

Cartagena de Indias D. T. y C., veintinueve (29) de abril de dos mil veintidós (2022)

## I. IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

<b>Medio de control</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Radicado</b>	<b>13001-23-33-000-2017-00440-00</b>
<b>Accionante</b>	<b>CENTRO DE RECONOCIMIENTO DE CONDUCTORES</b>
<b>Accionada</b>	<b>NACIÓN - MINISTERIO DE TRANSPORTE - SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTES</b>
<b>Tema</b>	<i>Sanción administrativa a centro de reconocimiento por irregularidades en la operación de sistema SIVOC.</i>
<b>Magistrada Ponente</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>

## II. PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse mediante sentencia respecto a la demanda presentada por CENTRO DE RECONOCIMIENTO DE CONDUCTORES, contra la SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTES.

## III. ANTECEDENTES

### 3.1. LA DEMANDA<sup>1</sup>.

#### 3.1.1. Pretensiones<sup>2</sup>

En la demanda se solicita que se acceda a las siguientes solicitudes:

PRIMERA. - Se declare la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 29016 del 21 de diciembre de 2015 "*por la cual se falla la Investigación administrativa iniciada mediante Resolución No. 4913 del 06 de abril de 2015 en contra de la sociedad Cerecsa - Centro de Reconocimiento de Conductores S.A. I.P.S., proferida por el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor de la Superintendencia de Puertos y Transporte*".

SEGUNDA. - Se declare la nulidad de la Resolución No. 29016 del 21 de diciembre de 2015, por la cual se falla la Investigación administrativa iniciada en contra de la sociedad CERECSA CENTRO DE RECONOCIMIENTO DE CONDUCTORES S.A. y se le impone una sanción.

<sup>1</sup> Folios 74-106 cdno 1 (doc.94-126 exp. digital)

<sup>2</sup> Folios 74-75 cdno 1 (doc 94- 96)

**13001-23-33-000-2017-00440-00**

TERCERA. - Se declare la nulidad de la Resolución No. 7969 del 04 de marzo de 2016, por la cual se resuelve el recurso de reposición contra la Resolución No. 29016 de 21 de diciembre de 2015.

CUARTA. Se decrete la nulidad de la Resolución No. 12034 del 28 de abril de 2016, por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto contra de la Resolución No. 29016 del 21 de diciembre de 2015, (...)

QUINTA. Se reconozcan los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente y de lucro cesante causados por la Superintendencia de Puertos y Transporte con la expedición de las resoluciones demandadas

SEXTA. -. Se reconozcan los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente que ascienden a la suma de trescientos sesenta millones de pesos (\$360.000.000) M/Cte., que equivalen al valor que ha dejado de recibir la sociedad CERECOSA CENTRO DE RECONOCIMIENTO DE CONDUCTORES S.A. I.P.S.

SÉPTIMA. Se reconozcan los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante por todos y cada uno de los inconvenientes causados por la Supertransporte a la sociedad CERECOSA CENTRO DE RECONOCIMIENTO DE CONDUCTORES S.A. I.P.S., la misma ha de reconocer el interés corriente bancario que se genere del valor total a indemnizar.

OCTAVA. Que se reconozcan los perjuicios morales causados por la Superintendencia de Puertos y Transporte con la expedición de las resoluciones demandada, equivalentes a \$368.945.500

### **3.1.2 Hechos<sup>3</sup>.**

La parte demandante desarrolló los argumentos fácticos, que se ha de sintetizar así:

Con Resolución No. 4913 del 06 de abril de 2015, la Superintendencia de Puertos y Transporte aperturó investigación administrativa en contra de la sociedad CERECOSA CENTRO DE RECONOCIMIENTO DE CONDUCTORES S.A. I.P.S., por las presuntas irregularidades presentadas por el operador del SIVOC; dicho acto administrativo fue notificado por aviso el día 21 de abril de 2015.

Mediante radicado No. 2015-560-033637-2 del 08 de mayo de 2015, la sociedad CERECOSA CENTRO DE RECONOCIMIENTO DE CONDUCTORES S.A. I.P.S., presentó escrito de descargos.

A través de la Resolución No. 29016 del 21 de diciembre de 2015, la Superintendencia de Puertos y Transporté falló la investigación administrativa,

<sup>3</sup> Folios 77-80 cdno 1 (doc. 97-100 exp. digital.)

**13001-23-33-000-2017-00440-00**

declarando a la sociedad CERECOSA CENTRO DE RECONOCIMIENTO DE CONDUCTORES S.A. I.P.S, responsable por haber incumplido lo establecido en los numerales 11 y 17 del artículo 19 de la Ley 1702 del 2013, y, la sancionó con una suspensión de la habilitación por el término de seis (6) meses que debían ser anunciados públicamente en sus instalaciones; más, la pérdida de interconexión con el Registro Único Nacional de Tránsito Runt, para cada sede en la que se haya cometido la falta.

El 26 de enero de 2016, con radicado No. 2016-560-006534-2 la empresa accionante interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra la Resolución No. 29016 del 21 de diciembre de 2015.

Al resolver el recurso de reposición mediante Resolución No. 7969 del 04 de marzo de 2016, la entidad accionada decidió confirmar la decisión, pero no se pronunció sobre las irregularidades procedimentales que en el recurso se expresan. Además, aunque se solicitó en el recurso prueba documental, ninguna fue decretada, siendo la entidad de control omisiva en la realización de un análisis sobre la conducencia, pertinencia y utilidad de las mismas para decretarlas, en consecuencia, la única prueba que tuvo en cuenta la Supertransporte fue la información brindada por OLIMPIA, operador del SICOV, sistema de control y vigilancia homologado por la Supertransporte; sin embargo, la misma no era suficiente, puesto que éste operador ha presentado fallas en la prestación de su servicio homologado.

Por medio de la Resolución 12034 del 28 de abril de 2016 la Supertransporte resolvió el recurso de apelación contra la decisión inicial, confirmando la misma.

### **3.1.3. Normas violadas y concepto de violación.**

La parte demandante señala como normas violadas las siguientes, la Constitución Política en sus artículos 29 y 209.

Como cargos de violación la parte accionante alegó la violación directa de la norma superior en que debía fundarse, desviación de poder, falsa motivación del acto y violación del derecho de defensa, los cuales sustentó así:

Violación al debido proceso: En general expuso que, es obligación de la administración al momento de iniciar una investigación administrativa sancionadora, respetar los principios de tipicidad y legalidad propios del debido proceso, sin embargo, revisada las actuaciones administrativas desplegadas por la Supertransporte se advierte que las mismas no se ajustan a dichos parámetros.

Indica que, en la resolución de apertura de investigación No. 4913 del 06 de abril de 2015, la Superintendencia procedió a formular un único cargo a saber:

*"CARGO ÚNICO: Que el Centro de Reconocimiento de Conductores CERECOSA (...) incumplió con el deber de reportar la Información al sistema de Control y Vigilancia de la Superintendencia de*

**13001-23-33-000-2017-00440-00**

*Puertos y Transporte, adoptado mediante las normas relacionadas en la parte motiva del presente acto administrativo, incurriendo en las causales de suspensión y cancelación de la habilitación de organismo de apoyo y de tránsito, previstas en los numerales 8, 11 y 17 del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013 que señalan: "Artículo 19. Causales de Suspensión y cancelación de la Habilidad de Organismos de Apoyo y de tránsito: 8. Expedir certificados sin comparecencia del usuario; 11. No hacer los reportes e informes obligatorios de acuerdo con lo que sobre el particular señalen en Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Puertos y Transporte; 17. No atender el régimen de prohibiciones señalado en las normas legales y reglamentarias."*

Bajo estas premisas, se tiene que la conducta reprochada a la empresa actora, fue la presunta inconsistencia entre la información reportada por el SICOV y la reportada por el RUNT, en el mes de agosto de 2014, lo que presuntamente generó que CERESCA., estuviese inmersa en la conducta descrita en el numeral 11 y 17 del artículo 19 de la ley 1702 de 2013. Tales inconsistencias se fundamentaron en un informe entregado por Olimpia, que es el particular validado por la Supertransporte para operar el sistema de control y vigilancia.

Ahora bien, considera que la norma con la que se sancionó es un tipo en blanco, los cuales establecen incumplimientos a funciones, ordenes o prohibiciones de una forma genérica, es decir, que son conductas con sanciones incompletas, pero que para su aplicación requieren ser complementadas por otras normas. De acuerdo con lo anterior alega que, era indispensable que al momento de formular el cargo la superintendencia indicara mediante que norma, circular o ley se solicitaron tales reportes o informes exigidos a CERESCA S.A. IPS.

Violación al debido proceso por no decretar pruebas: Considera que se violó el artículo 29 de la Constitución porque no se atendieron las solicitudes de pruebas realizadas en estos escritos; los cuales eran de vital importancia para decidir la investigación.

Violación al debido proceso por utilizar criterios de razonabilidad y proporcionalidad al momento de imponer la sanción: La Corte Constitucional dispuso que los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción deben aplicar los criterios de proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta infractora y la sanción a imponer. Argumenta, que en este caso concreto se decidió sancionar al CERESCA S.A. IPS, con la suspensión de 6 meses, únicamente transcribiendo el artículo 50 código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; sin realizar el estudio de razonabilidad y proporcionalidad, obviando hacer un análisis claro y preciso que permitiera inferir las razones de hecho y de derecho que dieron lugar a esa sanción y no otra.

Bajo los parámetros anteriores, resulta claro que la Supertransporte nunca especificó las razones que dieron lugar a la graduación de sanción creada por ella misma. Adicionalmente el estudio de razonabilidad y proporcionalidad debe hacerse para cada caso en particular y no para toda una generalidad como lo pretende hacer la Supertransporte.

Falsa motivación: Alega que, toda la investigación administrativa objeto de la presente demanda se fundamentó en una sola prueba, que era la información otorgada por el operador homologado por la Supertransporte Olimpia, respecto a la inconsistencia entre la información reportada por Olimpia y la reportada por el RUNT, en el mes de agosto de 2014, información que como lo corrobora la misma Superintendencia no es certera toda vez que el sistema presenta fallas continuas al punto que en la investigación administrativa se descartan los meses de septiembre y octubre de 2014, al considerar que la inconsistencias no superaban el 10%; Por tanto no existe certeza alguna en la prueba aportada por la Supertransporte en donde se muestre una infracción a las normas de transporte por parte de CERESCA S.A. IPS. Afirma, que los hechos tenidos en cuenta por la administración como determinantes de la decisión, no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa.

Violación al nom bis in ídem: Sobre el particular sostiene que la Superintendencia ha hecho uso de la suspensión provisional por los mismos hechos que finalmente se sanciona a CERESCA S.A. IPS., esto es la inconsistencia en la información reportada por el RUNT y OLIMPIA en el mes de agosto. Bajo este esquema considera que, si viene es cierto la suspensión de la habilitación dada en los meses de septiembre y octubre obedecieron a una suspensión provisional, puede verse que, las consecuencias de la sanción impuesta al fallar el caso son iguales, por lo que debe concluirse que existe una doble sanción por los mismos hechos infringiendo.

### **3.2. ACTUACIÓN PROCESAL**

La demanda fue repartida a este Tribunal el día 02 de mayo de 2017, conforme se verifica en el acta de reparto visible o folio 119 del expediente. Mediante auto del 19 de diciembre de 2017, se inadmitió para que fuera corregida (fl. 125), surtiéndose tal actuación el 22 de enero de 2018 (fl. 127-128). Por medio de auto del 20 de junio de 2018, se admitió la demanda (fl. 132- 133); en la misma fecha, por auto separado, se corrió traslado a las demandadas y al Ministerio Público de la solicitud de medida cautelar (fl. 134). El Ministerio de Transporte, contestó lo demanda el 30 de agosto de 2018, dentro del término establecido (fl. 147-150) y la Superintendencia de Puertos y Transportes lo hizo el 12 de octubre de 2018, en tiempo (fl 166-183). El 19 de febrero de 2020 se llevó a cabo la audiencia inicial (fl. 333-337), en la que se declaró probada la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Transporte y, se corrió traslado para alegar por escrito.

### **3.3 CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

#### **3.3.1 Ministerio de Transporte<sup>4</sup>**

Esta entidad manifiesta que se opone a las pretensiones de la demanda, por carecer de fundamentos fácticos y jurídicos. En cuanto a los hechos, manifestó que no le constan.

Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

#### **3.3.2. Superintendencia de Puertos y Transporte<sup>5</sup>**

Esta entidad manifestó su oposición a las pretensiones de la demanda, argumentado que las mismas carecen de fundamentos fácticos y jurídicos. En cuanto a los hechos, manifestó que todos son ciertos. Asimismo, explicó que, el SICOV (sistema de control y vigilancia) es una infraestructura tecnológica operada por cualquier ente público o privado previamente dado por esta Entidad, o por quien esta delegue, para asegurar el cumplimiento de los parámetros técnicos mínimos y de otra índole y de los que se fijen posteriormente, que le permita a los Centro de Reconocimiento de Conductores (en adelante CRC): i) prestar el servicio con calidad para garantizar la expedición segura del certificado de aptitud física mental y de coordinación motriz; ii) garantizar la presencia del candidato en el CRC; iii) la realización de las pruebas y evaluaciones por los médicos o especialistas; iv) que el certificado se expida desde la ubicación gráfica del CRC; v) que las pruebas se hagan desde los computadores de los Centros de los CRC, con el fin de evitar un posible fraude en la expedición del mencionado certificado; vi) el registro de pago; vii) la correlación o trazabilidad para el cruce de información y que estén conectados con el centro de monitoreo de la Superintendencia de Puertos y Transporte, el actor del Sistema Financiero y el RUNT.

Indicó, que era claro el incumplimiento de las obligaciones por parte de CERESCA (en adelante CRC), como quiera que contrastado el reporte de información al sistema de control y vigilancia de la Superintendencia de Puertos y Transporte (SICOV), con la información cargada en el RUNT, se evidencia que, entre el mes de julio de 2014 a enero de 2015, se expidieron 516 certificados sin cumplir cabalmente con la obligación de registrarlos y validarlos en el SICOV. La anterior conducta materializa las infracciones tipificadas en la Ley 1702 de 2013, contenidas en los numerales 11 y 17, del artículo 19.

Expuso, que la formulación del cargo imputado en la Resolución No 4913 del 6 de abril de 2015, cumple cabalmente con los elementos que informan el principio de tipicidad y legalidad inmersos en el derecho al debido proceso,

<sup>4</sup> Fols. 147- 150 cdno 1 (doc. 174-81 exp. Digital)

<sup>5</sup> Folio 166-183 cdno 1 (doc. 199-216 exp. Digital)

**13001-23-33-000-2017-00440-00**

habida cuenta que, la conducta sancionable se encuentra descrita de manera específica y precisa. Así mismo, hay una sanción cuyo contenido material está definido en la ley, como es la suspensión o cancelación de la habilitación de organismos de apoyo y de tránsito. Igualmente, existe clara correlación entre la conducta y la sanción.

De igual forma sostuvo que, la Superintendencia le garantizó al CRC la oportunidad legal y constitucional para que ejerciera en forma efectiva su derecho a la defensa y el debido proceso permitiendo presentar y solicitar las pruebas que tuvieran la virtualidad de desvirtuar el cargo endilgado.

Frente a la proporcionalidad de la sanción, expuso que, la misma fue equitativa, toda vez que se impuso teniendo en cuenta el porcentaje de incumplimiento del CRC; así las cosas, como quiera que el porcentaje de incumplimiento de cada mes era diferente, se tomó como referente el mes en el que se reflejó un porcentaje de incumplimiento mayor a fin de determinar la sanción de suspensión a aplicar; ello, teniendo en cuenta que este indicador, demuestra la gravedad del incumplimiento de acuerdo con la siguiente clasificación:

*C-1. Incumplimiento entre un 40 al 100 %, en cualquiera de los meses de julio a noviembre de 2014 (los meses de diciembre y enero se tomaron para establecer el carácter de inmediatez de la medida preventiva).*

*C-2. Incumplimiento entre un 30 al 40 %, en alguno de los meses comprendidos entre julio a enero del 2015.*

*C-3. Incumplimiento entre un 20 al 30 % en alguno de los meses comprendidos entre julio a enero del 2015.*

*C-4. Incumplimiento entre un 10 al 20 % en alguno de los meses comprendidos entre julio a enero del 2015.*

Así las cosas, en el análisis comparativo entre la cantidad de certificados por mes (número de certificados RUNT, vs certificados validados en SICOV), arroja el número de certificados sin validación y el cálculo del porcentaje correspondiente mes a mes. Debido a que los resultados de la información no corresponden a un promedio calculado total para seis meses, sino que dejan ver el nivel o porcentaje de incumplimiento mensual, es posible establecer el mes en el cual el CRC tuvo mayor incumplimiento y así imponer la sanción; con base en ello se escogió como referente el mes con más incumplimiento para, con base en él, imponer la sanción.

Como excepciones planteó la improcedencia de las pretensiones.

### **3.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**3.4.1. Parte demandante**<sup>6</sup>: Presentó escrito de alegatos, reiterando completamente la demanda.

<sup>6</sup> Folio 353-369 cdno 2 (doc. 202-218 exp. Digital)

13001-23-33-000-2017-00440-00

**3.4.2. Parte demandada<sup>7</sup>:** Manifestó no haber prueba de lo alegado por el demandante, puesto que no acreditó nada distinto a lo solicitado en la demanda. Frente a los cargos, expresó que además de los numerales 11 y 17 del artículo 19 de la Ley 1702/2013, se tuvo en cuenta la Resolución 9699 que establece la obligación de reportar a la Supertransporte. Finaliza, analizando todo el proceso administrativo sancionatorio, para solicitar que se nieguen las pretensiones.

**3.4.3. Ministerio Público:** No presentó el concepto de su competencia.

#### **IV. CONTROL DE LEGALIDAD**

Revisado el expediente se observa que en el desarrollo de las etapas procesales se ejerció el control de legalidad ordenado por el artículo 207 CPACA. Por ello y como en esta instancia no se observan vicios que acarreen la nulidad del proceso o impidan proferir decisión, se procede a resolver la alzada.

#### **V. CONSIDERACIONES**

##### **5.1. COMPETENCIA**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 152-3 del CPACA, el Tribunal Administrativo de Bolívar es competente para conocer del presente asunto en primera instancia, toda vez que se demanda la nulidad y restablecimiento del derecho frente a un acto administrativo expedido por una autoridad nacional, y una de las pretensiones de la demanda supera la cuantía de 300 smlmv.

##### **5.2. PROBLEMA JURÍDICO.**

El litigio en el sub examine se circunscribe en determinar si:

*¿En el caso de morras, existe, lugar a la declaratoria de nulidad de las Resoluciones Nos. 29016 del 21 de diciembre de 2015, 7969 del 04 de marzo de 2016 y la 12034 del 28 de abril de 2016, por violación al debido proceso, toda vez que existe incongruencia entre la sanción y el pliego de cargos formulado, y adolece las mismas de falsa motivación e indebida valoración probatoria?*

##### **5.3. TESIS DE LA SALA**

La Sala negará las pretensiones de la demanda, toda vez que no se lograron demostrar ninguno de los vicios de nulidad alegados por la parte actora.

<sup>7</sup> Fols. 343-352 cdno 2 (doc. 183-201 exp. Digital)

## 5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.

El parágrafo 3 del artículo 3 de la Ley 769 de 2002 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*”, establece que, las autoridades, los organismos de tránsito, las entidades públicas o privadas que constituyan organismos de apoyo, serán vigiladas y controladas por la Superintendencia de Puertos y Transporte.

A su turno, la Ley 1702 de 2013 determina lo siguiente:

*“Artículo 19. Causales de Suspensión y Cancelación de la Habilitación de Organismos de Apoyo y de Tránsito. Reglamentado por el Decreto Nacional 1479 de 2014. Procederá la suspensión y cancelación de la habilitación de los organismos de apoyo por parte de la autoridad que la haya otorgado o por su superior inmediato cuando se incurra en cualquiera de las siguientes faltas:*

*8. Expedir certificados sin comparecencia del usuario.*

*11. No hacer los reportes e informes obligatorios de acuerdo con lo que sobre el particular señalen el Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Puertos Transporte.*

*17. No atender el régimen de prohibiciones señalado en las normas legales y reglamentarias”.*

Por su parte, el Decreto 1479 de 2014, determina lo siguiente:

*“ARTÍCULO 8°. Suspensión preventiva. En ejercicio de la competencia que le asigna el artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, la Superintendencia de Puertos y Transporte podrá ordenar la suspensión preventiva de la habilitación de un organismo de apoyo al tránsito, hasta por el término de seis (6) meses, prorrogables por otro periodo igual, cuando se establezca que el servicio o la continuidad del mismo pueden verse alterados; cuando se ponga en riesgo a los usuarios, o cuando se pueda afectar o poner en riesgo el material probatorio para las actuaciones en curso.*

*En todo caso, será el Ministerio de Transporte la entidad competente para expedir el acto administrativo por medio del cual se dé cumplimiento a lo ordenado por la Superintendencia.*

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

*PARÁGRAFO: La suspensión de la habilitación procederá por el término mínimo de 6 meses y hasta por 24 meses, periodo que se graduará teniendo en cuenta los criterios previstos en el artículo 50 de la ley 1437 de 2011.*

## 5.5 CASO CONCRETO

### 5.5.1 Hechos relevantes probados:

En el proceso quedaron acreditados los siguientes hechos relevantes para la resolución del problema jurídico:



13001-23-33-000-2017-00440-00

- Oficio del 3 de marzo de 2015, expedido por la empresa Olimpia Management SA., con destino a la Supertransporte, en el cual se detalla el indicador de incumplimiento que refleja el porcentaje de operaciones sin el correspondiente registro en la plataforma SISEC® como el Sistema de Control y Vigilancia (SICOV), frente al total de certificados cargados al RUNT para el Centro de Reconocimiento de Conductores CERECSA<sup>8</sup>:

Mes	Año	Total RUNT	Ok Sicov	Sin Sicov	% Incumplimiento
Julio	2014	768	734	34	04,43%
Agosto	2014	578	297	281	48,62%
Septiembre	2014	481	431	50	10,40%
Octubre	2014	751	660	91	12,12%
Noviembre	2014	625	603	22	03,52%
Diciembre	2014	935	914	21	02,25%
Enero	2015	680	663	17	02,50%

\* N/A: corresponde a periodos en los que el CRC no se encontraba en operación y/o aún no estaba habilitado para cargar certificados al RUNT.  
\*\* OCP: Organismo Certificador de Personas

Nota: El cálculo del Indicador de Incumplimiento se realiza con el cruce de información registrada en las bases de datos de Olimpia donde reposa el detalle de los procesos diarios realizados a través del SICOV, los cuales son confrontados con los que han sido cargados por los Centros de Reconocimiento de Conductores a la plataforma del RUNT de acuerdo a la Información suministrada por la misma Superintendencia de Puertos y Transporte.

- Resolución No. 004913 del 6 de abril de 2015<sup>9</sup>, por medio de la cual se abre investigación en contra de CERECSA<sup>10</sup>, notificada el 20 de abril de 2015<sup>11</sup>.
- Oficio radicado 2015-560-033637-2 de fecha 08 de mayo de 2015 por medio del cual la empresa investigada presenta escrito de descargos contra la decisión anterior<sup>12</sup>.
- Anexos de las pruebas documentales del escrito antes referido<sup>13</sup>, entre los cuales se cuenta.
- Oficio del 24 de septiembre de 2014<sup>14</sup>, por medio del cual la Representante Legal de CERECSA manifiesta a la Superintendencia de Puertos y Transportes lo siguiente:

*"En atención a la situación presentada desde el día lunes 22 de septiembre de 2014 en donde el RUNT, por Instrucción de la Superintendencia de Puertos y Transporte, inhabilita nuestros Centros de Reconocimiento de Conductores, a continuación, me permito relatar las razones por las cuales nuestra empresa CERECSA (...), presentó incumplimiento en sus dos sedes, Cartagena y Santa Marta, durante el mes de agosto. A partir del día 2 de agosto la cuenta de la empresa del Banco Colpatria desde donde se manejan los recursos financieros de ambos CRC's, sufrió un embargo que la dejó inhabilitada para realizar transacciones durante 15 días. Por esta razón era imposible realizar*

<sup>8</sup> Folio 184 cdno 1.

<sup>9</sup> Folio 37-42 y 185-190 cdno 1

<sup>10</sup> En esta resolución se indicó que se tomaría una medida preventiva en contra del investigado, sin embargo, esa frase se suprimió posteriormente, mediante Resolución 015021 del 5 de agosto de 2015, atendiendo a que en la resolutive no se adoptó ninguna medida preventiva (ver folio 245 cdno 2)

<sup>11</sup> Folio 43 y 192 cdno 1.

<sup>12</sup> Folio 45-52 y 195-209 cdno 1 y 2.

<sup>13</sup> Folios 210 al 236 cdno 2.

<sup>14</sup> Folio 212 – 213 cdno 2.



**13001-23-33-000-2017-00440-00**

la compra de PINES a través de la misma. (...) Otro factor que Influyó en el bajo porcentaje de utilización, fueron las fallas del Sistema SISEC y en la banca las cuales afectaban la atención a nuestros aspirantes y candidatos. Estas fallas fueron los días 4, 9, 11 y 25 de agosto de 2014.

Por esta razón solicitamos de manera atenta, reconsideren la decisión de inhabilitar nuestros CRC s ya que el incumplimiento se debió a una eventualidad y no por una práctica regular por parte nuestra, además de nuestra empresa dependen económicamente 24 familias, las cuales se verían perjudicadas también."

- Documento que parece ser un correo electrónico, sin fecha de remisión, y son constancia del remitente, sin embargo, en la antefirma aparece dirigido por la empresa OLIMPIA, en el cual se anuncia que el sistema SISEC para compra de pines PSE presentó fallas y fue reestablecido a la 1:15 pm<sup>15</sup>.
- Mensajes de aviso de inconvenientes con el sistema tecnológico SISEC y el pago de pines por PSE<sup>16</sup>.
- Requerimiento realizado por la Supertransporte a la empresa OLIMPIA, en el que se le solicita<sup>17</sup>:
  - i. Los requerimientos realizados por el Centro de Reconocimiento de Conductores CERECOSA, en relación con fallas presentadas por el sistema durante los meses de julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre, y diciembre de 2014 y enero de 2015, cuál fue la solución dada y en qué tiempo se atendió la solicitud;
  - ii. Si durante los meses de julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2014 y enero de 2015, el sistema presentó fallas, en caso afirmativo, en que consistieron, la duración de las mismas y cuáles fueron las soluciones dadas;
  - iii. De manera individualizada los aspirantes a los cuales se les cargó certificado de aptitud física, mental y de coordinación motriz en el RUNT y que no fueron registrados en el sistema SICOV en los meses de julio a diciembre de 2014 y enero de 2015, según el informe presentado;
  - iv. De acuerdo con la información que suministre en el literal c) si el CRC (sic) si el sistema presentó cualquier tipo de falla, en qué consistió la misma, cuál fue su término de duración, la solución dada, en qué tiempo se atendió la solicitud, precisando la fecha en que se atendió efectivamente la solicitud para cada una de ellas;
  - v. Los usuarios que no se validaron en SICOV en los meses señalados en su informe, lo hicieron en un mes posterior o anterior al de su registro en el RUNT, precisando la fecha en que se dio tal validación en el mencionado sistema;
  - vi. Si hubo entre los meses de julio de 2014 a enero de 2015 inconsistencias en el informe de cumplimiento atinentes a procesos cargados al RUNT que no cruzan con los registros de SISEO, ocasionadas porque el Centro de Reconocimiento de Conductores no realizó todos los procesos a través de SISEO "antes" de cargar el respectivo certificado al RUNT.
  - vii. Si hubo entre los meses de julio de 2014 a enero de 2015 inconsistencias en el informe de cumplimiento referentes al cruce de información que se realiza con el listado de certificados cargados al RUNT frente a los procesos enrolados en SISEC, cuando algunos registros en la información del RUNT se encuentran con hora cero (0) lo que implica que el certificado quede cargado en el RUNT con una hora anterior a ja registrada en SISEO generando la inconsistencia mencionada en el literal (f) ya citado.
  - viii. Si hubo entre los meses de julio de 2014 a enero de 2015, inconsistencias atinentes a que se encuentran registros en la información del RUNT, que presentan en el campo del número de documento del ciudadano los caracteres "CD" seguidos al número, impidiendo que estos registros sean incluidos dentro del indicador. De ser afirmativa su respuesta, indique respecto a cuáles aspirantes o usuarios se presentó dicha inconsistencia

<sup>15</sup> Folio 218 cdno 2.

<sup>16</sup> Folio 219-236 cdno 2.

<sup>17</sup> Folio 254 – 255 cdno 2.



**13001-23-33-000-2017-00440-00**

- ix. Si hubo entre los meses de julio de 2014 a enero de 2015, inconsistencias atinentes a procesos registrados en SISEC que no están marcados como consultados por el software de operación del CRC, es decir que no cursó ni siquiera el proceso de enrolamiento completo; por ende no fue finalizado el proceso pero si cargado el certificado en RUNT.
- Auto 15175 del 10 de agosto de 2015<sup>18</sup>, por medio del cual la Superintendencia decide sobre la práctica de unas pruebas, dentro de la investigación ordenada contra CERECOSA.
  - Oficio del 21 de septiembre de 2015, donde la Superintendencia le solicita a OLIMPIA SISEC que le envíe una información que aparece en el SICOV, en cumplimiento a la prueba decretada<sup>19</sup>.
  - Oficio del 22 de octubre de 2015, por medio del cual OLIMPIA aporta a la Supertransporte un CD con la información solicitada; sin embargo, el CD no fue aportado al proceso<sup>20</sup>.
  - Oficio del 24 de noviembre de 2015 en el que se da traslado a CERECOSA de las pruebas allegadas por OLIMPIA y le corre traslado para alegar por 10 días contados a partir de la recepción de la comunicación<sup>21</sup>.
  - Resolución No. 29016 del 21 de diciembre de 2015<sup>22</sup>, por medio de la cual se falla una investigación administrativa iniciada contra CERECOSA, disponiendo lo siguiente: i) declarar responsable a CERECOSA por haber incumplido los numerales 11 y 17 del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013; ii) sancionar a la empresa mencionada con la suspensión de la habilitación por el término de 6 meses.
  - Oficio del 26 de enero de 2016, la empresa CERECOSA presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra la decisión anterior<sup>23</sup>.
  - Memorando del 15 de septiembre de 2014<sup>24</sup>.
  - Resolución No. 007969 del 4 de marzo de 2015<sup>25</sup>, por medio de la cual se resuelve el **recurso de reposición** interpuesto contra la sanción impuesta por la Superintendencia, y se confirma la misma.
  - Oficio remitido por el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia a CERECOSA, en el cual se pone de presente el conocimiento de la sanción

<sup>18</sup> Folio 63-69 y 249-252 cdno 1 y cdno 2

<sup>19</sup> Folio 254 cdno 2.

<sup>20</sup> Folio 257-258 cdno 2

<sup>21</sup> Folio 260 cdno 2.

<sup>22</sup> Folio 9-21 cdno 1 y 268 – 273 cdno 2.

<sup>23</sup> Folio 51-57 y 278-286 cdno 2.

<sup>24</sup> Folio 291 – 293 cdno 2

<sup>25</sup> Folio 22-25 y 294-297 cdno 1 y 2

13001-23-33-000-2017-00440-00

impuesta al CRC, y la adopción de medidas para el cumplimiento de la decisión<sup>26</sup>.

- Resolución 12034 del 28 de abril de 2016<sup>27</sup>, por medio de la cual la Superintendencia de Puertos y Transporte resuelve el recurso de apelación presentado por CERECOSA, en forma desfavorable.
- Solicitud de nulidad procesal por no practica de pruebas presentada el 06 de abril de 2016<sup>28</sup>.

### 5.5.2 Análisis de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

En el sub-examine, se demanda la nulidad de las resoluciones por medio de las cuales la Superintendencia de Puertos y Transporte sanciona a CERECOSA - CENTRO DE RECONOCIMIENTO DE CONDUCTORES, con base en las cuales No. 11 y 17 del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013.

De lo probado en el proceso se tiene que, mediante Resolución No. 004913 del 6 de abril de 2015<sup>29</sup>, la Superintendencia de Puertos y Transportes abrió una investigación en contra de CERECOSA<sup>30</sup>, notificada el 20 de abril de 2015<sup>31</sup>. La causa de la investigación son los siguientes hechos:

*El Centro de Reconocimiento de Conductores CERECOSA – CENTRO DE RECONOCIMIENTO DE CONDUCTORES SA IPS, fue habilitado por el Ministerio de Transporte mediante la Resolución 2951 de 7/13/2006, encontrándose bajo la vigilancia, inspección y control de la Superintendencia de Puertos y Transporte, de conformidad con la parte introductoria del presente acto administrativo.*

*Que, mediante la confrontación de la información reportada en el SICOV (Sistema de Control y Vigilancia de la Superintendencia de Puertos y Transporte), y la reportada en el RUNT (Registro Único Nacional de Tránsito), correspondiente a los meses de julio de 2014 a enero de 2015, se observa que la información reportada en el SICOV por el Centro de Reconocimiento, no es la misma que se reportó ante el RUNT, encontrándose la siguiente diferencia y porcentaje de incumplimiento:*

Mes	Año	TOTAL RUNT	Ok SICOV	Sin SICOV	% Incumplimiento
Julio	2014	768	734	34	04,43%
Agosto	2014	578	297	281	48,62%
Septiembre	2014	481	431	50	10,40%
Octubre	2014	751	660	91	12,12%
Noviembre	2014	625	603	22	03,52%
Diciembre	2014	935	914	21	02,25%
Enero	2015	680	663	17	02,50%

*Teniendo en cuenta lo anterior, se evidencia que una cifra total de 516 certificados, que fueron expedidos por el Centro de Reconocimiento, sin que se cumplieran las validaciones del Sistema de Control y Vigilancia de la Superintendencia de Puertos y Transporte*

En virtud de lo anterior, se formuló el siguiente cargo:

<sup>26</sup> Folio 304-305 cdno 2

<sup>27</sup> Folio 26-36 y 307-317 cdno 1 y 2

<sup>28</sup> Folio 58 – 62 cdno 1.

<sup>29</sup> Folio 37-42 y 185-190 cdno 1

<sup>30</sup> En esta resolución se indicó que se tomaría una medida preventiva en contra del investigado, sin embargo, esa frase se suprimió posteriormente, mediante Resolución 015021 del 5 de agosto de 2015, atendiendo a que en la resolutive no se adoptó ninguna medida preventiva (ver folio 245 cdno 2)

<sup>31</sup> Folio 43 cdno 1

**Cargo único.-** Que el Centro de Reconocimiento de Conductores CERECOSA CENTRO DE RECONOCIMIENTO DE CONDUCTORES SA IPS (...) incumplió con el deber de reportar la información al sistema de Control y Vigilancia de la Superintendencia de Puertos y Transporte, adoptado mediante las normas relacionadas en la parte motiva del presente acto administrativo, incurriendo en las causales de suspensión y cancelación de la habilitación de organismo de apoyo y de tránsito, previstas en los numerales **8, 11 y 17<sup>32</sup>** del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, (...)

En esta oportunidad es importante destacar que en el encabezado de la resolución aludida se indicó que en la misma se impondría una medida preventiva en contra del CRC, sin embargo, dicha orden finalmente no se dio en el acto administrativo.

Dentro de la oportunidad correspondiente, el CRC presentó sus descargos, mediante Oficio radicado 2015-560-033637-2 de fecha 08 de mayo de 2015<sup>33</sup>, manifestando que la información reportada en el Sistema de Control y Vigilancia de la Superintendencia de Puertos y Transportes, se realiza a través del operador y/o proveedor del sistema de control y vigilancia denominado SISEC, y dicha información está sujeta a verificación por parte del C.R.C., en cuanto se pueden presentar inconsistencias; en ese sentido el C.R.C., puede solicitar la corrección del porcentaje de cumplimiento al SISEC, lo que lleva a considerar que la información no es confiable. Sostuvo que el sistema en mención, constantemente presenta múltiples fallas; también alegó la violación al debido proceso porque no estaba demostrado que los certificados se estuvieran expidiendo sin la presencia del conductor. Indicó que no procedía la medida preventiva en contra de la empresa, porque no se cumplían los presupuestos para ello; y, manifestó que había falsa e indebida motivación toda vez que no se había tenido en cuenta la exigibilidad de la utilización del sistema, conforme con las resoluciones y circulares de la misma Superintendencia.

Con el anterior escrito se aportaron pruebas como: pantallazos de inconvenientes presentados con la plataforma SISEC, comunicación en la que reporta un embargo de su cuenta; comunicación con la Supersalud, Circular 019/15; además manifiesta que pone a consideración del ente de control la documentación que respalda la actuación del CRC, para que se realice una inspección de documentos.

Mediante Resolución No. 015175 del 10 de agosto de 2015, la Superintendencia abrió a pruebas el asunto, solicitándole a la empresa OLIMPIA, que allegara información correspondiente a los requerimientos realizados por el Centro de Reconocimiento de Conductores CERECOSA, en relación con fallas presentadas

---

<sup>32</sup> Ley 1702 de 2013:

8. Expedir certificados sin comparecencia del usuario

11. No hacer los reportes e informes obligatorios de acuerdo con lo que sobre el particular señalen el Ministerio de Transporte y la Superintendencia de Puertos Transporte.

17. No atender el régimen de prohibiciones señalado en las normas legales y reglamentarias.

<sup>33</sup> Folio 45-52 y 195-209 cdno 1 y 2

**13001-23-33-000-2017-00440-00**

por el sistema durante los meses de julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre, y diciembre de 2014 y enero de 2015, cuál fue la solución dada y en qué tiempo se atendió la solicitud e igual forma se solicitó otra información relacionada con el mismo tema, a fin de verificar las afirmaciones hechas en el escrito de descargos. Frente a la solicitud de pruebas de la parte actora dijo que se pronunciaría una vez recibida la información antes mencionada.

Con Oficio del 22 de octubre de 2015, OLIMPIA aporta a la Supertransporte un CD con la información solicitada; sin embargo, el CD no fue aportado al proceso judicial<sup>34</sup>. De las anteriores pruebas se corrió traslado a CERECOSA el 24 de noviembre de 2015<sup>35</sup>.

A través de Resolución No. 29016 del 21 de diciembre de 2015<sup>36</sup>, el ente de control demandado falló la investigación administrativa iniciada contra CERECOSA, disponiendo lo siguiente: i) declarar responsable a CERECOSA por haber incumplido los numerales 11 y 17 del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013; ii) sancionar a la empresa mencionada con la suspensión de la habilitación por el término de 6 meses. En la misma, se tuvo en cuenta que 289 certificados en el mes de agosto de 2014, no fueron reportados al sistema SICOV, determinándose un porcentaje de incumplimiento del 48.57%. Adicionalmente, se encontró que habían existido fallas en el sistema de validación del cuadro de registro de errores e inconsistencias del sistema anterior los días 1, 9 y 11 de agosto, por lo que las anomalías reportadas ese día, no son generadas por la entidad demandante.

En relación con la solicitud de pruebas de inspección a la sede de CERECOSA, no fue necesaria dicha prueba puesto que la misma tenía como finalidad verificar si los certificados expedidos se habían producido sin la comparecencia de los usuarios a la sede de ella, sin embargo, como no le imputaron cargos por el numeral 8 del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, la prueba solicitada tenía pro objeto desvirtuar este cargo, al desaparecer el mismo, no fue necesario el decreto de dicho medio probatorio.

Por último, manifestó que, en los descargos si estaba claro cuál era la violación que se le endilgaba a la entidad demandante y que algunos argumentos sobre la figura de la suspensión como medida preventiva no serían estudiados porque mediante Resolución No. 015021 del 05 de agosto de 2015, se suprimió dicha medida, y finaliza sosteniendo que no existe ni falta de motivación ni ilegalidad en el acto que abrió la investigación porque se demostraron parte de los hechos que dieron origen a la misma; reiterando que en los descargos no existió un argumento jurídico coherente que llevara a no sancionar a la entidad aquí demandante, y por ultimo graduó la pena en la sanción, no sin antes manifestar que las obligaciones que debía cumplir CERECOSA y que no cumplió, estaban

<sup>34</sup> Folio 257-2548 cdno 2

<sup>35</sup> Folio 260 cdno 2

<sup>36</sup> Folio 9-21 cdno 1 y 268 – 273 cdno 2.

**13001-23-33-000-2017-00440-00**

consagrados en los numerales 8, 11 y 17 del artículo 19 de la Ley 1702 de 2013, así como en el artículo 6 de la Resolución 9699 de 2014.

La parte actora presentó recurso de reposición y en subsidio apelación contra la decisión anterior, mediante Oficio del 26 de enero de 2016<sup>37</sup>; básicamente, está fundado en el hecho de que no se determina el tiempo de duración de la sanción, reiterando los artículos 1 – 3 del CPACA, y que significa el principio de legalidad de la sanción, o hubo otra argumentación, y se solicitó que se tuviera en cuenta que en los meses de septiembre y octubre de 2014 hubo una desconexión del RUNT para que fuera rebajada la sanción. Los recursos presentados fueron resueltos por Resolución No. 007969 del 4 de marzo de 2016<sup>38</sup>, el **recurso de reposición**, y con Resolución 12034 del 28 de abril de 2016<sup>39</sup>, el recurso de apelación, en forma desfavorable.

Teniendo en cuenta lo anterior, se procederá a resolver los argumentos de la parte demandante, a partir de los cuales, a su juicio, procede la declaratoria de nulidad:

#### **Violación al debido proceso – atipicidad de la conducta:**

Indica que, en la Resolución de apertura de investigación No. 4913 del 06 de abril de 2015, la Superintendencia procedió a formular un único cargo, fundamentado en las causales 11 y 17 del artículo 19 de la Ley 1702/13, siendo que la norma con la que se sancionó es un tipo en blanco, los cuales establecen incumplimientos a funciones, ordenes o prohibiciones de una forma genérica; pero no se estableció cual era la circular o ley en la que se fundamenta la obligación de realizar los reportes de los certificados en los sistemas exigidos a CERESCA S.A. IPS.

Entre las pruebas allegadas con el expediente administrativo se advierte la Resolución 018 del 19 de marzo de 2015<sup>40</sup>, con la cual se pretendía demostrar, dentro de la investigación administrativa que la obligación de adelantar los trámites para la expedición de los certificados de aptitud física, mental y coordinación motriz de los conductores, solo se había implementado desde marzo de 2015.

Ahora bien, encuentra la Sala que en la Resolución No. 004913 del 6 de abril de 2015<sup>41</sup>, por medio de la cual se abre investigación en contra de CERESCA, la Superintendencia, luego de indicar la norma infringida por CERESCA, realiza un recuento de las normas que regulan el tema de la expedición de certificados de aptitud de los conductores, haciendo alusión a la Resolución 217 del 31 de enero de 2014, por medio de la cual el Ministerio de Transporte Reglamentó la

<sup>37</sup> Folio 56-57 y 278-286 cdno 1 y 2

<sup>38</sup> Folio 22-25 y 294-297 cdno 1 y 2

<sup>39</sup> Folio 26-36 y 307-317 cdno 1 y 2

<sup>40</sup> Folio 210-211 cdno 2.

<sup>41</sup> Folio 37-42 y 185-190 cdno 1

13001-23-33-000-2017-00440-00

expedición de los certificados de aptitud física, mental y de coordinación motriz; también citó la Resoluciones 7034 de 2012, entre muchas otras.

En relación con la Resolución número 7034 de 2012, expedida por la Superintendencia de Puertos y Transporte, se tiene que, por medio de esta se reglamentan las características técnicas de los sistemas de seguridad de los Centros de Reconocimiento de Conductores; y en la misma se indica que:

*“El Sistema de Control y Vigilancia es una infraestructura tecnológica operada por cualquier ente público o privado previamente homologado por la Superintendencia de Puertos y Transporte o por quien esta delegue, para asegurar el cumplimiento de los parámetros técnicos mínimos y de otra índole dictados en la presente resolución y de los que se fijen posteriormente, que le permita prestar con calidad el servicio para garantizar la expedición segura del certificado de aptitud física mental y de coordinación motriz; la presencia del candidato en el centro de reconocimiento de conductores; la realización de las pruebas y evaluaciones por los médicos o especialistas; que el certificado se expida desde la ubicación geográfica del centro de reconocimiento de conductores; que las pruebas se hagan desde los computadores de los centros de reconocimiento de conductores con el fin de evitar un posible fraude en la expedición del mencionado certificado; el registro de pago; la correlación o trazabilidad para el cruce de información y que estén conectados con el centro de monitoreo de la Superintendencia de Puertos y Transporte, el actor del Sistema Financiero y el RUNT”.*

*“ARTÍCULO 3. Para la realización de los exámenes de aptitud física, mental y de coordinación motriz, todos los Centros de Reconocimiento de Conductores en virtud del parágrafo del artículo 89 de la Ley 1450 del 2011, deberán dar cumplimiento a los siguientes protocolos de seguridad:*

*1. Los centros de reconocimiento de conductores garantizarán el registro del pago mediante un actor del sector financiero debidamente vigilado por la Superintendencia Financiera de Colombia, con cobertura nacional quien llevará una base de datos de todos los pagos y su utilización por el servicio de los certificados médicos expedidos por los Centros de Reconocimiento, la cual debe tener correlación o trazabilidad para el cruce de información con el centro de monitoreo de la Superintendencia de Puertos y Transporte. Así mismo, la entidad financiera y el Centro de Reconocimiento deberán permitir a la Superintendencia de Puertos y Transporte la consulta en línea de los registros de pagos realizados a través del respectivo actor del sector financiero.*

*2. La cédula de ciudadanía del usuario aspirante será tomada su información al inicio de las pruebas con lectores de código de barras.*

*3. La firma se registrará mediante dispositivos digitalizadores de firmas.*

*4. Registrar, autenticar y validar la identificación del usuario aspirante y del profesional de la salud al inicio y al final de cada una de las evaluaciones (...)*

*8. El Sistema de Control y Vigilancia se conectará por medio de una Red Privada Virtual (VPN – Virtual Private Network) la cual tendrá dispositivos de seguridad y comunicaciones que permitan controlar y validar geográficamente la ubicación de los sistemas antes mencionados los cuales estarán instalados en cada Centro de Reconocimiento de Conductores. La finalidad de lo anterior es poder tener certeza de que los certificados que se expidan realmente sean resultado de la realización de los exámenes de aptitud física, mental y de coordinación motriz desde la sede acreditada y en la dirección que se reporta, pudiendo controlar y autorizar los equipos en mención de cada Centro de Reconocimiento de Conductores.*

*9. (...)*

*PARÁGRAFO 1o. Los Centros de reconocimiento de Conductores se conectarán al RUNT únicamente a través del Sistema de Control y Vigilancia después de haber terminado todas las pruebas para la expedición del certificado médico.*



**13001-23-33-000-2017-00440-00**

PARÁGRAFO 2o. El RUNT debe entregar la información o permitir el acceso a todos los registros de los certificados médicos de aptitud física, mental y psicomotriz a los registros de las licencias de conducción y a las FUPAS en tiempo real a la Superintendencia de Puertos y Transporte, con el fin de confrontar y comparar con la información que se encuentra almacenada en el Sistema de Control y Vigilancia y el actor financiero a los registros de los pagos realizados por concepto de servicios de Certificado Médico.

El Sistema de Control y Vigilancia deberá entregar al Centro de Monitoreo de la Superintendencia de Puertos y Transporte un informe de conciliación diario de toda la información suministrada legítimamente por cada uno de los actores. La Superintendencia de Puertos y Transporte tendrá acceso en tiempo real a las fuentes de información para hacer sus propios procedimientos de inspección vigilancia y control. (...)

De acuerdo con lo anterior, se tiene que, la obligación de utilizar los sistemas de control y vigilancia implementados por la Superintendencia viene dada desde el año 2012, por lo que el incumplimiento a estos deberes hace incurrir al CRC en las conductas descritas en el artículo 19 de la Ley 1702/13. Además, no puede perderse de vista que la entidad accionante es concedora de estas normas pues la ha aplicado en sus procedimientos, verificándose ello en que en los meses investigados – julio de 2014 a enero de 2015 - se reporta un nivel de cumplimiento bueno (superior al 90%) con excepción de los meses de agosto, septiembre y octubre donde el incumplimiento fue superior al 10%

Mes	Año	TOTAL RUNT	Ok SICOV	Sin SICOV	% Incumplimiento
Julio	2014	768	734	34	04,43%
Agosto	2014	578	297	281	48,62%
Septiembre	2014	481	431	50	10,40%
Octubre	2014	751	660	91	12,12%
Noviembre	2014	625	603	22	03,52%
Diciembre	2014	935	914	21	02,25%
Enero	2015	680	663	17	02,50%

Aclarando que, en los meses de septiembre y octubre, no fueron objeto de sanción, tal como se desprende del contenido de la Resolución 29016 del 21 de diciembre de 2015.

Finalmente, no hay violación al principio de legalidad de la sanción, puesto que no es cierto que se le haya imputado una conducta porque existe un tipo en blanco, si de la Resolución No. 4913 del 06 de abril de 2015, en su contenido, se determinan cuáles eran las normas que, presuntamente, se estaban infringiendo, y sobre las que debió haberse alegado al momento de presentar los descargos y el recurso de reposición, tales como las Resoluciones No. 7034 de 2012, 191 del 25 de enero de 2013, que es el anexo técnico para la homologación de los sistemas de control y vigilancia regulados en la Ley 1702 de 2013, 917 del 27 de enero de 2014, 2193 de 2014, que modifica el anexo anterior, 4980 de 2014, 2193 de 2014, 9699 del 28 de mayo de 2014, que actualizó y armonizó la reglamentación de las características técnicas del sistema de seguridad documental para dejarlas en un solo cuerpo normativo, y la Resolución 13829 que modificó y adicionó la Resolución 9689 de 2014, esta última para las presuntas infracciones cometidas en el mes de octubre de 2014 a enero de 2015.



13001-23-33-000-2017-00440-00

Lo antes indicado, para decir que siempre existió una normatividad clara sobre las obligaciones que debía cumplir los centros de reconocimiento de conductores, que no era desconocida por la entidad aquí demandante y que se le tipificó de una manera clara cuales eran las posibles conductas violatorias de esas obligaciones, y que debía demostrar en el curso de la investigación administrativa que el incumplimiento a estos sistemas de seguridad, no fue producto de su actuar sino del hecho de un tercero que manejaba la plataforma. Circunstancia que no fue demostrada ni en la investigación administrativa ni en este plenario, ya que a, empresa OLIMPIA SISEC, certificó las irregularidades del mes de agosto de 2014, correspondientes a los días 1, 9 y 11 de agosto, que fueron excluidos pero el resto de irregulares que afectaron al SICOV, y que llevaron a no reportar al mismo 289 operaciones, no fueron justificadas.

En orden de lo expuesto, debe concluirse que la conducta de CERESCA sí es típica, cuestión esta que lleva a rechazar el cargo de nulidad.

**Violación al debido proceso por utilizar criterios de razonabilidad y proporcionalidad al momento de imponer la sanción:**

Manifiesta que, en este caso concreto, se decidió sancionar al CERESCA S.A. IPS, con la suspensión de 6 meses, únicamente transcribiendo el artículo 50 código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; sin realizar el estudio de razonabilidad y proporcionalidad, obviando hacer un análisis claro y preciso que permitiera inferir las razones de hecho y de derecho que dieron lugar a esa sanción y no otra.

Frente a este aspecto, lo primero que se debe decir es que la Ley 1702/13, en su artículo 19 específicamente indica que la sanción a cualquiera de las conductas descritas en la misma, da lugar a la suspensión de la habilitación de los organismos de apoyo; en ese orden de ideas, el artículo 9 del Decreto 1479 de 2014, establece que:

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

**PARÁGRAFO:** La suspensión de la habilitación procederá por el término mínimo de 6 meses y hasta por 24 meses, periodo que se graduará teniendo en cuenta los criterios previstos en el artículo 50 de la ley 1437 de 2011.

De la norma antes transcrita se tiene que la suspensión de la habilitación de que trata la Ley 1702/13 se puede dar, como mínimo, por 6 meses y, como máximo, por 24 meses; en ese orden de ideas, encuentra la Sala que la sanción impuesta a CERESCA fue la mínima (6 meses), y es proporcional, en la medida en que, como lo dijo la autoridad de vigilancia en su acto Administrativo, no se

13001-23-33-000-2017-00440-00

constatan en el asunto situaciones que constituyan agravantes o atenuantes de la misma. Así las cosas, al comparar la sanción impuesta con la norma antes mencionada, se advierte que se le colocó la mínima aplicable, por lo que, no era necesario realizar ninguna graduación de la sanción, a menos que se fuera a agravar la misma.

En ese orden de ideas, no había otra sanción más favorable que imponerle a CERECOSA por las faltas imputadas, por lo que este argumento tampoco prospera.

**Falsa motivación por falta de pruebas - Violación al debido proceso por no decretar pruebas:**

Alega que, toda la investigación administrativa objeto de la presente demanda se fundamentó en una sola prueba, que era la información otorgada por el operador homologado por la Supertransporte Olimpia, respecto a la inconsistencia entre la información reportada por Olimpia y la reportada por el RUNT, en el mes de agosto de 2014, información que como lo corrobora la misma Superintendencia no es certera toda vez que el sistema presenta fallas continuas. Afirma, que los hechos tenidos en cuenta por la administración como determinantes de la decisión, no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa.

En efecto encuentra esta Judicatura que la Superintendencia basó su decisión en las pruebas provenientes del operador privado del sistema de vigilancia; sin embargo, debe tenerse en cuenta que esa era la principal fuente de información para verificar la situación presentada con CERECOSA; ello, teniendo en cuenta que dicho operador es un tercero encargado de realizar el control y vigilancia de los CRCs, a través del respectivo sistema de vigilancia.

Por otra parte, no se advierte que la parte actora, dentro del proceso sancionatorio haya presentado mayores pruebas que permitieran desvirtuar las imputaciones hechas por la Superintendencia. Lo anterior, teniendo en cuenta que en las resoluciones demandadas se juzgó a CERECOSA por el mayor incumplimiento, generado en el mes de **agosto de 2014**, toda vez que este superaba un porcentaje de incumplimiento en el reporte de los certificados al SICOV y RUNT del 40%, (en los demás meses el porcentaje de incumplimiento era aceptable, puesto que no superaba el 10%).

Así las cosas, se tiene que, de las pruebas aportadas por la parte actora, se destaca únicamente los pantallazos de las veces en las que se reportaban problemas en la operación del sistema; sin embargo, se advierte que algunos de esos pantallazos no tienen fecha, otros corresponden a los meses de noviembre

13001-23-33-000-2017-00440-00

de 2014 y enero de 2015; no encontrándose ningún pantallazo del mes de agosto<sup>42</sup>.

Por otra parte, se tiene que, a efecto de verificar las afirmaciones hechas por CERECOSA en sus descargos, la Superintendencia requirió al operador externo para que le informara las fechas en las que el sistema había tenido inconsistencias (problemas de funcionamiento) a lo cual la entidad dio respuesta con Oficio del Oficio del 24 de noviembre de 2015 en el que se da traslado a CERECOSA de las pruebas allegadas por OLIMPIA y le corre traslado para alegar por 10 días contados a partir de la recepción de la comunicación<sup>43</sup>.

En virtud de la citada prueba la Superintendencia decidió:

*“Dado lo anterior, y realizando un análisis del material probatorio, en especial los registros enviados por Olimpia Management S.A, éste Despacho pudo evidenciar que en el mes de agosto (...) Por otro lado, la empresa investigada, afirma que se han presentado una serie de fallas en el sistema de validación; verificando la bitácora (cuadro de registro de errores e inconsistencias del SICOV) **se logró probar que en los días 01, 09 y 11 de agosto de 2014, se generaron problemas que afectaron directamente al SICOV y por ende los registros o certificados expedidos en estas fechas no deben ser tenidos en cuenta como un indicador para establecer responsabilidad en el aquí investigado, es así que del material probatorio que reposa en el expediente se logró evidenciar que dentro de las fechas mencionadas, solo existieron reportes de información o certificados al RUT el día 11 de agosto, correspondientes a 3 certificados.** En este orden de ideas, y realizando un análisis de las cifras que se presentan en la resolución de apertura frente a las cifras reales derivadas del material probatorio, se tiene que el CRC CERECOSA para el mes de agosto no reporto al sistema SICOV un total de 289 operaciones; por lo que el porcentaje de incumplimiento para el mes de agosto no corresponde a 48,62% sino a un 48,57%”.*

Así las cosas, se tiene que la Superintendencia valoró los argumentos presentados en el escrito de descargos de CERECOSA, tanto así que, se realizó el descuento correspondiente en el porcentaje de incumplimiento de dicha empresa, pero ello no fue suficiente para eximirse de la responsabilidad, toda vez que aún quedaba pendiente y sin justificación el incumplimiento frente a 289 certificados reportados en el RUNT y sin soporte en el SICOV.

La parte actora también argumenta, que se violó el artículo 29 de la Constitución porque no se atendieron las solicitudes de pruebas realizadas en el escrito de descargos e impugnación; los cuales eran de vital importancia para decidir la investigación.

Respecto a lo anterior, advierte esta Corporación que, en el escrito de descargos la entidad accionante manifestó a la Superintendencia que ponía a su disposición los documentos que respaldaban su actuación; pero, la Superintendencia negó esa prueba (en la resolución de fallo), por no considerarla necesaria, toda vez que el cargo por la expedición de certificados sin la presencia del conductor en el CRC fue “revocado” o no fue objeto de

<sup>42</sup> Folio 214-238

<sup>43</sup> Folio 260 cdno 2.

13001-23-33-000-2017-00440-00

estudio por la entidad de control al considerar que no había motivos que dieran lugar a inferir esa conducta; tal como se expresa en acápite de este proveído al estudiarse el primer cargo de violación.

En cuanto a este aspecto, se tiene que, si bien la resolución de fallo no era la instancia para pronunciarse respecto a dicha solicitud de pruebas de CERECOSA, lo cierto es que la inspección de documentos no era relevante para la decisión de fondo, como quiera que el conflicto se presentada era frente a la omisión de registro de información en el sistema de vigilancia de la Superintendencia; omisión que, además, nunca fue negada por la parte actora, puesto que su defensa se centró en desvirtuar la eficiencia del sistema de vigilancia.

Por otra parte, se observa que, en el recurso de reposición y en subsidio apelación, la parte accionante solicita que se requiera para RUNT para verificar el tiempo de desconexión que tuvo CERECOSA con dicha plataforma, en los meses de septiembre y octubre de 2014, que le impidió desempeñarse correctamente en sus funciones. Lo anterior, para efectos de que dicho periodo fuera descontado de la sanción.

Esta prueba no fue decretada por la entidad demandada, sin embargo, ello no es suficiente para invalidar los actos demandados, puesto que por estos meses, no fue sancionado; además, la parte actora no demuestra en esta instancia que efectivamente los fallos en el sistema del RUNT hubieran existido, y mucho menos, se puede afirmar que los periodos en los cuales CERECOSA no hubiera tenido conectividad con el RUNT pudieran ser descontados; máxime, si se tiene en cuenta que aquellas intermitencias o fallas del sistema no obedecieron a una sanción como tal.

Por lo expuesto, se desestiman estos argumentos también.

### **Violación al nom bis in ídem:**

Sobre el particular sostiene que la Superintendencia ha hecho uso de la suspensión provisional por los mismos hechos que finalmente se sanciona a CERESCA S.A. IPS., esto es la inconsistencia en la información reportada por el RUNT y OLIMPIA en el mes de agosto, septiembre y octubre. Bajo este esquema considera que, si viene es cierto la suspensión de la habilitación dada en los meses de septiembre y octubre obedecieron a una suspensión provisional, puede verse que, las consecuencias de la sanción impuesta al fallar el caso son iguales, por lo que debe concluirse que existe una doble sanción por los mismos hechos infringiendo.

Este argumento no puede prosperar como quiera que no es cierto que en el caso de marras se haya dictado una medida preventiva en contra de CERECOSA, pues, el hecho de que en la resolución de apertura de investigación la misma se

13001-23-33-000-2017-00440-00

anunciara en el encabezado, lo cierto es que en la parte resolutive nunca se ordenó, puesto que por medio de la Resolución No. 015021 del 5 de agosto de 2015, en su parte resolutive no se adoptó ninguna medida preventiva (ver folio 245 cdno 2)<sup>44</sup>. Por otra parte, en esta instancia tampoco se demostró lo manifestado en el recurso de reposición que se hubiera cumplido efectivamente la sanción en esos meses, como consecuencia de esa medida preventiva.

Teniendo en cuenta lo anterior, no le queda a esta Judicatura, otra decisión, más que negar las pretensiones de la demanda.

### 5.6 De la condena en costa.

Conforme con lo estipulado en el art. 188 del CPACA, y los art. 365 y 366 del CGP., esta Corporación condenará en costas a la parte demandante, en primera instancia, por cuanto sus pretensiones fueron despachadas de manera desfavorable.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 004 del Tribunal Administrativo de Bolívar, Administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### VI.- FALLA:

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, conforme con lo expuesto en esta providencia.

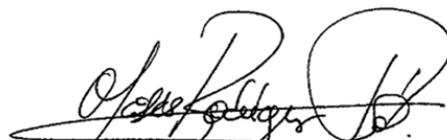
**SEGUNDO: CONDENAR** en costas a la parte demandante en esta instancia, de acuerdo con lo expuesto en esta providencia.

**TERCERO:** De no ser apelada esta decisión, **ARCHÍVESE** el proceso.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No. 012 de la fecha.*

### LOS MAGISTRADOS

  
MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

  
EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

  
JEAN PAUL VÁSQUEZ GÓMEZ

<sup>44</sup> Ver antecedentes de la Resolución de fallo