

Bogotá, 03/02/2025.

Al contestar citar en el asunto



Radicado No.: **20255330048241**

Fecha: 03/02/2025

Señor (a) (es)

**Nalexur S.A.S**

Carrera 11 No 34 - 89

Barranquilla, Atlántico

Asunto: Notificación por Aviso Resolución No. 14153

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) **14153** de **27/12/2025** 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 RODRIGUEZ RICO  
RICHARD ALEXANDER

**Richard Alexander Rodríguez Rico**

Coordinador del Grupo de Notificaciones

Anexo: Acto Administrativo (14 páginas)

Proyectó: Gabriel Benitez Leal. *Gabriel Bl*

**MINISTERIO DE TRANSPORTE  
SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE**

**RESOLUCIÓN NÚMERO** 14153 **DE** 27/12/2024

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

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

En ejercicio de las facultades legales y en especial las que le confieren 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 y,

**Expediente:** Resolución de apertura 7311 del 26 de julio de 2024

**Expediente Virtual:** 2024874260100762E

**Habilitación:** Resolución No. 1428 del 11/07/2003 por medio de la cual el Ministerio de Transporte habilitó a la empresa **NALEXTUR S.A.S con NIT 800113644-0.**, para prestar el servicio de transporte terrestre automotor Especial.

**CONSIDERANDO**

**PRIMERO:** Mediante Resolución No. 7311 del 26 de julio de 2024 la Superintendencia de Transporte (en adelante también “la Supertransporte”) abrió investigación administrativa y formuló cargos en contra de la empresa **NALEXTUR S.A.S con NIT 800113644-0.**, (en adelante también “la Investigada”).

**SEGUNDO:** La Resolución de apertura No. 7311 del 26 de julio de 2024 fue notificada por aviso mediante la página web1 de la Superintendencia, el día 16 de octubre de 2024.

**2.1** Asimismo, teniendo en cuenta el **ARTÍCULO SEXTO** de la Resolución No. 7311 del 26 de julio de 2024 se ordenó publicar el contenido de la misma, se tiene que, una vez vencido el término previsto, no se presentó solicitud alguna 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 7 de noviembre de 2024.

**3.1** Que vencido el término legal otorgado se consultaron las bases de gestión documental de la Entidad en donde se pudo evidenciar que la Investigada no

**RESOLUCIÓN No 14153 DE 27/12/2024**

*"Por la cual se decide una investigación administrativa"*

presentó escrito de descargos en contra de la Resolución No. 7311 del 26 de julio de 2024, dentro del término señalado por la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre.

**CUARTO:** Mediante Resolución No. 13153 de 09/12/2024, notificada el día 9 de diciembre de 2024 mediante correo electrónico, según constancia de envío con ID Guía No. 35223 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.

**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 23 de diciembre de 2024, por lo que, consultadas las bases de datos de la entidad, se evidenció que la Investigada No presentó alegatos de conclusión.

**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.<sup>1</sup>

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 infraestructura, cuya delegación<sup>2</sup> 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,<sup>3</sup> 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 SuperTransporte (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, establecida en la ley 105 de 1993 excepto el Ministerio de Transporte, en lo relativo al

<sup>1</sup> Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 3

<sup>2</sup>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."

<sup>3</sup> Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 4

**RESOLUCIÓN No 14153 DE 27/12/2024**

*"Por la cual se decide una investigación administrativa"*

ejercicio de las funciones que en materia de transporte legalmente les corresponden; y (iii) las demás que determinen las normas legales.

Así mismo, se previó que "[l]as investigaciones que hayan iniciado en vigencia del decreto 1016 de 2000, los artículos 41,43, y 44 del decreto 101 de 2002, los artículos 3, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 del decreto 2741 de 2001 y los artículos 10 y 11 del decreto 1479 de 2014, así como lo recursos de reposición y apelación interpuestos o por interponer como consecuencia de las citadas investigaciones continuarán rigiéndose y culminarán de conformidad con el procedimiento con el cual se iniciaron".

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

## **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 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.

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

**RESOLUCIÓN No 14153 DE 27/12/2024**

*"Por la cual se decide una investigación administrativa"*

perentorios, esto es, improrrogables y su transcurso extingue la facultad jurídica que se gozaba mientras estaban aún vigentes."<sup>4</sup>

6.2.2 Principio de legalidad de las faltas y las sanciones.

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

**(i)** El principio de legalidad de las faltas y las sanciones es plenamente aplicable en materia de transporte terrestre.<sup>6</sup>

**(ii)** Este principio se manifiesta en a) la reserva de ley, y b) la tipicidad de las faltas y las sanciones:<sup>7</sup>

a) Lo primero se manifiesta en que hay una reserva de ley ordinaria para tipificar conductas y sanciones administrativas.<sup>8</sup> Por lo tanto, no se admite la tipificación de conductas en reglamentos u otras normas que no tienen ese rango de ley.<sup>9-</sup>  
10

b) Lo segundo se manifiesta en que los "*elementos esenciales del tipo*" deben estar en la ley, particularmente la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción y la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma.<sup>11</sup>

<sup>4</sup> Sentencia C-102/2002 M.P Jaime Araujo Rentería.

<sup>5</sup> Número Único 11001-03-06-000-2018-00217-00. Radicación interna: 2403. Levantada la Reserva legal mediante oficio No. 115031 de fecha 20 de marzo de 2019.

<sup>6</sup> **"El principio de legalidad de las faltas y de las sanciones** previsto en el artículo 29 CP, debe observarse para establecer las infracciones administrativas y las sanciones correspondientes en todos los ámbitos regulados, dentro del contexto del Estado Regulator, **incluido por supuesto el sector del transporte terrestre.**" (negrilla fuera de texto) Cfr. Pp. 48 y 76

<sup>7</sup> "Dicho principio, como quedó expuesto, **se manifiesta en las dimensiones reserva de ley y tipicidad**". (negrilla fuera de texto) Cfr. Pp. 48 y 76

<sup>8</sup> **"La Constitución no permite otorgar a la Administración la potestad genérica de establecer vía reglamento infracciones y sanciones administrativas, pues tiene reserva de ley ordinaria,** y debe en todo caso respetar el debido proceso en punto a la legalidad y a la tipicidad, de conformidad con el inciso 2 del artículo 29 de la Carta Política." Cfr. Pp. 49 y 77

<sup>9</sup> "(...) no es posible predicar lo mismo en cuanto a la remisión efectuada a las normas reglamentarias, puesto que ello supone que el ejecutivo quede investido de manera permanente para establecer infracciones mediante la expedición de actos administrativos de carácter general." Cfr. Pp. 38

<sup>10</sup> **"La Constitución no permite otorgar a la Administración la potestad genérica de establecer vía reglamento infracciones y sanciones administrativas, pues tiene reserva de ley ordinaria,** y debe en todo caso respetar el debido proceso en punto a la legalidad y a la tipicidad, de conformidad con el inciso 2 del artículo 29 de la Carta Política." Cfr. Pp. 49 y 77 "(...) **no es constitucionalmente admisible 'delegar' en otra autoridad estatal la competencia de determinar las infracciones y las sanciones, toda vez que es exclusiva del Legislador,** con lo cual se reafirma el principio de reserva de ley en materia sancionatoria administrativa bajo los criterios expuestos en este concepto, así como la formulación básica del principio de tipicidad". Cfr. Pg. 19

<sup>11</sup> "(...) las sanciones deben contar con un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser transferida al Gobierno Nacional a través de una facultad abierta sin contar con un marco de referencia específico y determinado (...) **Al legislador no le está permitido delegar en el ejecutivo la creación de prohibiciones en materia sancionatoria, salvo que la ley establezca los elementos esenciales del tipo, estos son:** (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la

**RESOLUCIÓN No 14153 DE 27/12/2024**

*"Por la cual se decide una investigación administrativa"*

**(iii)** Solo en la medida que se encuentren dentro de la ley esos *"elementos esenciales del tipo"*, puede hacerse una complementación con decretos, resoluciones y otras disposiciones de rango infralegal.<sup>12</sup>

En efecto, el principio de legalidad *"exige que las sanciones sean comprensibles para sus destinatarios"* desde la misma ley, sin perjuicio de que se complemente con decretos y resoluciones en las materias técnicas a las que alude la regulación, dada la imposibilidad del Legislador de previsión total de las conductas sancionables.<sup>13</sup>

**(iv)** De esa forma, la Superintendencia de Transporte, como autoridad encargada de inspeccionar, vigilar y controlar el sector transporte, debe dar aplicación en sus investigaciones administrativas a los fundamentos legales para establecer la responsabilidad y de ser procedente imponer las sanciones a sus administrados.<sup>14</sup>

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, analizo 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:

---

sanción; (ii) la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición." Cfr. Pp. 14 y 32

<sup>12</sup> "No son admisibles formulaciones abiertas, que pongan la definición de la infracción o de la sanción prevista en la ley en manos de la autoridad administrativa. **En cuanto a la posibilidad del reenvío normativo a decretos reglamentarios, corresponde al legislador delimitar el contenido de la sanción a través de la configuración de los elementos estructurales del tipo**, por lo que la remisión a la norma reglamentaria debe permitir su cumplida ejecución. En tales casos, el contenido de la ley estará referido al núcleo esencial de la materia reservada, de manera que el reglamento se limite a desarrollar, complementar y precisar lo que ya ha sido de manera expresa contemplado en la ley. Es aquí donde el reglamento cumple una función de "colaboración" o complementariedad." Cfr. Pp. 42, 49 y 77

<sup>13</sup> Cfr. Pp. 19 a 21

<sup>14</sup> "En lo atinente al principio de tipicidad, (...) **lo que se exige es un fundamento legal en donde se señalen los elementos básicos de la sanción**, marco dentro del cual la autoridad titular de la función administrativa pueda precisar, **los elementos de la sanción que haya de ser aplicada por otra autoridad**, no por ella misma." Cfr. Pg. 19

**RESOLUCIÓN No 14153 DE 27/12/2024**

*"Por la cual se decide una investigación administrativa"*

En el 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.<sup>15</sup>

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 regularidad de la prueba, esto es, su práctica observando las reglas del debido proceso.<sup>16</sup>

Así entonces, encuentra este Despacho que tanto en la averiguación preliminar<sup>17</sup> como en la investigación misma, se ha garantizado el debido proceso al Investigado.<sup>18</sup>

**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:<sup>19</sup>

### **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".<sup>20</sup>

<sup>15</sup> Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-315 de 2012.

<sup>16</sup> "a) el derecho para presentarlas y solicitarlas; b) el derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra; c) el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción; d) el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de éste; e) el derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos; y f) el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso". Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-203 de 2011. A ese mismo respecto ver: H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez Bogotá, D. C., ocho (8) de marzo de dos mil siete (2007) Radicación número: 25000-23-26-000-1995-01143-01(14850).

<sup>17</sup> Esta averiguación preliminar corresponde a una fase previa a la investigación formal, en la que no se han vinculado formalmente partes o investigados, no existen supuestos de hecho ni imputación en contra de ninguna persona: "(...) **la averiguación preliminar no está sujeta a formalidad alguna**, y su única finalidad es la de permitirle al ente de control contar con la información necesaria para establecer si se debe o no abrir una investigación administrativa, (...) ésta no es una etapa obligatoria del procedimiento sancionatorio, como sí lo son la investigación (apertura, notificación y práctica de pruebas)". Cfr. Ley 1437 de 2011 artículo 47. H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Sentencia de enero 23 de 2003. CP Manuel Urueta Ayola. Rad. 25000- 23-24-000-2000-0665-01.

<sup>18</sup> Cfr. Constitución Política de Colombia artículo 29. Ley 1437 de 2011 artículo 3.

<sup>19</sup> Cfr. Ley 336 de 1996 artículo 51, concordante con el artículo 49 de la ley 1437 de 2011.

<sup>20</sup> Cfr. Ley 1437 de 2011 artículo 49 numeral 1.

**RESOLUCIÓN No 14153 DE 27/12/2024**

*"Por la cual se decide una investigación administrativa"*

Tal como aparece al inicio de esta resolución, el sujeto investigado **NALEXTUR S.A.S con NIT 800113644-0**, 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 Informe Único de Infracción al Transporte No. 1015375623 del 20/12/2021, levantados por la Policía Nacional al vehículo de placa UFT979 vinculado a la empresa **NALEXTUR S.A.S con NIT 800113644-0**, se tiene que presuntamente prestó el servicio de transporte, en una modalidad diferente a la que ha sido habilitada, toda vez que se evidenció que la empresa presuntamente presta servicios no autorizado, al destinar al vehículo para prestar un servicio individual y para prestar el servicio de transporte a pasajeros que no se determinan dentro de un grupo en específico de usuarios, de esta manera desconociendo su habilitación como empresa de transporte especial.*

*Que para esta Superintendencia de Transporte la empresa **NALEXTUR S.A.S con NIT 800113644-0**, presuntamente pudo configurar una prestación de servicio no autorizado, lo que representa una infracción a lo contemplado en los artículos 16 y 18 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con lo establecido en el Decreto 1079 de 2015, particularmente, en sus artículos 2.2.1.6.4, modificado por el artículo 1 del Decreto 431 de 2017, el artículo 2.2.1.6.3.6, el parágrafo 3 del artículo, 2.2.1.6.4.1., modificado por el artículo 12 del Decreto 431 de 2017, en concordancia con lo señalado en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.*

(...)

*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 Transporte**

El transporte de carga cobra relevancia frente a los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política, principalmente por dos razones:

De un lado, en la medida que la actividad de conducir es considerada una actividad peligrosa respecto de la cual se justifican controles para evitar la lesión de otros usuarios de la vía. Al respecto, en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, 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

**RESOLUCIÓN No 14153 DE 27/12/2024**

*"Por la cual se decide una investigación administrativa"*

materia, una actividad peligrosa que coloca per se a la comunidad ante inminente peligro de recibir lesión".

En esa medida, se han impuesto requisitos y controles sobre los vehículos, conductores y otros sujetos que intervienen en la actividad de transporte de carga, que tienden a mitigar los factores de riesgo en esa actividad, 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".

### **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".

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". 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."

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".

(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."

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. 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

**RESOLUCIÓN No 14153 DE 27/12/2024**

*"Por la cual se decide una investigación administrativa"*

y que, además le indica al juez como debe fallar cuando no aparecen probados tales hechos".

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".

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.

### **7.3 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. (...)".<sup>21</sup>

Así, con respeto del principio de necesidad de la prueba<sup>22</sup> conforme al cual "no existe ninguna libertad para que el funcionario decida con base en pruebas o circunstancias que no obren en el proceso",<sup>23</sup> el Despacho procederá a apreciar y valorar las pruebas allegadas oportuna y regularmente al proceso bajo las reglas de la sana crítica.<sup>24</sup>

#### **7.3.1 Respetto del Cargo Único presta un servicio no autorizado, en una modalidad de servicio diferente a la que ha sido habilitada por el Ministerio de Transporte.**

De acuerdo con la Resolución No 7311 del 26 de julio de 2024 esta Dirección inició proceso administrativo sancionatorio en contra de la empresa **NALEXTUR S.A.S con NIT 800113644-0**, por la presunta prestación de un servicio no autorizado, en una modalidad diferente, desconociendo su habilitación por parte del Ministerio de Transporte, lo que representa una infracción a lo contemplado en los artículos 16 y 18 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con lo establecido en el Decreto 1079 de 2015, particularmente, en sus artículos 2.2.1.6.4, modificado por el artículo 1 del Decreto 431 de 2017, el artículo 2.2.1.6.3.6, el parágrafo 3 del artículo, 2.2.1.6.4.1., modificado por el artículo 12 del Decreto 431 de 2017 en concordancia con lo señalado en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

Que la formulación del cargo tuvo como fundamento en el Informe Único de Infracción al Transporte No 1015375623 del 20/12/2021, levantados por la

<sup>21</sup> Cfr. Ley 1437 de 2011 artículo 49 numeral 2 y 3.

<sup>22</sup> "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.

<sup>23</sup> Cfr. PARRA QUIJANO, Jairo. *Manual de Derecho Probatorio*. Ed. Librería del Profesional. Bogotá D.C. 2002 pp. 63-64.

<sup>24</sup> "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.

**RESOLUCIÓN No 14153 DE 27/12/2024**

*"Por la cual se decide una investigación administrativa"*

Policía Nacional al vehículo de placa UFT979 vinculado a la empresa **NALEXTUR S.A.S con NIT 800113644-0**, de acuerdo con lo indicado en la casilla 17 del IUIT señalado, y los demás datos identificados en el IUIT.

Que este Despacho considera, que la anotación fáctica dejada en el Informe que motivó la investigación, debe ser analizada en el marco de los principios procesales predicados al interior del procedimiento administrativo sancionatorio, por lo que la potestad sancionatoria de esta Entidad, radica no solo en la inspección, vigilancia y control de las empresas prestadoras del servicio, sino que también las actuaciones administrativas, sean realizadas junto al apego del debido proceso y demás garantías procesales al investigado.

Por consiguiente, este Despacho ha estudiado la presunta conducta, y considera que al no conocerse los elementos necesarios de la operación de transporte, es decir la descripción o lo que logró inspeccionar el agente de tránsito, hace que la formulación del cargo se debilite y pierda su fuerza jurídica, por lo que conlleva a tener una duda, la cual esta debe resolverse a favor del investigado; esto acogiendo a los distintos pronunciamientos de los altos tribunales, en su jurisprudencia, tal como la que dispuso el Honorable Consejo de Estado, en Sentencia 2016-03623 de 2020:

**"el principio general de derecho denominado "in dubio pro reo" de amplia utilización en materia delictiva, y que se venía aplicando en el proceso disciplinario por analogía, llevó al legislador a consagrar en la disposición que hoy se acusa, el in dubio pro disciplinado, según el cual, toda duda que se presente en el adelantamiento de procesos de esta índole, debe resolverse en favor del disciplinado."**

Es por ello, que la Superintendencia no puede pasar por alto la figura jurídica de la duda, siendo esta que debe favorecerse al investigado, por lo que la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte, considera que prestar un servicio no autorizado, es una conducta que vulnera la normatividad de transporte, sin embargo, no se describieron los demás detalles necesarios de la operación de transporte, para que en efecto esta Entidad comprendiera en el marco de una debida prestación del servicio de transporte automotor.

En esa medida, y acogiendo los postulados del honorable Consejo De Estado, y en virtud de brindar las garantías procesales a la empresa, este Despacho encuentra que el cargo endilgado, ha sido debilitado y a hoy en esta sede procesal se considerará exonerar del cargo indilgado.

Así las cosas, como quiera que el agente de tránsito haya establecido un presunto servicio no autorizado, considera este Despacho que tal anotación carece de suficientes elementos o detalles de la operación, de tal forma que el conjunto de estos permite que la conducta en efecto sea palpada y se insista en la formulación del cargo; por lo que al carecer de ello, a esta Superintendencia no le queda mas que garantizar el debido proceso y exonerar del cargo a la empresa.

**RESOLUCIÓN No 14153 DE 27/12/2024**

*"Por la cual se decide una investigación administrativa"*

Con base en lo anterior, este Despacho no encuentra responsabilidad por parte de la Investigada respecto al IUIT No. 1015375623 del 20/12/2021, motivo por el cual se **EXONERA** por el **CARGO ÚNICO**.

**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".<sup>25</sup>

Al respecto, para el cargo investigado se ha identificado (i) la imputación fáctica y (ii) la imputación jurídica, verificando la congruencia de estas con la resolución de apertura.<sup>26</sup> Y, con base en las pruebas recaudadas en la investigación se procede a:

### **8.1. EXONERAR**

Del **CARGO ÚNICO**: por no encontrar infracción de la conducta contemplada en los artículos 16 y 18 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con lo establecido en el Decreto 1079 de 2015, particularmente, en sus artículos 2.2.1.6.4, modificado por el artículo 1 del Decreto 431 de 2017, el artículo 2.2.1.6.3.6, el párrafo 3 del artículo, 2.2.1.6.4.1., modificado por el artículo 12 del Decreto 431 de 2017, en concordancia con lo señalado en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

**NOVENO:** 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

<sup>25</sup> Cfr. Ley 1437 de 2011 artículo 49 numeral 4

<sup>26</sup> A este respecto, la Corte Constitucional y el Tribunal Administrativo han resaltado la importancia del Principio de Congruencia entre los hechos concretamente reprochados en la apertura y los hechos reprochados en el acto final:

La Corte Constitucional ha explicado que el principio de congruencia "es uno de los elementos constitutivos del derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, en la medida que impide determinadas decisiones porque su justificación no surge del proceso por no responder en lo que en él se pidió, debatió, o probó. En este orden, se erige con tal importancia el principio de congruencia que su desconocimiento es constitutivo de las antes denominadas vías de hecho, hoy causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales." Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencia T-714 de 2013. M.P. José Ignacio Pretelt Chaljub. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, respecto de que en las investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia, indicó que se debe actuar "(...) exclusivamente contra las pruebas y motivaciones que sirvieron de base para la expedición del acto en mención, de allí que no deba referirse a temas y pruebas no contemplados en la resolución, puesto que no puede pretender ejercer defensa sobre actuaciones o imputaciones que no se han formulado, o pruebas sobre las cuáles no se han basado las 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

**RESOLUCIÓN No 14153 DE 27/12/2024**

*"Por la cual se decide una investigación administrativa"*

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, la Directora de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre de la Superintendencia de Transporte,

En mérito de lo expuesto, la Dirección,

**RESUELVE**

**ARTÍCULO 1. EXONERAR** a la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre **NALEXTUR S.A.S con NIT 800113644-0**, del cargo formulado, de conformidad con la parte motiva de la presente Resolución.

**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 **NALEXTUR S.A.S con NIT 800113644-0**, 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: 2024.12.27  
15:00:41 -05'00'

**CLAUDIA MARCELA ARIZA MARTINEZ**

Directora de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre.

**Notificar:**

**NALEXTUR S.A.S con NIT 800113644-0**

**RESOLUCIÓN No** 14153 **DE** 27/12/2024

*"Por la cual se decide una investigación administrativa"*

Representante legal o quien haga sus veces  
Correo: gerencia@nalexur.com  
Dirección: CR 94 NO. 138A-43  
Bogotá D.C

**Proyectó:** Jeniffer Vargas – Abogado Contratista DITTT  
**Revisó:** Miguel Triana - Profesional Especializado DITTT



Sistema Nacional de Supervisión  
al Transporte.



Registro de  
Vigilados

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

Información General

* Tipo asociación:	SOCIETARIO	* Tipo sociedad:	SOCIEDAD COMANDITARIA POR ACCION
* País:	COLOMBIA	* Tipo PUC:	COMERCIAL
* Tipo documento:	NIT	* Estado:	ACTIVA
* Nro. documento:	800113644 0	* Vigilado?	<input checked="" type="radio"/> Si <input type="radio"/> No
* Razón social:	NALEXTUR S.A.S	* Sigla:	NALEXTUR SAS
E-mail:	gerencia@nalexur.com	* Objeto social o actividad:	transporte de pasajeros especial
* ¿Autoriza Notificación Electrónica?	<input type="radio"/> Si <input checked="" type="radio"/> No	<p><b>Nota :</b> 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.</p>	
Página web:	www.nalexur.com	* Inscrito Registro Nacional de Valores:	<input type="radio"/> Si <input checked="" type="radio"/> No
* Revisor fiscal:	<input type="radio"/> Si <input checked="" type="radio"/> No	* Pre-Operativo:	<input type="radio"/> Si <input checked="" type="radio"/> No
* Inscrito en Bolsa de Valores:	<input type="radio"/> Si <input checked="" type="radio"/> No		
* Es vigilado por otra entidad?	<input type="radio"/> Si <input checked="" type="radio"/> No		
* Clasificación grupo IFC	GRUPO 1	* Dirección:	<b>CR 94 NO. 138A-43</b>
	<p><b>Nota :</b> 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.</p>		

Nota: Los campos con \* son requeridos.

[Menú Principal](#)

[Cancelar](#)