



**MINISTERIO DE TRANSPORTE
SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE**

RESOLUCIÓN NÚMERO 2022 DE 11/03/2021

Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución número 5957 del 12 de agosto de 2019 por la cual se sancionó a la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera Cooperativa de Transportadores de Chiriguana "Cootranschi", identificada con NIT 800241479-1.

EL SUPERINTENDENTE DE TRANSPORTE AD HOC

En ejercicio de sus facultades legales y, en especial, las que le confieren la Ley 105 de 1993, Ley 336 de 1996 y la Ley 1437 de 2011, el Decreto 101 del 2000, los artículos 27 y 28 del Decreto 2409 del 2018, y demás normas concordantes, procede a desatar el recurso interpuesto previos los siguientes:

I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

- 1.1. El artículo 41 del Decreto 101 de 2000, modificado por el artículo 3 del Decreto 2741 de 2001 (vigente para la fecha de apertura de la presente investigación y actualmente derogado por el artículo 28 del Decreto 2409 de 2018), establece que la Superintendencia de Puertos y Transporte (hoy Superintendencia de Transporte, en adelante SuperTransporte) ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su infraestructura, delegación que tiene como objeto:

"Inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación y el cumplimiento de las normas que rigen el sistema de tránsito y transporte".

- 1.2. El artículo 42 del Decreto 101 de 2000, modificado por el artículo 4 del Decreto 2741 de 2001, instituye que son sujetos de inspección, vigilancia y control de la SuperTransporte las personas jurídicas con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte.
- 1.3. Los numerales 3, 9 y 13 del artículo 14 del Decreto 1016 de 2000 (vigente para la fecha de apertura de la presente investigación y actualmente derogado por el artículo 28 del Decreto 2409 de 2018), prevén que la Delegatura de Tránsito y Transporte tiene, entre otras, la función de asumir de oficio o a solicitud de cualquier autoridad o persona interesada, la investigación de las presuntas violaciones de las normas relativas al transporte terrestre de conformidad con la legislación vigente y las demás que se implementen al efecto.
- 1.4. El Decreto 1079 de 2015 "por el cual se expide el Decreto Único Reglamentado del Sector Transporte", reglamenta la habilitación de las empresas de Transporte Terrestre Automotor en las diferentes modalidades, así como la prestación por parte de estas de un servicio público eficiente, seguro, oportuno, económico, bajo criterios básicos de cumplimiento de los principios rectores de transporte, a los cuales solamente aplican las restricciones establecidas en la Ley y los convenios internacionales.
- 1.5. En este sentido, para desarrollar la actividad transportadora por parte de las empresas de servicio público de transporte terrestre automotor se requiere que la misma se preste de conformidad con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes en cuanto a nivel de servicio, oferta, rutas y horarios, y por tanto se encuentre sujeta a la totalidad de la normatividad que regula la prestación.
- 1.6. El artículo 50 de la Ley 336 de 1996 regla que "cuando se tenga conocimiento de una infracción a las normas de transporte, la Autoridad competente abrirá investigación inmediata".

Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución número 5957 del 12 de agosto de 2019 por la cual se impuso sanción a la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera Cooperativa de Transportadores de Chiriguana "Cootranschi", identificada con NIT 800241479-1.

- 1.7. De otra parte, el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus COVID-19 como una pandemia.
- 1.8. Mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19, en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de esta, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos.
- 1.9. Bajo ese contexto, el Gobierno nacional expidió el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020 por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas.
- 1.10. Así, en virtud de los artículos 3 y 6 del Decreto 491 de 2020, la Superintendencia de Transporte expidió la Resolución 6255 de 29 de marzo de 2020, mediante la cual resolvió suspender los términos de los procesos y actuaciones administrativas que se surten ante las diferentes dependencias de esta Superintendencia, a partir del 30 de marzo de 2020, y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- 1.11. Mediante el Decreto 591 del 22 de abril de 2020 se efectuó el nombramiento del funcionario Camilo Pabón Almanza como Superintendente de Transporte.
- 1.12. Al respecto, se debe tener en cuenta que desde el día 2 de octubre de 2018 el referido servidor se desempeñó como Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor, razón por la que conoció y decidió en sede de primera instancia la investigación administrativa sancionatoria que nos ocupa. Por lo tanto, este Despacho solicitó al Ministerio de Transporte, como ente cabeza del sector, adelantar el procedimiento previsto en el artículo 12 de la Ley 1437 de 2011, referente a impedimentos y recusaciones, siendo procedente el análisis de la causal establecida en el numeral 2 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011 que hace referencia a una conducta concreta que pretende satisfacer la norma constitucional:

"2. Haber conocido del asunto, en oportunidad anterior, el servidor, su cónyuge, compañero permanente o alguno de sus parientes indicados en el numeral precedente." (Se destaca)

- 1.13. Con ocasión de lo anterior, mediante el Decreto número 1274 del 18 de septiembre de 2020 del Ministerio de Transporte, se designó al funcionario Wilmer Arley Salazar Arias como Superintendente de Transporte Ad Hoc, para proceder a estudiar el caso y decidir lo que en derecho corresponda en sede de segunda instancia.
- 1.14. Mediante la Resolución número 7770 del 19 de octubre de 2020, la SuperTransporte resolvió reanudar los términos de los procesos y actuaciones administrativas que se surten ante las diferentes dependencias de esta Superintendencia, a partir del 21 de octubre.

II. HECHOS Y ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

- 2.1. Mediante Resolución número 159 del 21 de junio de 2002, el Ministerio de Transporte otorgó habilitación, en la modalidad de pasajeros por carretera, a la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor Cooperativa de Transportadores de Chiriguana, identificada con NIT 800241479-1 (en adelante "Cootranschi").
- 2.2. Con memorando 20168200124883 del 5 de octubre de 2016, la Delegatura de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor comisionó al Grupo de Vigilancia e Inspección para que practicara visita de inspección en las instalaciones de Cootranschi, la cual se llevó a cabo el día 6 de octubre de 2016.

Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución número 5957 del 12 de agosto de 2019 por la cual se impuso sanción a la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera Cooperativa de Transportadores de Chiriguana "Cootranschi", identificada con NIT 800241479-1.

- 2.3. Mediante oficio 20168201008461 del 6 de octubre de 2016, la Delegatura de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor comunicó al gerente de Cootranschi la práctica de la visita de inspección, precisamente, para el día 6 de octubre de 2016.
- 2.4. Por medio del radicado 20165600887232 del 18 de octubre de 2016, el profesional comisionado remitió el acta y sus anexos, de la visita de inspección practicada a Cootranschi.
- 2.5. Con memorando 20178200033503 del 20 de febrero de 2017, el profesional comisionado del Grupo de Vigilancia e Inspección presentó el informe de la visita de inspección practicada en Cootranschi con los siguientes hallazgos:
- 3.1. Los conductores que operan los vehículos que prestan servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, no se encuentran contratados ni afiliados a la seguridad social por la empresa de transporte. (...)*
- 3.2. La Cooperativa no cuenta con un programa y cronograma de capacitación de los conductores durante la vigencia 2016. (...)*
- 3.3. La empresa no tiene documentado el programa y cronograma de mantenimiento preventivo a los vehículos. (...)*
- 3.4. No se realiza mantenimiento preventivo conforme lo prevé la Resolución 315 de 2013, aclarada por el artículo 1 de la Resolución 378 de 2013. (...)*
- 3.5. La Cooperativa de Transportadores de Chiriguana 'COOTRANSCHI' no aportó plan de rodamiento" (...)" (Sic)*
- 2.6. A través del memorando 20178200171173 del 10 de agosto de 2017, se remitió el informe junto con el expediente de la visita de inspección practicada en las instalaciones de Cootranschi, al Grupo de Investigaciones de la misma Delegatura.
- 2.7. Con base en lo anterior, la Delegatura de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor mediante Resolución número 22477 del 17 de mayo de 2018, abrió investigación administrativa en contra de Cootranschi, mediante la cual se formularon los siguientes cargos:
- i) **Cargo Primero:** Presuntamente no contrata directamente a la totalidad de sus conductores. Por lo anterior, presuntamente transgrede el artículo 36 de la Ley 336 de 1996.
 - ii) **Cargo Segundo:** Presuntamente no cuenta con un programa y cronograma de capacitación a conductores para la vigencia 2016. Por lo anterior, presuntamente transgrede el inciso tercero del artículo 35 de la Ley 336 de 1996.
 - iii) **Cargo Tercero:** Presuntamente no tiene documentado el programa y cronograma de mantenimiento preventivo y correctivo del parque automotor, no cuenta con un convenio con centro especializado para la ejecución de dichos mantenimientos, no realiza mantenimiento preventivo y correctivo a su parque automotor en los términos para ello señalados y no cuenta con fichas de mantenimiento preventivo y correctivo. Por lo cual presuntamente transgrede lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Resolución 315 de 2013, aclarada por el artículo 1 de la Resolución 378 de 2013 del Ministerio de Transporte.
 - iv) **Cargo Cuarto:** Presuntamente no tiene implementado el protocolo de alistamiento diario de los vehículos de su parque automotor. Por lo cual presuntamente transgrede lo dispuesto en el artículo 4 de la Resolución 315 de 2013 del Ministerio de Transporte.

Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución número 5957 del 12 de agosto de 2019 por la cual se impuso sanción a la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera Cooperativa de Transportadores de Chiriguana "Cootranschi", identificada con NIT 800241479-1.

- v) **Cargo Quinto:** Presuntamente no cuenta con un plan de rodamiento para la programación plena de los vehículos de su capacidad transportadora. Por lo que presuntamente transgrede lo contenido en los artículos 2.2.1.1. y 2.2.1.4.7.2. del Decreto 1079 de 2015.

2.8. Respecto de los descargos es pertinente destacar:

- i) Se corrió traslado del acto administrativo por medio del cual se abrió la investigación, por el término establecido en la Ley 1437 de 2011, contado a partir del día siguiente a la notificación del mismo, para que la investigada ejerciera su derecho de contradicción y defensa respecto de los cargos formulados a través de la Resolución número 22477 del 17 de mayo de 2018.
- ii) Una vez revisado el sistema de gestión documental se encontró que Cootranschi, mediante radicado número 20185603559712 del 1 de junio de 2018, presentó escrito de descargos.

2.9. A través del Auto 995 del 2 de abril de 2019, se incorporó acervo probatorio, y se corrió traslado para que Cootranschi presentara alegatos de conclusión.

2.10. Una vez revisados los sistemas de gestión documental de la entidad se evidenció que Cootranschi presentó alegatos de conclusión, mediante radicado 20195605331032 del 15 de abril de 2019.

2.11. La Delegatura de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor decidió la investigación administrativa a través de la Resolución número 5957 del 12 de agosto de 2019, mediante la cual archivó los cargos tercero, cuarto y quinto; y la declaró responsable frente a los cargos primero y segundo formulados e impuso la sanción que consideró pertinente, así:

Por el cargo primero: imponer una multa de (1) Salario Mínimo Mensual Legal Vigente para el año 2016, que a su turno equivalen a la suma de SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL CATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS (\$689.455).

Por el cargo segundo: imponer una multa de (25,95) Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes para el año 2016, que a su turno equivalen a la suma de DIECISIETE MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y UN MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y SIETE PESOS (\$17.891.357).

2.12. Mediante escrito radicado con el número 20195605734312 del 21 de agosto de 2019 y 20195605740432 del 22 de agosto de 2019, Cootranschi presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación en contra de la Resolución número 5957 del 12 de agosto de 2019.

2.13. A través de la Resolución número 7893 del 21 de octubre de 2020 se resolvió el recurso de reposición. Al respecto, se mantuvo la decisión de declarar responsable a la investigada frente a los cargos primero y segundo, previa modificación y actualización del monto de la sanción, así:

Por el Cargo Primero: imponer una multa de (23,17 UVTs) Unidades de Valor Tributario, que a su turno equivalen a la suma de SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL CATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS (\$689.455).

Por el Cargo Segundo: imponer una multa de (601 UVTs) Unidades de Valor Tributario, que a su turno equivalen a la suma de DIECISIETE MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL PESOS (\$17.882.000).

III. ARGUMENTOS DEL RECURRENTE

Este Despacho sintetiza lo manifestado por el recurrente, así:



Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución número 5957 del 12 de agosto de 2019 por la cual se impuso sanción a la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera Cooperativa de Transportadores de Chiriguana "Cootranschi", identificada con NIT 800241479-1.

"Con la expedición de la resolución sancionatoria de la cual solicito se reponga en este recurso, se infringieron los siguientes preceptos:

- 1) *Constitucionales: artículos 2, 6, 29 y 83.*
- 2) *Legales y normativos: Ley 1437 de 2011 artículo 39*

El artículo 13 de la Ley 1562 de 2021 indicaba de manera general las multas y sanciones que se aplicarían sobre las empresas que no cumplieran con el SGSST y el plan anual de capacitaciones para su personal y son insisto competencia del Ministerio de Trabajo al tenor de la ley 100 de 1993.(...)

La competencia en cuanto al plan anual de capacitación está establecida en la ley y en los reglamentos es del Ministerio de Trabajo, no obstante la Superintendencia pretende abarcar competencias que no le corresponden, la ley 336 de 1996, establece: Artículo 34 (...) Artículo 35 (....)

Las empresas de transporte deberán desarrollar a través del Institución de Seguros Sociales o de las EPS autorizadas, los programas de medicina preventiva establecidos por el Ministerio de Transporte con el objeto de garantizar la idoneidad mental y física de los operadores de los equipos prestatarios del servicio.

Es cierto que el Estatuto nacional del transporte abarca el cumplimiento de muchas disposiciones pero esto no es óbice para que la Superintendencia pretenda vigilar la afiliación a seguridad social y la contratación de los trabajadores (conductores y el cumplimiento del SGSST desarrollado ampliamente en el Decreto reglamentario 1072 de 2015, por medio de cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. (...)

Razón por la cual frente a este cargo la competencia según la ley no es de la Superintendencia de Puertos y Transporte sino de las actividades administrativas de trabajo.

Sanciones por las que pueden investigar y sancionar la Superintendencia de Puertos y Transporte. Ley 336 de 1996. Artículo 46 (...)

La Superintendencia de Puertos y Transporte como concedora del Concepto emitido por el Honorable Consejo de Estado Sala de Consulta y servicio civil en marzo 5 de 2019, el cual textualmente estableció frente a las sanciones de tipo en blanco (...)

Nótese que no basta que esté descrita la conducta sino que adicionalmente debe determinarse la autoridad competente para aplicarla y el procedimiento que debe surtirse para su imposición la resolución de apertura y de sanción a mi representada hace remisión al tipo en blanco o abierto, pero obviando la competencia para aplicar las sanciones la cual está en cabeza del Ministerio de Trabajo. (...)

Los cargos por los cuales se impuso están en cabeza del Ministerio de Trabajo. (...)

Solicitud de archivo definitivo: pues las razones anteriormente expuestas y muy especialmente por falta de competencia y con fundamento en las normas y leyes anteriormente citadas que dejan expresa claridad sobre la competencia del Ministerio de Trabajo en las conductas investigadas y sancionadas sin competencia legal para hacerlo solicitó el archivo definitivo de la resolución 5967 del 12 de agosto de 2019. (...)" (Sic)

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Competencia

El artículo 27 del Decreto 2409 de 2018 "Por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones", específicamente dispone:

Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución número 5957 del 12 de agosto de 2019 por la cual se impuso sanción a la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera Cooperativa de Transportadores de Chiriguana "Cootranschi", identificada con NIT 800241479-1.

"Artículo 27. Transitorio. Las investigaciones que hayan iniciado en vigencia del Decreto 1016 de 2000, los artículos 41, 43 y 44 del Decreto 101 de 2000, 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 los 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"

En ese sentido, el Despacho es competente para conocer y decidir el recurso de apelación, de conformidad con lo establecido en el numeral 18 del artículo 7 del Decreto 1016 de 2000.

Lo anterior, en el entendido que el presente trámite se inició en vigencia del referido Decreto 1016 de 2000 y, por lo tanto, habrá de culminar con el mismo, dando así aplicación a lo establecido en el artículo 27 transitorio del Decreto 2409 de 2018.

Bajo ese contexto, la competencia de la segunda instancia se encuentra circunscrita a los parámetros de inconformidad contenidos en el recurso de apelación, tal y como lo ha establecido la jurisprudencia unificada de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, particularmente, en aquello que se refiere al principio de congruencia en los siguientes términos:

"(...) el recurso de apelación se encuentra limitado a los aspectos (por el) indicados, consideración que cobra mayor significado en el sub lite si se tiene presente que en cuanto corresponde a los demás aspectos del fallo impugnado, incluyendo la declaratoria de responsabilidad de la entidad demandada, la propia apelante manifiesta su conformidad y sostiene que esos otros aspectos de la sentencia de primera instancia merecen ser confirmados.

(...)

*Mediante el recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una determinada decisión judicial –en este caso la que contiene una sentencia–, por lo cual corresponde al recurrente confrontar los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, con sus propias consideraciones o apreciaciones, para efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se plantean ante la segunda instancia. Lo anterior de conformidad con lo establecido en la parte inicial del artículo 357 del C. de P. C."*¹

Así mismo, el Consejo de Estado ha manifestado:

"Esta Sala ha delimitado el estudio del recurso de alzada –y con ello la competencia del Juez ad quem– a los motivos de inconformidad que exprese el recurrente, según lo reflejan las siguientes puntualizaciones: "Ninguna precisión resultaría necesario efectuar en relación con el régimen de responsabilidad aplicable a las circunstancias del caso concreto, ni en cuanto a la concurrencia, en el mismo, de los elementos constitutivos del régimen respectivo, habida cuenta que el recurso de apelación incoado por la entidad demandada número controvierte tales extremos y la parte actora número recurrió la sentencia de primera instancia, de manera que los referidos, son puntos de la litis que han quedado fijados con la decisión proferida por el a quo".²

Y precisó:

"De conformidad con el principio de congruencia, al superior, cuando resuelve el recurso de apelación, sólo le es permitido emitir un pronunciamiento en relación con los aspectos recurridos de la providencia del inferior, razón por la cual la potestad del juez en este caso se encuentra limitada a confrontar lo decidido con lo impugnado en el respectivo recurso y en el evento en que exceda las facultades que

¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia del 09 de febrero de 2012. Radicación Número: 500012331000199706093 01 (21.060).

² CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Consejera Ponente: Marta Nubla Velásquez Rico. Sentencia del 06 de septiembre de 2017. Radicación número: 25000-23-26-000-2011-000317-01 (48.886).

Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución número 5957 del 12 de agosto de 2019 por la cual se impuso sanción a la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera Cooperativa de Transportadores de Chiriguana "Cootranschi", identificada con NIT 800241479-1.

posee en virtud del mismo, se configurará la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, relativa a la falta de competencia funcional".³

4.2. Oportunidad

Previo a considerar el análisis de fondo sobre el asunto planteado en el recurso, es necesario advertir que el mismo fue presentado dentro del término legal oportuno y que éste reúne los requisitos exigidos en los artículos 76 y 77 de la Ley 1437 de 2011.

Por lo expuesto, procede el Despacho a resolver el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución número 5957 del 12 de agosto de 2019 mediante la cual se sancionó con multa a Cootranschi.

4.3. Cuestiones previas sobre las visitas de inspección

La función de inspección que posee esta Superintendencia respecto de las empresas de servicio público de transporte terrestre automotor, merece un análisis previo al estudio de caso en concreto. Es así como, principalmente, la inspección se relaciona con la posibilidad que tiene la entidad de exigir, revisar y analizar información objetiva y subjetiva del sujeto supervisado. Un método para ejercer esta función es la visita *in situ*, la cual permite a la SuperTransporte recopilar la información necesaria para el correcto ejercicio de sus funciones.

Lo anterior se relaciona con la facultad de policía administrativa que posee la entidad, la cual refiere a que la Administración pública organiza sus funciones institucionalizándolas y formalizando las mismas para crear Entes o políticas públicas que le permitan cumplir sus fines. En ese sentido, el Consejo de Estado ha mencionado sobre las funciones de policía administrativa en cabeza de las superintendencias, que:

"Una administración pública debidamente constituida puede actuar de dos formas: imponiendo su voluntad frente a otros sujetos de derecho (en cumplimiento y realización de lo establecido en el ordenamiento jurídico) es decir, ejerciendo autoridad (...)"⁴

En ese sentido, el Consejo de Estado ha mencionado sobre las funciones de policía administrativa en cabeza de las superintendencias, que:

"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 hiper detalladas, para que pueda surtirse cabalmente en cada caso. No toda falta debe estar necesariamente descrita al mínimo detalle, 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 reprensión por parte de la autoridad correspondiente.

Entonces, a juicio de la Sala, independientemente de la denominación de la norma que imparta la instrucción de vigilancia (circulares, órdenes, reglamentos), todas tienen la entidad jurídica de ser aplicables a las entidades vigiladas y causar alguna consecuencia también jurídica o administrativa, pues, de lo contrario, no serían atendidas por falta de obligatoriedad."⁵

4.4. Frente al recurso de apelación interpuesto

El análisis del recurso interpuesto se efectúa en consideración al material probatorio que reposa en el expediente y a la luz de las disposiciones legales que atañen al tema a debatir, precisando que, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia, la órbita de competencia de la segunda instancia le hace imperioso emitir pronunciamiento únicamente en relación con los aspectos impugnados. No obstante, esto no es impedimento

³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia del 1° de abril de 2009. Expediente número. 32.800.

⁴Fundamentos de Derecho Administrativo. Alberto Montaña Plata. Universidad Externado de Colombia, 2010.

⁵CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Consejera Ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto. Sentencia Radicación 25000232400020060093701 del 15 de junio de 2017.

Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución número 5957 del 12 de agosto de 2019 por la cual se impuso sanción a la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera Cooperativa de Transportadores de Chiriguana "Cootranschi", identificada con NIT 800241479-1.

para extender la competencia a asuntos no impugnados cuando así se deba, cuando resulten inescindiblemente vinculados al objeto del recurso.

4.4.1. Respetto de los argumentos del recurrente:

El recurrente expresa que frente a los cargos primero y segundo confirmados "...La competencia en cuanto al SG SST y el plan anual de capacitación está establecida en la ley y en los reglamentos es del Ministerio de Trabajo, no obstante la Superintendencia pretende abracar competencias que no le corresponden." (Sic)

Teniendo en cuenta lo anterior, corresponde entonces a este Despacho aclarar que los bienes jurídicos protegidos por la Superintendencia de Transporte y por el Ministerio de Trabajo son distintos.

Se debe recordar que el Ministerio de Trabajo verifica el cumplimiento de las obligaciones que trae consigo el Código Sustantivo de Trabajo, que si bien, deben ser cumplidas a cabalidad por ser disposiciones normativas que rigen las relaciones laborales entre los empleadores y sus trabajadores, esto no libra a las empresas encargadas de la prestación del servicio público de transporte de cumplir con las obligaciones que fueron contraídas desde el momento en que se les otorgó la habilitación, cuya competencia recae en la Superintendencia de Transporte y que afectan directamente la prestación del servicio de transporte.

4.4.2. Del cargo primero, por contratar a los conductores que operan los vehículos del parque automotor

En este orden de ideas, es menester recordar lo previsto en el artículo 36 de la Ley 336 de 1996, según el cual:

"ARTÍCULO 36. Los conductores de los equipos destinados al servicio público de transporte serán contratados directamente por la empresa operadora de transporte, quien para todos los efectos será solidariamente responsable junto con el propietario del equipo (...)" (Énfasis añadido)

Y si los conductores de los vehículos destinados a la prestación del servicio público de transporte deben ser contratados directamente por la correspondiente empresa de transporte, y este derecho no se encuentra en discusión y por supuesto que debe ser garantizado a todos quienes se desempeñan como conductores de equipos destinados al servicio público. Lo anterior dentro del marco legal, sin generar variaciones por circunstancias propias o de un tercero.

Ahora, al respecto, la Corte Constitucional⁶ ha precisado enfáticamente:

"(...) la Ley 336 hace un énfasis especial en la necesidad de que la actividad del transporte se realice en condiciones de seguridad. Empero, de acuerdo con las medidas establecidas por la ley en torno al tema de la seguridad se percibe que estas condiciones no dependen únicamente del estado de los equipos, sino que también se derivan de la situación de los conductores u operadores de los mismos. Por eso, en la ley se atiende tanto a las necesidades de seguridad social de los conductores, como a sus requerimientos de capacitación y a la garantía del pago de sus salarios y del cumplimiento de jornadas máximas de trabajo (...)" (Énfasis añadido).

Así mismo, al declarar exequible el primer inciso del artículo 36 de la Ley 336 de 1996, la Corte Constitucional manifestó:

"(...) La Ley 336 de 1996 tiene entre sus metas fundamentales garantizar la seguridad en el transporte, asunto para el cual considera de gran importancia regular distintos aspectos de la situación laboral de los conductores. Estima la Corte que la relación que hace el Legislador entre la seguridad de los conductores y la seguridad del servicio de transporte no es nada descaminada, si se tienen en cuenta los antecedentes en esta materia en el país. Pero, además, encuentra esta Corporación que el Congreso cuenta con la libertad de decidir si en una materia como la del transporte se limita solamente

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena aprobada por acta número 38. Sentencia C – 579 - 99 del 11 de agosto de 1999, Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución número 5957 del 12 de agosto de 2019 por la cual se impuso sanción a la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera Cooperativa de Transportadores de Chiriguana "Cootranschi", identificada con NIT 800241479-1.

a regular lo relacionado con los equipos o las empresas, o si se ocupa también en la determinación de normas mínimas para regular las relaciones laborales dentro del sector. En este sentido, no tienen ningún asidero las afirmaciones del actor acerca de que las disposiciones atacadas del artículo 36 debían estar consignadas en otras leyes especiales⁷ (...)"

Igualmente, respecto de la contratación directa de los conductores de los equipos vinculados al parque automotor, la Corte Constitucional ha precisado:

"Es desde la perspectiva de la declaración de que Colombia es un Estado social que se debe analizar los ataques del actor contra las normas acusadas. Los textos legales impugnados precisan que los conductores de los equipos destinados al servicio público de transporte deben ser contratados directamente por la empresa operadora del transporte; que, para todos los efectos, las empresas serán solidariamente responsables junto con el propietario del equipo; y que el Gobierno debe expedir los reglamentos necesarios para armonizar las relaciones equitativas entre los distintos elementos que intervienen en la contratación y prestación del servicio de transporte, con criterios que impidan la competencia desleal y propugnen la racionalización del mercado del transporte"⁸. (Énfasis añadido).

Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social, respecto de la obligación que recae sobre las empresas operadora de transporte, impuesta a través del artículo 36 de la Ley 336 de 1996, ha precisado:

"Así las cosas, es claro que los conductores de transporte público así sean propietarios del vehículo, deben estar afiliados al Sistema General de Seguridad Social Integral (salud, pensiones y riesgos profesionales) como trabajadores cotizantes dependientes, no siendo viable por ello aceptar que el conductor asuma directa y totalmente el pago de los aportes a los sistemas ya mencionados como trabajador independiente cotizante, cuando es clara la obligación de establecer una relación de carácter laboral entre la empresa operadora de transporte y el conductor, sea este o no el propietario del vehículo"⁹.

Visto así, la conducta imputada a Cootranschi -a la que alude el cargo primero- NO solo se circunscribe a una situación laboral de competencia exclusiva del Ministerio de Trabajo, sino que configura una falta que implica un riesgo en la ejecución del servicio de transporte, infracción que, por lo tanto, escapa de la esfera de lo individual o contractual laboral para tener que ver en todo con la debida prestación del servicio y la seguridad del usuario, lo cual es pilar en toda la normatividad del transporte y trasciende entonces a la esfera del interés general amparado por la Superintendencia de Transporte.

En ese orden de ideas, para este Despacho los argumentos del recurrente no son de recibo, ni desvirtúan los hechos por los cuales fue sancionado en primera instancia, por lo que se mantendrá lo ordenado frente al cargo primero.

4.4.3. Frente al cargo segundo, por no contar con el programa y cronograma de capacitación a los conductores para la vigencia 2016

Al respecto, claramente se evidencia que Cootranschi, no cumplió con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 35 de la Ley 336 de 1996, el cual establece que recae en las empresas de transporte público, la obligación de implementar y desarrollar los programas de capacitación de los conductores, con el fin de garantizar la eficiencia y tecnificación de los operarios.

Así las cosas, es claro que: i) las empresas de transporte público deben desarrollar los programas de capacitación a todos los conductores que operan los equipos destinados a la prestación del servicio público y ii) dichas capacitaciones deben realizarse a través del SENA o de las entidades especializadas y autorizadas por el Ministerio de Transporte, situación que no sucedió en el presente caso, respecto de los conductores.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

⁹ Ministerio de Salud y la Protección Social. Concepto 186919 del 2 de julio de 2010

Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución número 5957 del 12 de agosto de 2019 por la cual se impuso sanción a la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera Cooperativa de Transportadores de Chiriguana "Cootranschi", identificada con NIT 800241479-1.

En esta instancia, este Despacho considera que no desarrollar los programas de capacitación a los conductores a través de las entidades especializadas y autorizadas por el Ministerio de Transporte, que permitan garantizar la idoneidad, eficiencia, técnica y experticia en los conductores que operan los equipos vinculados a su parque automotor, atenta contra la seguridad como principio rector en la prestación del servicio público de transporte, por ende, al transgredir este principio se pone en riesgo la integridad misma de todos los agentes del sistema. Con fundamento en lo expuesto, los argumentos no se encuentran llamados a prosperar.

Finalmente, y de conformidad con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019¹⁰, el valor de la multa que a título de sanción y por medio de esta Resolución confirma, actualizada será de:

Por el Cargo Primero: imponer una multa de (23,17 UVTs) Unidades de Valor Tributario, que a su turno equivalen a la suma de SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL CATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS (\$689.455).

Por el Cargo Segundo: imponer una multa de (601 UVTs) Unidades de Valor Tributario, que a su turno equivalen a la suma de DIECISIETE MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL PESOS (\$17.882.000).

Conforme a lo expuesto este Despacho,

V. RESUELVE

Artículo Primero: CONFIRMAR la declaratoria de responsabilidad y la sanción impuesta en contra de la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera Cooperativa de Transportadores de Chiriguana "Cootranschi" identificada con NIT 800241479-1, por los cargos primero y segundo, decisión que fue adoptada mediante la Resolución número 5957 del 12 de agosto de 2019 modificada por Resolución número 7893 del 21 de octubre de 2020, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

Artículo Segundo: ADVERTIR que el monto de la multa impuesta en contra de la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera Cooperativa de Transportadores de Chiriguana "Cootranschi", identificada con NIT 800241479-1, decisión que fue adoptada mediante la Resolución número 5957 del 12 de agosto de 2019, modificada por Resolución número 7893 del 21 de octubre de 2020, corresponde a: i) por el Cargo Primero, (23,17 UVTs) Unidades de Valor Tributario equivalentes a SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS (\$689.455) y ii) por el Cargo Segundo, (601 UVTs) Unidades de Valor Tributario, equivalentes a DIECISIETE MILLONES OCHOCIENTOS OCHENTA Y DOS MIL PESOS (\$17.882.000), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución

Parágrafo Primero: Para efectos del pago de la multa el sancionado deberá dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firme esta providencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, comunicase a las líneas telefónicas: (57-1) 2693370 y Línea gratuita nacional 01 8000915615, donde le será generado el recibo de pago con código de barras en el cual se detallará el valor a cancelar. El pago deberá realizarse en el BANCO DE OCCIDENTE a favor de la Superintendencia de Transporte en la cuenta corriente número 223-03504-9.

Artículo Tercero: NOTIFICAR el contenido de la presente Resolución, a través de la Secretaria General de la Superintendencia de Transporte, al apoderado y/o representante legal y/o a quién haga sus veces de la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera Cooperativa de Transportadores de Chiriguana "Cootranschi", identificada con NIT 800241479-1, teniendo en cuenta,

¹⁰ "ARTÍCULO 49. CÁLCULO DE VALORES EN UVT. A partir del 1 de enero de 2020, todos los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, actualmente denominados y establecidos con base en el salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Tributario (UVT). En adelante, las actualizaciones de estos valores también se harán con base en el valor de la UVT vigente.
PARÁGRAFO. Los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, que se encuentren ejecutoriados con anterioridad al 1 de enero de 2020 se mantendrán determinados en smmlv."

Por la cual se resuelve el recurso de apelación interpuesto en contra de la Resolución número 5957 del 12 de agosto de 2019 por la cual se impuso sanción a la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera Cooperativa de Transportadores de Chiriguana "Cootranschi", identificada con NIT 800241479-1.

especialmente, lo previsto en el Decreto Ley 491 de 2020. Para estos efectos adviértase que la investigada tiene registrada, según el Certificado de Existencia y Representación Legal de la Cámara de Comercio, la dirección electrónica: cootranschi@hotmail.com, y que su dirección fiscal está ubicada en la CL 8 6 100 BRR CENTRO, en Chiriguana, Cesár.

Artículo Cuarto: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su notificación, y contra el mismo no procede recurso alguno.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los

El Superintendente de Transporte Ad Hoc,

2022 DE 11/03/2021



Wilmer Arley Salazar Arias

**Notificar
Investigada**

Nombre: Cooperativa de Transportadores de Chiriguana "Cootranschi"
Identificación: NIT 800241479-1
Representante Legal: Valero Sierra Luis Humberto o quien haga sus veces
Dirección: CL 8 6 100 BRR CENTRO
Ciudad: Chiriguana, Cesár.
Correo electrónico: cootranschi@hotmail.com

Proyectó: M.A.G.C.

Revisó: Dra. María Fernanda Serna Quiroga - Jefe Oficina Asesora Jurídica