa, previa solicitud de explicaciones y práctica de pruebas si hay lugar a ello”¹⁰

6.2. Regularidad del procedimiento administrativo.

6.2.1 Oficiosidad

Resulta relevante en el caso señalar que la oficiosidad es la potestad que tiene el Juez, en la Impulsión y Dirección del proceso, debiendo éste tomar las

⁵ Al amparo de lo previsto en los artículos 189 numeral 22 y 365 de la Constitución Política de Colombia: “Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.” “Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.”

⁶ Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 4.

⁷ Cfr. Decreto 101 de 2000 artículo 42. Vigente de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del decreto 2409 de 2018

⁸ “**Artículo 1º.- Sector y Sistema Nacional del Transporte.** Integra el sector Transporte, el Ministerio de Transporte, sus organismos adscritos o vinculados y la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional, en cuanto estará sujeta a una relación de coordinación con el Ministerio de Transporte.

Conforman el Sistema de Nacional de Transporte, para el desarrollo de las políticas de transporte, además de los organismos indicados en el inciso anterior, los organismos de tránsito y transporte, tanto terrestre, aéreo y marítimo e infraestructura de transporte de las entidades territoriales y demás dependencias de los sectores central o descentralizado de cualquier orden, que tengan funciones relacionadas con esta actividad.”

⁹ Lo anterior, en congruencia por lo establecido en el artículo 9 de la ley 105 de 1993, la ley 336 de 1996 y demás leyes aplicables a cada caso concreto.

¹⁰ Según lo establecido en los numerales 9 y 13 del artículo 14 del decreto 1016 de 2000, modificado por el artículo 10 del decreto 2741 de 2001, la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor tiene entre otras, la función de asumir de oficio o a solicitud de cualquier autoridad o persona interesada, la investigación de las violaciones de las normas relativas al transporte terrestre de conformidad con la legislación vigente y las demás que se implementen para tal efecto.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

medidas pertinentes para que las partes observen las formas establecidas por la Ley, y disponiendo este de los medios necesarios para la búsqueda de la verdad, incluso sin el requerimiento de las partes.

De igual manera se hace necesario tener en cuenta que en desarrollo del postulado constitucional de la efectividad de los derechos fundamentales, el juez ha de guiar el proceso a la luz del principio de oficiosidad. En tal virtud, el juez está obligado a asumir un papel activo, de impulso del proceso, con el fin de dilucidar si realmente existe la violación o la amenaza de los derechos que el peticionario invocó, o de otros, y además debe considerar si las pruebas pedidas son suficientes para resolver, y si los hechos expuestos constituyen un conjunto completo, o si, por el contrario, son tan inconexos y aislados que exijan complemento informativo suficiente para que el fallador pueda formarse cabal concepto acerca del asunto objeto de su examen.

Dentro de la Administración, el Derecho Sancionador tiene como finalidad mantener el orden del sistema y reprimir por medios coactivos, aquellas conductas contrarias a las políticas del ente estatal, por lo cual pueden imponerse sanciones a quienes incurran en la inobservancia de las acciones u omisiones que le son impuestas por el ordenamiento normativo administrativo, o el que sea aplicable por la Administración Pública en cada caso.

El procedimiento administrativo sancionador es por completo escrito, lo cual hace necesario la conformación de un expediente donde se constaten todas las actuaciones realizadas tanto por la Administración como por el sujeto investigado y mediante el cual se pueda comprobar la existencia o no del hecho atribuido, a fin de determinar la responsabilidad correspondiente.

En el caso que nos ocupa este Despacho observa que no fue necesario solicitar pruebas de oficio, toda vez que las pruebas obraban en el expediente por una parte y las solicitadas a la investigada en función de que pudiera ejercer su derecho a la defensa, no fueron allegadas, por lo anterior cabe resaltar lo siguiente: “Los términos procesales “constituyen en general el momento o la oportunidad que la ley, o el juez, a falta de señalamiento legal, establecen para la ejecución de las etapas o actividades que deben cumplirse dentro del proceso por aquél, las partes, los terceros intervinientes y los auxiliares de la justicia”. Por regla general, los términos son perentorios, esto es, improrrogables y su transcurso extingue la facultad jurídica que se gozaba mientras estaban aún vigentes.”¹¹

6.2.2 Principio de legalidad de las faltas y las sanciones

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 2019.¹² Atendiendo las consultas formuladas por el Gobierno Nacional el 24 de octubre de 2018, el H. Consejo de Estado señaló lo siguiente:

¹¹ Sentencia C-102/2002 M.P Jaime Araujo Rentería.

¹² 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.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

(i) El principio de legalidad de las faltas y las sanciones es plenamente aplicable en materia de transporte terrestre.¹³

(ii) Este principio se manifiesta en a) la reserva de ley, y b) la tipicidad de las faltas y las sanciones:¹⁴

a) Lo primero se manifiesta en que hay una reserva de ley ordinaria para tipificar conductas y sanciones administrativas.¹⁵ Por lo tanto, no se admite la tipificación de conductas en reglamentos u otras normas que no tienen ese rango de ley.¹⁶⁻¹⁷

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.¹⁸

(iii) Sólo 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.¹⁹

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.²⁰

¹³ “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

¹⁴ “Dicho principio, como quedó expuesto, **se manifiesta en las dimensiones reserva de ley y tipicidad.**” (negrilla fuera de texto) Cfr. Pp. 48 y 76

¹⁵ “**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

¹⁶ “(...) 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

¹⁷ “**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

¹⁸ “(...) 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

¹⁹ “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

²⁰ Cfr. Pp. 19 a 21

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

(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 fundamentos legales para establecer la responsabilidad y de ser procedente imponer las sanciones a sus administrados.²¹

Igualmente, se resalta que el Honorable Consejo de Estado, sala de lo Contencioso administrativo, del quince (15) de junio de dos mil diecisiete (2017), radicado 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 esta 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 necesarios 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 híperdetalladas, para que pueda surtirse cabalmente en cada caso, 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 el caso que nos ocupa, este Despacho observa lo siguiente:

En los **CARGO ÚNICO**, la formulación jurídica realizada en la resolución de apertura tuvo origen en una norma de rango legal que hace remisión al “tipo en blanco o abierto”, en el cual se hizo referencia a otra norma del mismo rango. Por lo tanto, será respecto de esos cargos que se hará 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 formulados en su contra, tanto en descargos como en alegatos de conclusión.²²

Asimismo, 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

²¹ “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

²² Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-315 de 2012.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

regularidad de la prueba, esto es, su práctica observando las reglas del debido proceso.²³

Así entonces, encuentra este Despacho que tanto en la averiguación preliminar²⁴ como en la investigación misma, se ha garantizado el debido proceso al Investigado.²⁵

SÉPTIMO: Encontrando que la actuación se ha adelantado con respeto de los derechos y garantías Constitucionales y legales, se procede a resolver la investigación en los siguientes términos:²⁶

7.1. Sujeto investigado

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 individualización de la persona natural o jurídica a sancionar”.²⁷

Tal como aparece al inicio de esta resolución, el sujeto investigado **GRUPO EMPRESARIAL TRANSPORTES AVANZA S.A.S. con NIT 900974999 - 6**, corresponde al sujeto a quien se le abrió investigación administrativa objeto de la presente decisión.

7.2. Marco normativo

A continuación, se procede a exponer las disposiciones que fueron imputadas al Investigado en la Resolución de apertura, así como su contenido normativo.

*“(...) **CARGO ÚNICO:** Que de conformidad con el IUIT No. 1015385108 del 02/08/2022, impuesto por la Policía Nacional al vehículo de placas XID877, vinculado a la empresa **GRUPO EMPRESARIAL TRANSPORTES AVANZA S.A.S. con NIT. 900974999 - 6**, se tiene que la Investigada presuntamente prestó el servicio de transporte terrestre automotor especial, sin contar con los requisitos y documentos que son exigidos por la normatividad que regula el sector transporte, como lo es el Formato Único de Extracto del Contrato (FUEC).*

*Que, para esta Entidad, la empresa **GRUPO EMPRESARIAL TRANSPORTES AVANZA S.A.S. con NIT. 900974999 - 6**, al prestar presuntamente el servicio de transporte terrestre especial, sin contar con el FUEC, pudo*

²³ **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).

²⁴ 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.

²⁵ Cfr. Constitución Política de Colombia artículo 29. Ley 1437 de 2011 artículo 3.

²⁶ Cfr. Ley 336 de 1996 artículo 51, concordante con el artículo 49 de la ley 1437 de 2011.

²⁷ Cfr. Ley 1537 de 2011 artículo 49 numeral 1.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

configurar una vulneración a la norma de transporte tal como quedó demostrado a lo largo de este acto, lo que implica que vulneró lo contemplado en el artículo 26 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el artículo 2.2.1.6.3.3. Modificado por el artículo 8 del Decreto 431 de 2017, y los artículos 2 y 10 de la Resolución 6652 de 2019, conducta que se enmarca en lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

“Artículo 46.-Con base en la graduación que se establece en el presente artículo, las multas oscilarán entre 1 y 2000 salarios mínimos mensuales vigentes teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción y procederán en los siguientes casos:

(...) e. En todos los demás casos de conductas que no tengan asignada una sanción específica y constituyan violación a las normas del transporte. (...)”

7.2.1 Finalidad de las actuaciones administrativas en materia de tránsito y transporte

El control y vigilancia de esa actividad transportadora y de las actividades relacionadas con la misma se encuentra en cabeza del Estado,²⁸ con la colaboración y participación de todas las personas.²⁹ A ese respecto, se previó en la ley que las autoridades controlarán la adecuada prestación del servicio, en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad,³⁰ 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”.³¹

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”.³²

Esas finalidades impuestas sobre las actuaciones de la Superintendencia de Transporte tienden a la satisfacción del interés público.³³ Lo anterior es así, (i) en la medida que el servicio de transporte tiene carácter de “servicio público esencial”;³⁴ (ii) por los derechos fundamentales involucrados en la actividad transportadora, incluyendo la vida e integridad de los pasajeros;³⁵ (iii) por la incidencia que tiene el transporte en la competitividad del país.³⁶

²⁸ Cfr. Constitución Política artículos 334 y 365; Ley 105 de 1993 art 2 b; Ley 336 de 1996 arts. 6 y 8.

²⁹ Cfr. Ley 105 de 1993 artículo 3 numeral 4.

³⁰ Cfr. Ley 105 de 1993 artículo 3 numeral 2.

³¹ Cfr. Ley 336 de 1996 artículo 2; H. Corte Constitucional Sentencia C-089 de 2011.

³² Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 4 inciso final.

³³ 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.

³⁴ Cfr. Ley 336 de 1996 art 5 y 56.

³⁵ Cfr. H. Corte Constitucional Sentencias C-834 de 2001; C-533 de 2002; C-926 de 2007; C-089 de 2011.

³⁶ “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.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

En efecto, la conducción de vehículos automotores es legalmente calificada como una “actividad peligrosa”. En la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia,³⁷ del Consejo de Estado 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”.³⁸

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,³⁹ respecto de lo cual la Organización Mundial de la Salud ha calificado los accidentes de tránsito como una epidemia para la sociedad.⁴⁰ Y, de especial relevancia para este caso, uno de los grupos de usuarios más vulnerables son los pasajeros del transporte público.⁴¹

Ante ese peligro inherente a la actividad de conducir y además por estar ante la prestación de un servicio público,⁴² el Estado está llamado a intervenir con

³⁷ “(...) 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.

³⁸ Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-468 de 2011; Sentencia C-089 de 2011; Sentencia T-609 de 2014.

³⁹ “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/features/factfiles/roadsafety/es/>

⁴⁰ Cfr. Organización Mundial de la Salud <https://www.who.int/whr/2003/chapter6/es/index3.html>

⁴¹ Cfr. Organización Mundial de la Salud

https://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/report/es/

⁴² 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. 2º). **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

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

regulación para proteger las vidas de los habitantes del territorio nacional, así como a implementar una policía administrativa⁴³ (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,⁴⁴ conductores⁴⁵ y otros sujetos que intervienen en la actividad,⁴⁶ que tienden a mitigar los factores de riesgo en esa actividad,⁴⁷ 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”.⁴⁸

7.2.2 Cargas probatorias

En la Constitución Política y en la legislación se previeron unas reglas probatorias, como se pasa a explicar:

(i) En primer lugar, la Corte Constitucional ha señalado que la presunción de inocencia “se constituye en regla básica sobre la carga de la prueba”.⁴⁹

Al respecto, se previó en la Constitución Política que “[e]l debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. [...] Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable”.⁵⁰ El anterior precepto fue desarrollado en la ley 1437 de 2011, así: “[e]n virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem. [...] las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.”⁵¹

su parque automotor, a través de una forma contractual válida.” Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencias C-981 de 2010 C-033- de 2014.

⁴³ “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.

⁴⁴ V.gr. Reglamentos técnicos.

⁴⁵ V.gr. los requisitos para solicitar la licencia de conducción. Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-468 de 2011; Sentencia C-089 de 2011.

⁴⁶ V.gr. en la ley 769 de 2002 se imponen deberes a los peatones y en general a los usuarios de las vías nacionales.

⁴⁷ “[...] 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.

⁴⁸ 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).

⁴⁹ Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencia C-289 -12 M.P. Humberto Sierra Porto.

⁵⁰ Cfr. Constitución Política de Colombia Artículo 29.

⁵¹ Cfr. Ley 1437 de 2011 Artículo 3.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

Así, la Corte señaló que “corresponde siempre a la organización estatal la carga de probar que una persona es responsable (...) lo que se conoce como principio onus probandi incumbit actori. La actividad probatoria que despliegue el organismo investigador debe entonces encaminarse a destruir la presunción de inocencia de que goza el acusado, a producir una prueba que respete las exigencias legales para su producción, de manera suficiente y racional, en el sentido de acomodarse a la experiencia y la sana crítica”.⁵²

(ii) De otro lado, en la legislación procesal se previó que “[i]ncumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.”⁵³

La doctrina, al explicar la función de la carga de la prueba, coincide en que permite al juzgador saber el sentido de su fallo, cuando quien tenía el deber de probar no pudo hacerlo o es insuficiente.⁵⁴ Explica Jairo Parra Quijano que “[e]s una regla que le crea a las partes una auto responsabilidad para que acredite los hechos que sirven de supuesto a las normas jurídicas cuya aplicación reclama y que, además le indica al juez como debe fallar cuando no aparecen probados tales hechos”.⁵⁵

En el mismo sentido, Jorge Peyrano precisa que “[l]a regla de la carga de la prueba es más bien una regla de juicio que una regla de prueba, poniéndose de manifiesto su real importancia cuando no concurre prueba o ella es insuficiente, porque en tal caso se debe fallar contra la parte que corría el riesgo de no probar. Más que distribuir la prueba, reparte las consecuencias de la falta de prueba o certeza, y las normas que lo regulan son de naturaleza procesal”.⁵⁶

En ese contexto, este Despacho considera el umbral probatorio para sancionar debe superar la duda razonable, siendo entonces superior al umbral que se requiere para simplemente abrir una investigación.

7.2.3 Del Informe Único de Infracciones al Transporte

Respecto de este tema es preciso traer a colación el artículo 2.2.1.8.3.3 del decreto 1079 de 2015 Informe de Infracciones de Transporte el cual se refiere en los siguientes términos:

*“(...) **Artículo 2.2.1.8.3.3.** Informe de infracciones de transporte. Los agentes de control levantarán las infracciones a las normas de transporte en el formato que para el efecto reglamentará el Ministerio de Transporte. El informe de esta autoridad se tendrá como prueba para el inicio de la investigación administrativa correspondiente (...)”.* (Subrayado fuera de texto original).

Este Despacho procede a aclarar, que el Informe Único de Infracción de Transporte (IUIT) que es el fundamento de esta investigación, es un documento público que goza de presunción de autenticidad, por consiguiente, es prueba

⁵² Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencia C-289 -12 M.P. Humberto Sierra Porto.

⁵³ Cfr. Código General del Proceso artículo 167.

⁵⁴ “(...) cada parte soporta en el proceso la carga de probar los presupuestos de la norma, que prevé el efecto jurídico favorable para dicha parte. De cualquier manera, que deba entenderse tal criterio para la distribución de la carga de la prueba”. Cfr. MICHELLI, Gian Antonio. “La Carga de la Prueba”. Ed TEMIS. 2004. Pag.57

⁵⁵ Cfr. PARRA QUIJANO, Jairo. Manual de Derecho Probatorio. Octava edición. ed. Librería del profesional 1998.

⁵⁶ Cfr. PEYRANO, Jorge W. La Carga de la Prueba. XXXIV Congreso Colombiano de Derecho Procesal. Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Septiembre 11-13 de 2013. Medellín. Ed. Universidad Libre. Pág.959.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

idónea y suficiente para soportar la apertura y tramite de la investigación, de conformidad con los artículos 243, 244 y 257 del Código General del Proceso:

"Artículo 243. *Distintas clases de Documentos. Los documentos son públicos o privados. Documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es autorizado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública.*

"Artículo 244. *Documento auténtico. Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento. (...)*

Lo dispuesto en este artículo se aplica en todos los procesos y en todas las jurisdicciones."

"Artículo 257. *Alcance probatorio. Los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza."*

Así las cosas, el documento público por su naturaleza, se presume auténtico y, por lo tanto, goza de total valor probatorio y no es susceptible de ratificación.

En estos términos, la autenticidad del documento público es un aspecto relevante, puesto que el mérito probatorio de tal documento está en función de su autenticidad, por lo tanto, es claro que del mismo se desprenden datos, tales como se señalan en la casilla número 16 del mencionado IUIT, circunstancias en contra de la empresa investigada y que documentan la presunta infracción en vía por parte del agente de control correspondiente.

De esta manera, y de acuerdo con el artículo el artículo 167 del Código General del Proceso, el cual señala que incumbe a las partes probar el supuesto de hecho que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen, la Investigada ha debido acreditar o solicitar las pruebas correspondientes de los hechos que desvirtuaran lo plasmado por el agente de control en vía, máxime cuando esto se relaciona con causales de exoneración de la responsabilidad administrativa que se deriva del respectivo Informe, para lo cual no es suficiente la mera afirmación de su ocurrencia, por lo que debe asumirse la carga probatoria correspondiente ante tales manifestaciones.

En tal sentido, de la norma en comento igualmente se desprende la movilidad de la carga de la prueba o la carga dinámica de la misma, en virtud de la cual, en circunstancias concretas, le corresponde acreditar determinados hechos a quien esté en condiciones más favorables para hacerlo, con mayor razón cuando estos son invocados o esgrimidos en perspectiva del derecho de defensa y contradicción, y en función de causales o circunstancias de exoneración, como en el caso de marras.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

Lo anterior, teniendo en cuenta, como se señaló anteriormente, que el Informe Único de Infracción al Transporte es prueba idónea y conducente de los hechos allí expuestos y del mérito para abrir investigación administrativa.

7.3. El caso concreto

Se previó en la ley 1437 de 2011 que “[e]l acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener (...) 2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción. 3. Las normas infringidas con los hechos probados. (...)”.⁵⁷

Así, con respeto del principio de necesidad de la prueba⁵⁸ conforme al cual “no existe ninguna libertad para que el funcionario decida con base en pruebas o circunstancias que no obren en el proceso”,⁵⁹ el Despacho procederá a apreciar y valorar las pruebas allegadas oportuna y regularmente al proceso bajo las reglas de la sana crítica.⁶⁰

Antes de entrar a debatir el caso en concreto y una vez revisado los Descargos manifestados por el representante legal de la empresa **GRUPO EMPRESARIAL TRANSPORTES AVANZA S.A.S. con NIT. 900974999 - 6**, es importante darle solución a la presunta vulneración a su “derecho de defensa y debido proceso”, debido a que esta Entidad “*corrió traslado por el termino de diez días hábiles para presentar los descargos*”.

Con base a lo anterior, para esta superintendencia se hace necesario informarle al Representante legal de la empresa **GRUPO EMPRESARIAL TRANSPORTES AVANZA S.A.S. con NIT. 900974999 - 6**, que tal y como se observa en la parte Resolutiva de la Resolución No. 3628 de 10 de abril de 2024, termino que se le concedió a la antes mencionada empresa fue de **QUINCE (15) DIAS HABILES**, contados a partir del día siguientes de la notificación de la Resolución mencionada, tal y como se demuestra a continuación:

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: ABRIR INVESTIGACIÓN y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS contra la empresa de transporte terrestre automotor especial **GRUPO EMPRESARIAL TRANSPORTES AVANZA S.A.S. con NIT. 900974999 - 6**, por la presunta vulneración a las disposiciones contenidas en el artículo 26 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el artículo 2.2.1.6.3.3. Modificado por el artículo 8 del Decreto 431 de 2017, y los artículos 2 y 10 de la Resolución 6652 de 2019, conducta que se enmarca en lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, de conformidad con la parte motiva de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: CONCEDER a la empresa de transporte terrestre automotor especial **GRUPO EMPRESARIAL TRANSPORTES AVANZA S.A.S. con NIT. 900974999 - 6**, un término de quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de este acto administrativo para presentar descargos, y solicitar y/o aportar las pruebas que pretenda hacer valer, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 336 y 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, indicando en el asunto de su escrito de manera visible, el número del presente acto administrativo.

⁵⁷ Cfr. Ley 1437 de 2011 artículo 49 numeral 2 y 3.

⁵⁸ “Artículo 164. Necesidad de la Prueba. Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso. Las pruebas obtenidas con violación del debido proceso son nulas de pleno derecho.” Cfr. Código General del Proceso artículo 164.

⁵⁹ Cfr. PARRA QUIJANO, Jairo. *Manual de Derecho Probatorio*. Ed. Librería del Profesional. Bogotá D.C. 2002 pp. 63-64.

⁶⁰ “Artículo 176. Apreciación de las Pruebas. Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos.” Cfr. Código General del Proceso artículo 176.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

Anudado a lo anterior, se procede a demostrar que la Resolución No. 3628 de 10 de abril de 2024, fue notificada vía correo electrónico el 11 de abril de 2024 certificado de trazabilidad ID mensaje: **22194** expedida por la empresa ANDES, aliado de la empresa de servicios postales Nacionales S.A.,4-72, tal y como se demuestra a continuación:



SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.S Certifica que ha realizado por encargo de SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE identificado(a) con NIT 800170433-6 el servicio de envío de la notificación electrónica, a través de su sistema de registro de ciclo de comunicación Emisor-Receptor.

Según lo consignado los registros de SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.S el mensaje de datos presenta la siguiente información:

Resumen del mensaje

Id mensaje: 22194

Emisor: notificacionesenlinea@supertransporte.gov.co

Destinatario: gettransportesavanza@gmail.com - GRUPO EMPRESARIAL TRANSPORTES AVANZA S.A.S

Asunto: Notificación Resolución 20245330036285 de 10-04-2024

Fecha envío: 2024-04-11 12:11

Estado actual: Lectura del mensaje

Trazabilidad de notificación electrónica

Evento	Fecha Evento	Detalle
<p>Estampa de tiempo al envío de la notificación</p> <p>El mensaje de datos se tendrá por expedido cuando ingrese en un sistema de información que no esté bajo control del Inicialador o de la persona que envió el mensaje de datos en nombre de éste - Artículo 23 Ley 527 de 1999.</p>	<p>Fecha: 2024/04/11 Hora: 12:46:34</p>	<p>Tiempo de firmado: Apr 11 17:46:34 2024 GMT Política: 1.3.6.1.4.1.31304.1.1.2.6.0.</p>
<p>Acuse de recibo</p> <p>Con la recepción del presente mensaje de datos en la bandeja de entrada del receptor, se entiende que el destinatario ha sido notificado para todos los efectos legales de acuerdo con las normas aplicables vigentes, especialmente el Artículo 24 de la Ley 527 de 1999 y sus normas</p>	<p>Fecha: 2024/04/11 Hora: 12:46:35</p>	<p>Apr 11 12:46:35 cl-1205-282cl postfix/smtp[1568]: AE1B11248802: to=<gettransportesavanza@gmail.com> .relay=gmail-smtp-in.l.google.com[172.253.122.26]:25, delay=1, delays=0.08/0.15/0.77, dsn=2.0.0, status=sent (250 2.0.0 OK: 1712857595 c21-20020a09620a165501b007887554e509sa19 3 3813qko.492 - gmtp)</p>

De la anterior información, es preciso concluir que la resolución No. 3628 de 10 de abril de 2024, fue notificada vía correo electrónico el 11 de abril de 2024, por lo que los **QUINCE (15) DIAS HABILES** serian: **12, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 29, 30 de abril y 2 y 3 de mayo**. Por lo anterior, esta Superintendencia procede a demostrar que en ningún momento se ha vulnerado el Debido proceso y su derecho a la contradicción y defensa.

Frente al valor del IUIT.

La Dirección de Investigaciones cuenta dentro del expediente digital No. 2024874260100417E, con todos los Informe Único de Infracciones al Transporte que son objeto de la presente investigación administrativa, por lo tanto a esta altura de la actuación **ya tiene naturaleza de plena prueba**, puesto que ya fue objeto de contradicción por parte de la empresa investigada y que de acuerdo con los elementos estructurales de carácter sustancial le otorgan tal condición, al respecto es menester traer a colación lo siguiente:

El Informe Único de Infracciones al Transporte como documento público con fuerza de plena prueba para adelantar investigaciones y de ser el caso imponer sanciones.

Una vez analizados los argumentos de la parte recurrente y en general en su escrito de descargo, asevera que la investigación adolece de un defecto

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

factico por indebida valoración probatoria al no tener material probatorio que sustente el cargo endilgado

Ahora bien, es de recordar a la recurrente que la prueba en el proceso administrativo de carácter sancionatorio tiene como finalidad la búsqueda de la verdad; de ahí la necesidad que las pruebas que se aporten o se practiquen sean conducentes, pertinentes y eficaces para otorgar certeza a esta Superintendencia respecto de los hechos constitutivos de la presunta infracción.

Es importante reiterar a la recurrente, que de antemano usted conoce del IUIT impuestos al vehículo vinculado a su empresa y por los que hoy son motivos de la presente investigación, los cuales se presume autentico y por lo tanto gozan de plena autenticidad de conformidad con los artículos 244 y 257 del Código General del Proceso y no es susceptible de ratificación, teniendo en cuenta lo anterior, queda claro que los policías de tránsito por ser funcionarios públicos, emiten el Informe Único de Infracción de Transporte, el cual, debido a su naturaleza, toma su otorgamiento, el carácter de público y como consecuencia de auténtico, lo que implica que dan fe de su fecha y de las declaraciones que en ellos se hagan, en este orden de ideas se ratifica lo que se manifestó en el IUIT.

Ahora bien, la carga de la prueba, la doctrina, explica la función, coincide en que permite al juzgador saber el sentido de su fallo, cuando quien tenía el deber de probar no pudo hacerlo o es insuficiente.⁶¹ Explica Jairo Parra Quijano que “es una regla que le crea a las partes una auto responsabilidad para que acredite los hechos que sirven de supuesto a las normas jurídicas cuya aplicación reclama y que, además le indica al juez como debe fallar cuando no aparecen probados tales hechos”.⁶²

En el mismo sentido, Jorge Peyrano precisa que “la regla de la carga de la prueba es más bien una regla de juicio que una regla de prueba, poniéndose de manifiesto su real importancia cuando no concurre prueba o ella es insuficiente, porque en tal caso se debe fallar contra la parte que corría el riesgo de no probar. Más que distribuir la prueba, reparte las consecuencias de la falta de prueba o certeza, y las normas que lo regulan son de naturaleza procesal”.⁶³

Es por ello que este Despacho, realizó el análisis de cada una de las pruebas tanto las aportadas por la investigada como las que reposan en el expediente, de manera precisa en el desarrollo de la parte considerativa se exponen las razones por las cuales, este Dirección conduce a la decisión.

De modo que, si se realizó el análisis de los elementos materiales probatorios, no obstante, la recurrente ha contado con las oportunidades procesales para ejercer su defensa, por lo que de ninguna manera se demuestra faltas a los principios del derecho al debido proceso, legalidad, defensa, favorabilidad y Contradicción.

⁶¹ “(...) cada parte soporta en el proceso la carga de probar los presupuestos de la norma, que prevé el efecto jurídico favorable para dicha parte. De cualquier manera, que deba entenderse tal criterio para la distribución de la carga de la prueba”. Cfr. MICHELLI, Gian Antonio. “La Carga de la Prueba”. Ed TEMIS. 2004. Pág.57

⁶²Cfr. PARRA QUIJANO, Jairo. Manual de Derecho Probatorio. Octava edición. ed. Librería del profesional 1998

⁶³Cfr. PEYRANO, Jorge W. La Carga de la Prueba. XXXIV Congreso Colombiano de Derecho Procesal. Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Septiembre 11-13 de 2013. Medellín. Ed. Universidad Libre. Pág.959

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

Ahora, en cuanto a que: “la Superintendencia de Puertos y Transporte, decidió dar apertura y formular cargos con uno de los artículos del Decreto demandado (Decreto 3366 de 2003)” estando está suspendida o anulada.

Para esta Superintendencia se hace necesario manifestar que la presente investigación administrativa se inicio por que el vehículo de placas XID877, presto un servicio de transporte sin portar con el Formato Único de Extracto de Contrato FUEC, tal y como se logro evidenciar en las observaciones plasmadas en la casilla No. 17 del IUIT. No. 1015385108 del 02/08/2022 y que la antes mencionada conducta configura una vulneración “a la norma de transporte tal como quedó demostrado a lo largo de esta investigación, lo que implica que vulneró lo contemplado en el artículo 26 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el artículo 2.2.1.6.3.3. Modificado por el artículo 8 del Decreto 431 de 2017, y los artículos 2 y 10 de la Resolución 6652 de 2019, conducta que se enmarca en lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996”, tal y como se evidencio en la Formulación del cargo impuesta en la Resolución No. 3628 del 10 de abril de 2024:

CARGO ÚNICO: Que de conformidad con el IUIT No. 1015385108 del 02/08/2022, impuesto por la Policía Nacional al vehículo de placas XID877, vinculado a la empresa **GRUPO EMPRESARIAL TRANSPORTES AVANZA S.A.S. con NIT. 900974999 - 6**, se tiene que la Investigada presuntamente prestó el servicio de transporte terrestre automotor especial, sin contar con los requisitos y documentos que son exigidos por la normatividad que regula el sector transporte, como lo es el Formato Único de Extracto del Contrato (FUEC).

Que, para esta Entidad, la empresa **GRUPO EMPRESARIAL TRANSPORTES AVANZA S.A.S. con NIT. 900974999 - 6**, al prestar presuntamente el servicio de transporte terrestre especial, sin contar con el FUEC, pudo configurar una vulneración a la norma de transporte tal como quedó demostrado a lo largo de este acto, lo que implica que vulneró lo contemplado en el artículo 26 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el artículo 2.2.1.6.3.3. Modificado por el artículo 8 del Decreto 431 de 2017, y los artículos 2 y 10 de la Resolución 6652 de 2019, conducta que se enmarca en lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

Debido a lo anterior, esta Superintendencia logra demostrar que en ningún momento se inició la presente investigación administrativa haciendo usos de “normas que fueron objeto de suspensión y nulidad por el Consejo de Estado”.

7.3.1. Presuntamente presta el servicio público de transporte terrestre automotor especial sin portar Formato Único de Extracto del Contrato FUEC.

Mediante la Resolución No. 3628 del 10 de abril de 2024 esta Dirección inició proceso administrativo sancionatorio en contra de la empresa de transporte **GRUPO EMPRESARIAL TRANSPORTES AVANZA S.A.S. con NIT. 900974999 – 6** por presuntamente vulnerar lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el artículo 2.2.1.6.3.3. Modificado por el artículo 8 del Decreto 431 de 2017, y los artículos 2 y 10 de la Resolución 6652 de 2019, conducta que se enmarca en lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

Respecto del IUIT No. 1015385108 del 02/08/2022, impuesto por la Policía Nacional al vehículo de placas XID877 el cual aparentemente prestaba un servicio público de transporte terrestre automotor “Transita con la señora Elisa Bustos CC 28838604 sin portar el extracto de contrato, no se inmoviliza por falta

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

de medios, al momento de la realización de la labor en vía por parte del agente de tránsito.

Sobre el caso en particular, es oportuno resaltar que el artículo 26 de la Ley 336 de 1996, estableció que *“Todo equipo destinado al transporte público deberá contar con los documentos exigidos por las disposiciones correspondientes para prestar el servicio de que se trate. (...)”*

Bajo este contexto y, para la presente actuación los documentos exigidos para la prestación del servicio público terrestre automotor de especial, son: (i) contrato de transporte⁶⁴ (ii) **Formato Único de extracto de contrato**⁶⁵, (ii) tarjeta de operación⁶⁶.

Observa el Despacho que vencida la oportunidad procesal que tenía la empresa investigada, para que la misma aportará sus argumentos facticos, jurídicos y probatorios, esta decidió cuestionar el actuar de esta entidad y no aporó pruebas con las que lograra desvirtuar el cargo hoy debatido, esta Superintendencia procederá a tomar la decisión base a la única prueba que obra en el expediente, esto es el IUIT. No. 1015385108 del 02/08/2022.

Aclarado lo anterior, se debe indicar que el extracto de contrato es el documento de transporte que **debe expedir la empresa de transporte legalmente habilitada** para la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial, a los vehículos propios, vinculados y en convenio, el cual **deberá portar en todo momento el conductor del vehículo durante la prestación del servicio.**

En tal sentido, portar este documento, es indispensable en la prestación del servicio de transporte terrestre automotor especial, por lo cual, se considera que es una conducta reprochable y sancionable, que debe ser investigada por esta Superintendencia en virtud de sus funciones de control, inspección vigilancia, de conformidad con las funciones atribuidas a este Despacho.

Así mismo, se trae a colación lo establecido por el Ministerio de Transporte el cual señala:

*“(...)en virtud del artículo 2.2.1.6.3.3 del Decreto 1079 de 2015 el Formato Único de Extracto de Contrato **deberá portarse por el conductor del vehículo durante toda la prestación de servicio** y conforme a lo dispuesto en la Resolución expedida por el Ministerio de Transporte deberá contener el número del FUEC, la razón social de la empresa, el número de contrato, el nombre del contratante, el objeto del contrato, el origen-destino (describiendo puntos intermedios del recorrido), el Convenio de Colaboración empresarial (en caso de que aplique), la duración del contrato (indicando su fecha de iniciación y terminación), las características del vehículo (placa, modelo, marca, clase y número interno), el número de Tarjeta de Operación y la identificación de los conductores.*

*Por otro Lado, es preciso indicar que las **autoridades de control deben verificar que se porte el formato Único de Extracto de Contrato***

⁶⁴ Artículos 2.2.1.6.3.1. y 2.2.1.6.10.4. del Decreto 1079 de 2015

⁶⁵ Artículos 2.2.1.6.3.3. y 2.2.1.8.3.1 del Decreto 1079 de 2015

⁶⁶ Artículos 2.2.1.6.9.1., 2.2.1.6.9.10 y 2.2.1.8.3.1 del Decreto 1079 de 2015

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

(FUEC), debidamente diligenciado (sin tachones o enmendaduras) y en el momento en que la autoridad de control en vía advierta la inexistencia o alteración del mismo deberá inmovilizar el vehículo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 336 de 1996 y el Decreto 3366 de 2003, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar, por infracción a las normas de transporte. (Negrilla subrayado fuera texto)

(...)

vale indicar que la Superintendencia de Transporte y el Ministerio de Transporte podrán en cualquier momento solicitarle a la empresa de transporte, el respectivo contrato de prestación del servicio de transporte especial, con la relación de las personas movilizadas; por tal razón, estas deben mantenerlos en los archivos.”

Observa este Despacho que el vehículo afiliado a la sociedad investigada al momento de la imposición de la infracción **NO contaba con el Formato Único de Extracto de Contrato**, generando de esta forma vulneración a la norma y extendiendo la responsabilidad a la empresa **GRUPO EMPRESARIAL TRANSPORTES AVANZA S.A.S. con NIT. 900974999 - 6**, en tal sentido, cabe resaltar que la sociedad debió garantizar que el vehículo afiliado portara la documentación completa a la hora de ejecutar la prestación del servicio público de transporte especial, pues el FUEC resulta ser un documento **indispensable** para la prestación del servicio, por lo cual, se considera que es una conducta reprochable y sancionable, que debe ser investigada por esta Superintendencia en virtud de sus funciones de control, inspección vigilancia, de conformidad con las funciones atribuidas a este Despacho.

Así mismo, el Despacho considera preciso indicar que los Informes de Infracciones al Transporte son documentos públicos al tenor del artículo 243 del Código General del Proceso y gozan de **presunción de autenticidad**, la cual hace referencia a la certeza existente sobre la persona que ha elaborado el documento, lo cual encuentra sustento en el artículo 83 de la Constitución Política, en estos términos, la autenticidad del documento público es un aspecto relevante, puesto que el mérito probatorio de tal documento está en función de su autenticidad, por lo tanto, es claro que del mismo se desprende datos tales como señala el IUIT, la empresa responsable del hecho para el caso NO portar el formato único del extracto del contrato FUEC, el vehículo, el día de los hechos y el conductor del equipo, entre otra información.

Esta situación resulta importante debido a que la Investigada *no allegó material probatorio que permitiera desvirtuar los hechos que se debaten frente al CARGO ÚNICO*, es decir, justificación legal que pudiera desvirtuar el hecho atribuido, entre otros el contrato de prestación del servicio de transporte o el mismo FUEC que permitiera desvirtuar lo afirmado.

Por esta razón para este Despacho, entiende que es claro el contenido y las observación plasmadas en el IUIT No. 1015385108 del 02/08/2022, el cual configura una prestación del servicio de transporte sin contar con los documentos que son exigidos por la normatividad que regula el sector transporte, esto el Formato Único de Extracto Único del Contrato FUEC, por lo anterior, validando así, el CARGO ÚNICO impuesto mediante la resolución de apertura, por lo que es la **empresa la responsable** de vigilar que la prestación

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

del servicio de transporte sea en todas las condiciones necesarias y portando en todo momento los documentos exigidos para su operación.

Así las cosas, este Despacho encuentra que, después haber obtenido una evidencia sustentable y realizar la apertura de investigación, traslado la carga de la prueba a la empresa **GRUPO EMPRESARIAL TRANSPORTES AVANZA S.A.S. con NIT. 900974999 – 6**, sin embargo, esta decidió guardar silencio a lo largo de la investigación, por lo anterior esta Superintendencia encuentra **PROBADA LA RESPONSABILIDAD** respecto al IUIT No. 1015385108 del 02/08/2022, impuesto por la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá D.C., al vehículo de placas XID877, de la empresa investigada, configurado en el **CARGO ÚNICO**, motivo por el cual se impondrá una sanción a esta.

OCTAVO: 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”.⁶⁷

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.⁶⁸ Y, con base en las pruebas recaudadas en la investigación se procede a:

8.1. DECLARAR RESPONSABLE

Del **CARGO ÚNICO:** Por infringir la conducta contemplada en el artículo 26 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el artículo 2.2.1.6.3.3. Modificado por el artículo 8 del Decreto 431 de 2017, y los artículos 2 y 10 de la Resolución

⁶⁷ Cfr. Ley 1437 de 2011 artículo 49 numeral 4.

⁶⁸ 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 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”

6652 de 2019, conducta que se enmarca en lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

8.1.1. Sanciones procedentes

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”.

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

(i) En relación con las sanciones no-pecuniarias, de Perogrullo se nota que no es posible que un tercero “pague” a nombre del sancionado. Lo anterior, porque por ejemplo la prohibición de ejercer el comercio -entendido como una inhabilidad-, o la cancelación o suspensión de la habilitación, entre otras, es una limitación que se impone para la persona misma, sin que sea transferible a otros que no han sido sancionados.

(ii) Sobre las sanciones pecuniarias, la Corte Constitucional ha explicado que su función no es enriquecer al Estado y no debe ser vista como una acreencia civil que puede ser satisfecha por cualquier persona. Por el contrario, al tratarse de un castigo, independientemente de que la ley haya previsto expresamente la prohibición de pago por tercero no, el pago debe ser hecho por el infractor:

“La multa es, pues, una sanción cuyo monopolio impositivo está en manos del Estado, que la aplica con el fin de forzar, ante la intimidación de su aplicación, al infractor a fin de que no vuelva a desobedecer las determinaciones legales (...) Atendiendo a la naturaleza sancionatoria de la multa, la jurisprudencia ha entendido que aquella no configura una ‘deuda’ en el mismo sentido en que lo son los créditos civiles. (...) Y es que no existe razón alguna para considerar que, como en ambos casos el medio liberatorio de la obligación es el dinero, la naturaleza jurídica de los créditos sea la misma. (...) su finalidad no es el enriquecimiento del erario, sino la represión de la conducta socialmente reprochable.

“Como consecuencia de su índole sancionatoria, la multa no es apta de modificarse o extinguirse por muchas de las formas en que lo hacen los créditos civiles (...). No está en poder del sujeto pasivo la transacción del monto de la misma o la posibilidad de negociar su imposición, así como no podría éste -pese a una eventual aquiescencia del Estado- ceder su crédito a un particular distinto, pues la finalidad de la multa es la de castigar al infractor de la ley. (...) En fin, para la jurisprudencia ha sido claro que el carácter crediticio de la multa no la convierte en una deuda”.

De otra parte, se previó en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011 que:

“(...) 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

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

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”. (**Subrayado y negrita fuera del texto original**).

Teniendo en cuenta lo dicho, viendo la conducta del Investigado inmersa en el criterio de graduación de la sanción señalada en el numeral 6 del precitado artículo del CPACA y como quiera que la sanción a imponer en el presente asunto es la establecida en el parágrafo, literal a) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, siendo esta la normativa que fundamentó la expedición de la presente investigación, se realizará el siguiente análisis, teniendo en cuenta criterios de proporcionalidad y que el patrimonio es entendido como el conjunto de bienes, derechos y obligaciones de una compañía, permitiendo verificar una imagen fiel de una organización y la capacidad de sus recursos por lo que:

8.1.2. Graduación de la sanción

Se previó en el artículo 50 de la ley 1437 de 2011 que “(...) 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”.

Conforme a lo manifestado en la parte motiva del presente acto administrativo y, acorde a la conducta que se investiga, como quiera que la sanción a imponer en el presente asunto es la establecida en el literal a) del parágrafo del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, siendo esta la normativa que fundamentó la expedición de la correspondiente investigación en contra de la empresa automotor especial, se realizará el siguiente análisis, teniendo en cuenta criterios de proporcionalidad, la ausencia de aceptación expresa de la infracción, y que el patrimonio⁶⁹ es entendido como el conjunto de bienes, derechos y obligaciones de una compañía, permitiendo verificar una imagen fiel de una organización y la capacidad de sus recursos.

⁶⁹Diccionario de la Real Academia de la lengua Recuperado el día 13 de noviembre de 2018, <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=SBOxisN> Conjunto de bienes pertenecientes a una persona natural o jurídica, o afectos a un fin, susceptibles de estimación *económica*, Real Academia de la lengua.

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

Que la Ley 2294 de 2023 en su artículo 313 señala: **"ARTÍCULO 313. UNIDAD DE VALOR BÁSICO -UVB-**. Créase la Unidad de Valor Básico -UVB-. El valor de la Unidad de Valor Básico -UVB- se reajustará anualmente en la variación del Índice de Precios al Consumidor-IPC- sin alimentos ni regulados, certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE-, en el periodo comprendido entre el primero (1) de octubre del año anterior al año considerado y la misma fecha del año inmediatamente anterior a este.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará mediante Resolución antes del primero (1) de enero de cada año, el valor de la Unidad de Valor Básico -UVB- aplicable para el año siguiente.

El valor de la UVB para el año 2023 será de diez mil pesos (\$10.000.00).

Todos los cobros; sanciones; multas; tarifas; requisitos financieros para la constitución, la habilitación, la operación o el funcionamiento de empresas públicas y/o privadas; requisitos de capital, patrimonio o ingresos para acceder y/o ser beneficiario de programas del estado; montos máximos establecidos para realizar operaciones financieras; montos mínimos establecidos para el pago de comisiones y contraprestaciones definidas por el legislador; cuotas asociadas al desarrollo de actividades agropecuarias y de salud; clasificaciones de hogares, personas naturales y personas jurídicas en función de su patrimonio y/o sus ingresos; incentivos para la prestación de servicio público de aseo; y honorarios de los miembros de juntas o consejos directivos, actualmente denominados y establecidos con base en salarios mínimos o en Unidades de Valor Tributario - UVT-, deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Básico -UVB- del año 2023, conforme lo dispuesto en este artículo.

PARÁGRAFO PRIMERO. Si como consecuencia de la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo el valor de los conceptos objeto de indexación no es un número entero, se deberá aproximar dicho valor a la cifra con dos (2) decimales más cercana; y si es inferior a una (1) Unidad de Valor Básico -UVB-, se deberá aproximar a la cifra con tres (3) decimales más cercana. (...)

Por lo anterior el Ministerio de Hacienda profirió la Resolución No. 3268 del 18 de diciembre de 2023 por medio de la cual se reajusta el valor de la unidad de valor básico – UVB para la vigencia 2025, siendo este de DIEZ MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y UNO (\$10.951).

Para el caso que nos ocupa, la graduación corresponde a la siguiente:

Del **CARGO ÚNICO**: Por infringir la conducta contemplada en el artículo 26 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el artículo 2.2.1.6.3.3. Modificado por el artículo 8 del Decreto 431 de 2017, y los artículos 2 y 10 de la Resolución 6652 de 2019, conducta que se enmarca en lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

De conformidad con lo previsto en el literal a) del Parágrafo del artículo 46 de la Ley 336 de 1996⁷⁰, el valor de la **MULTA** a título de sanción que se impone por

⁷⁰ "ARTÍCULO 46. Con base en la graduación que se establece en el presente artículo, las multas oscilarán entre 1 y 2000 salarios mínimos mensuales vigentes teniendo en cuenta las implicaciones de la infracción y procederán en los siguientes casos: (...)

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

el **CARGO ÚNICO** será de 2,16 SMMLV, que a su turno equivalen a la suma de **DOS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS PESOS M/CTE (\$2.157.300)**, al 2022, que a su vez equivalen a 197 Unidades de Valor Básico al año 2025.

Se impone tal multa al encontrar que las conductas enunciadas generan un impacto social negativo, si se tiene en cuenta que con ellas se vulnera el orden jurídico establecido y el carácter de obligatoriedad que tienen las normas en el ordenamiento jurídico; toda vez que conforme a lo analizado en esta decisión, el vehículo se encontraba prestando un servicio sin contar con la documentación exigida, como lo es el Formato Único de Extracto de Contrato (FUEC).

NOVENO: Pago de la multa por parte del infractor

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”.

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

(i) En relación con las sanciones no-pecuniarias, de Perogrullo se nota que no es posible que un tercero “pague” a nombre del sancionado. Lo anterior, porque por ejemplo la prohibición de ejercer el comercio -entendido como una inhabilidad-, o la cancelación o suspensión de la habilitación, entre otras, es una limitación que se impone para la persona misma, sin que sea transferible a otros que no han sido sancionados.

(ii) Sobre las sanciones pecuniarias, la Corte Constitucional ha explicado que su función no es enriquecer al Estado y no debe ser vista como una acreencia civil que puede ser satisfecha por cualquier persona. Por el contrario, al tratarse de un castigo, independientemente de que la ley haya previsto expresamente la prohibición de pago por tercero no, el pago debe ser hecho por el infractor:

“La multa es, pues, una sanción cuyo monopolio impositivo está en manos del Estado, que la aplica con el fin de forzar, ante la intimidación de su aplicación, al infractor a fin de que no vuelva a desobedecer las determinaciones legales (...) Atendiendo a la naturaleza sancionatoria de la multa, la jurisprudencia ha entendido que aquella no configura una ‘deuda’ en el mismo sentido en que lo son los créditos civiles. (...) Y es que no existe razón alguna para considerar que, como en ambos casos el medio liberatorio de la obligación es el dinero, la naturaleza jurídica de los créditos sea la misma. (...) su finalidad no es el enriquecimiento del erario, sino la represión de la conducta socialmente reprochable.

PARÁGRAFO. -Para la aplicación de las multas a que se refiere el presente artículo se tendrán en cuenta los siguientes parámetros relacionados con cada modo de transporte: a. Transporte terrestre: de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

“Como consecuencia de su índole sancionatoria, la multa no es apta de modificarse o extinguirse por muchas de las formas en que lo hacen los créditos civiles (...). No está en poder del sujeto pasivo la transacción del monto de la misma o la posibilidad de negociar su imposición, así como no podría éste -pese a una eventual aquiescencia del Estado- ceder su crédito a un particular distinto, pues la finalidad de la multa es la de castigar al infractor de la ley. (...) En fin, para la jurisprudencia ha sido claro que el carácter crediticio de la multa no la convierte en una deuda”.

DÉCIMO: Para efectos de la presente investigación administrativa se precisa que se dará cumplimiento al procedimiento administrativo sancionatorio establecido en el artículo 47 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo desde la apertura de la investigación hasta la firmeza de la decisión, por lo que no es procedente impulsar la presente actuación mediante derechos de petición, (salvo la petición de documentos) sino que tanto el investigado como la administración deben ceñirse a los términos y oportunidades procesales que allí se establecen.

Lo anterior, teniendo en cuenta que los asuntos que se tratan en esta Dirección corresponden a aquellos regulados por norma legal especial, y por lo tanto, de acuerdo con el artículo 14 de la ley 1755 de 2015 no están sometidos a los términos allí señalados.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Declarar **RESPONSABLE** a la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre **GRUPO EMPRESARIAL TRANSPORTES AVANZA S.A.S. con NIT. 900974999 - 6**, de conformidad con la parte motiva de la presente Resolución.

Del **CARGO ÚNICO:** Por infringir la conducta contemplada en los artículos 26 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el artículo 2.2.1.6.3.3. Modificado por el artículo 8 del Decreto 431 de 2017, y los artículos 2 y 10 de la Resolución 6652 de 2019, conducta que se enmarca en lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

ARTÍCULO 2. SANCIONAR a la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre **GRUPO EMPRESARIAL TRANSPORTES AVANZA S.A.S. con NIT. 900974999 - 6**, frente a:

CARGO ÚNICO será de 2,16 SMMLV, que a su turno equivalen a la suma de **DOS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y SIETE MIL TRESCIENTOS PESOS M/CTE (\$2.157.300)**, al 2022, que a su vez equivalen a 197 Unidades de Valor Básico al año 2025.

PARÁGRAFO PRIMERO: Para efectos del pago de la multa el sancionado deberá dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firme esta providencia, de conformidad con lo establecido en el artículo

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, comunicarse a las líneas telefónicas (57-1) 2693370 y línea gratuita nacional 01 8000 915 615, donde le será generado el recibo de pago con código de barras en el cual se detallará el valor a cancelar. El pago deberá realizarse en el BANCO DE OCCIDENTE a favor de la SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE en la cuenta corriente 223-03504-9.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Efectuado el pago de la multa, la empresa sancionada deberá allegar al Grupo Financiero y Cobro Control de Tasa de Vigilancia, vía fax, correo certificado o a través de cualquier otro medio idóneo, copia legible del recibo de consignación indicando investigación administrativa Delegada de Tránsito, nombre y Nit de la empresa y número de la resolución de fallo.

PARÁGRAFO TERCERO: Vencido el plazo de acreditación del pago sin que este se haya demostrado, se procederá a su cobro persuasivo y/o coactivo por parte del Grupo de Cobro Persuasivo y Jurisdicción Coactiva de la Superintendencia de Transporte, teniendo en cuenta que la presente resolución presta mérito ejecutivo de acuerdo con lo previsto en el artículo 99 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO 3. 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 de la **GRUPO EMPRESARIAL TRANSPORTES AVANZA S.A.S. con NIT. 900974999 - 6**, de acuerdo con lo establecido en el artículo 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 4. Una vez surtida la respectiva notificación, remítase copia de esta a la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre para que obre dentro del expediente.

ARTÍCULO 5. Contra la presente Resolución procede el Recurso de Reposición ante la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte y subsidiariamente el Recurso de Apelación ante el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre y, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación, de conformidad con el artículo 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 6. Una vez en firme la presente Resolución en los términos del artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo remítase copia de esta al Grupo de Cobro Persuasivo y Jurisdicción Coactiva de la Superintendencia de Transporte.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Firmado
digitalmente por
ARIZA MARTINEZ
CLAUDIA MARCELA
Fecha: 2025.04.25
11:12:10 -05'00'

CLAUDIA MARCELA ARIZA MARTINEZ

Directora de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre

RESOLUCIÓN No 8338

DE 25-04-2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

Notificar:

GRUPO EMPRESARIAL TRANSPORTES AVANZA S.A.S. con NIT. 900974999 – 6

Representante legal o quien haga sus veces

Correo electrónico: etransportesavanza@gmail.com⁷¹

Dirección: CALLE 52 A NRO. 85 - 54 BARRIO LOS MONJES
BOGOTA, D.C.

Proyectó: Steven Castellón A – Contratista DITTT

Revisó: Danny Garcia – Profesional Especializado DITTT.

⁷¹ Autoriza notificación electrónica VIGIA y RUES.



Esta opción permite registrar, modificar y/o consultar la información básica del vigilado

Información General

* Tipo asociación: SOCIETARIO

* Tipo sociedad: SOCIEDAD POR ACCIONES SIMPLIFICAD

* País: COLOMBIA

* Tipo PUC: COMERCIAL

* Tipo documento: NIT

* Estado: ACTIVA

* Nro. documento: 900974999 6

* Vigilado? Si No

* Razón social: GRUPO EMPRESARIAL TRANSPORTES AVANZA

* Sigla: TRANSPORTES AVANZAS SAS

E-mail: gettransportesavanza@gmail.c

* Objeto social o actividad: TRANSPORTE DE PASAJEROS TIPO ESPECIAL

* ¿Autoriza Notificación Electrónica? Si No

Nota : Para los efectos de la presente acepto y autorizo a la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE, para que se Notifiquen de forma electrónica los actos administrativos de carácter particular y concreto a mi representada, conforme a lo previsto en los artículos 53, 56, 67 numeral 1 de la Ley 1437 de 2011, los artículos 20 y 21 de la ley 527 de 1999, el artículo 43 del Decreto 229 de 1995 y el artículo 10 del decreto 75 de 1984, modificado por el artículo 1 del Decreto 2563 de 1985.

* Correo Electrónico Principal: gettransportesavanza@gmail.c

* Correo Electrónico Opcional: gettransportesavanza@gmail.c

Página web:

* Inscrito Registro Nacional de Valores: Si No

* Revisor fiscal: Si No

* Pre-Operativo: Si No

* Inscrito en Bolsa de Valores: Si No

* Es vigilado por otra entidad? Si No

* Clasificación grupo IFC: GRUPO 3

* Direccion: [MANZANA 1 CASA 5 BARRIO CORALES](#)

Nota : Señor Vigilado, una vez se clasifique o cambie voluntariamente de grupo en el campo "Clasificación grupo IFC" y dé click en el botón Guardar, no podrá modificar su decisión. En caso de requerirlo, favor comunicarse al Call Center.

Nota: Los campos con * son requeridos.

[Menú Principal](#)

Cancelar