

Bogotá, 28/11/2023

Al contestar citar en el asunto



Radicado No.: **20235331049181**

Fecha: 28/11/2023

Señor (a) (es)

**Mixer Sas**

Carrera 17A No 60A - 19 VIA PALENQUE  
GIRON (SAN JUAN DE), Santander

Asunto: 9313 Notificacion De Aviso

Respetado Señor(a) o Doctor(a):

De manera atenta, me permito notificarle que la Superintendencia de Transporte, expidió la(s) resolución(es) No(s) **9313** de **19/10/2023** contra esa empresa.

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

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

Procede recurso de reposición ante el (la) Directora de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha de notificación.

NO

SI

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

NO

SI

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

NO

SI

Sin otro particular.

Atentamente,



Firmado  
digitalmente por  
BARRADA  
CRISTANCHO  
CAROLINA

**Carolina Barrada Cristancho**  
Coordinadora Grupo de Notificaciones

Anexo: Copia del Acto Administrativo  
Proyectó: Nataly Alexandra Garzón Quintero  
Revisó: Carolina Barrada Cristancho

**MINISTERIO DE TRANSPORTE  
SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE**

**RESOLUCIÓN NÚMERO 9313 DE 19/10/2023**

*“Por la cual se decide una investigación administrativa”*

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

En ejercicio de las facultades legales, en especial las previstas en la Ley 105 de 1993, Ley 336 de 1996, la Ley 1437 de 2011, la Ley 1564 de 2012, el Decreto 1079 de 2015 y el Decreto 2409 de 2018 y,

**CONSIDERANDO**

**PRIMERO:** Que en el artículo 365 de la Constitución Política se establece que: “[l]os servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la Ley (...) En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios (...)”.

**SEGUNDO:** Que de conformidad con lo dispuesto por los numerales 3 y 4 del artículo 5 del Decreto 2409 del 2018, es función de la Superintendencia de Transporte “[v]igilar, inspeccionar y controlar el cumplimiento de las disposiciones que regulan la debida prestación del servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y la protección de los usuarios del sector transporte, salvo norma especial en la materia”, así como “(...) las condiciones subjetivas de las empresas de servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura y servicios conexos”.

**TERCERO:** Que el numeral 3 del artículo 22 del Decreto 2409 del 2018 se establece como función de la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre “[t]ramitar y decidir, en primera instancia, las investigaciones administrativas que se inicien, de oficio o a solicitud de cualquier persona, por la presunta infracción a las disposiciones vigentes en relación con la debida prestación del servicio público de transporte, servicios conexos a este, así como la aplicación de las normas de tránsito”.

**3.1. Competencia de la Superintendencia de Transporte**

El objeto de la Superintendencia de Transporte consiste en ejercer las funciones de vigilancia, inspección y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su infraestructura, cuya delegación<sup>1</sup> se concretó en (i) inspeccionar,

<sup>1</sup> Al amparo de lo previsto en los artículos 189 numeral 22 y 365 de la Constitución Política de Colombia: “Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos”. Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o

**RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023**

vigilar y controlar la aplicación y el cumplimiento de las normas que rigen el sistema de tránsito y transporte; y (ii) vigilar, inspeccionar, y controlar la permanente, eficiente y segura prestación del servicio de transporte,<sup>2</sup> sin perjuicio de las demás funciones previstas en la ley.

De otra parte, se previó que estarán sometidas a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Transporte<sup>3</sup> (i) las sociedades con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte; (ii) las entidades del Sistema Nacional de Transporte,<sup>4</sup> establecidas en la ley 105 de 1993 y (iii) las demás que determinen las normas legales.<sup>5</sup>

**CUARTO:** Que respecto de la facultad de las entidades con funciones de inspección, vigilancia y control para solicitar documentación, se tiene que de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Constitución Política de Colombia “[p]ara efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley<sup>6</sup>”, en concordancia con lo previsto por el Código de Comercio Colombiano en el artículo 289<sup>7</sup>.

Así, constitucionalmente<sup>8</sup> se limitó la imposibilidad de acceder a la información privilegiada o reservada a ciertos sujetos, así: (i) Que ejerzan funciones judiciales: es decir, corresponde a los funcionarios de la rama jurisdiccional y cualquier otro sujeto que ejerza la función pública de administrar justicia en la República de Colombia.<sup>9</sup> (ii) Que ejerzan funciones tributarias: se refiere a las

---

indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.”

<sup>2</sup> Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 4

<sup>3</sup> Cfr. Decreto 101 de 2000 artículo 42. Vigente de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del decreto 2409 de 2018

<sup>4</sup> **“Artículo 1º.- Sector y Sistema Nacional del Transporte.** Integra el sector Transporte, el Ministerio de Transporte, sus organismos adscritos o vinculados y la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional, en cuanto estará sujeta a una relación de coordinación con el Ministerio de Transporte. **Conforman el Sistema de Nacional de Transporte**, para el desarrollo de las políticas de transporte, además de los organismos indicados en el inciso anterior, los organismos de tránsito y transporte, tanto terrestre, aéreo y marítimo e infraestructura de transporte de las entidades territoriales y demás dependencias de los sectores central o descentralizado de cualquier orden, que tengan funciones relacionadas con esta actividad.”

<sup>5</sup> Lo anterior, en congruencia por lo establecido en el artículo 9 de la ley 105 de 1993, la ley 336 de 1996 y demás leyes aplicables a cada caso concreto.

<sup>6</sup> Artículo 15 Constitución Política de Colombia.

<sup>7</sup> Artículo 289. “Las sociedades sometidas a vigilancia enviarán a la Superintendencia copias de los balances de fin de ejercicio con el estado de la cuenta de pérdidas y ganancias y en todo caso del cortado en 31 de diciembre de cada año, elaborados conforme a la ley. Dicho balance será “certificado”. El Gobierno Nacional podrá establecer casos en los cuales, en atención al volumen de los activos o de ingresos sea admisible la preparación y difusión de estados financieros de propósito general abreviados. Las entidades gubernamentales que ejerzan inspección, vigilancia o control, podrán exigir la preparación y difusión de estados financieros de períodos intermedios. Estos estados serán idóneos para todos los efectos, salvo para la distribución de utilidades.

<sup>8</sup> Artículo 15 “(...) Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.”

<sup>9</sup> La H. Corte Constitucional ha recordado que la función de administrar justicia ha sido definida por el legislador en los términos del artículo 1º de la ley 270 de 1996, de conformidad con el cual “[l]a administración de Justicia es la parte de la función pública que cumple el Estado encargada por la Constitución Política y la ley de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ellas, con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional”. H. Corte Constitucional. Sentencia T-234 de 2011 “(...) su interceptación o registro sólo pueda realizarse “mediante orden judicial”, lo que restringe la competencia para ello a los funcionarios de la rama jurisdiccional, pero con una limitación establecida por el legislador, pues ellos no pueden ordenar la interceptación o registro sino “en los casos y con las formalidades que establezca la ley”. H. Corte Constitucional Sentencia C-1042 de 2002.

**RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023**

autoridades encargadas de ejercer control fiscal<sup>10</sup>, tanto a nivel nacional (DIAN), como a nivel territorial.<sup>11</sup> (iii) Que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control.<sup>12</sup> (Subrayado fuera del texto)

De acuerdo con la anterior normatividad, la Superintendencia de Transporte puede solicitar a quien corresponda copia de documentos y de información en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, con el fin que dicha documentación sea revisada para establecer presuntas irregularidades en la aplicación de normas de su competencia.

**QUINTO:** Que mediante Resolución No. 2118 del 23 de mayo de 2023, se ordenó abrir investigación y se formuló pliego de cargos en contra de la empresa **MIXER S.A.S**, identificada con **NIT. 800072446-1** (en adelante la Investigada), con el fin de determinar si presuntamente vulneró la conducta descrita en el literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, al incurrir en la omisión de reportar los estados financieros correspondientes a las vigencias 2019 y 2020, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15 de la Constitución Política, en el artículo 289 del Código de Comercio y en las Resoluciones No. 6299 del 28 de abril de 2020<sup>13</sup>, modificada por la Resolución No. 6455 del 12 de junio de 2020<sup>14</sup>, la Resolución No. 7700 del 02 de octubre de 2020<sup>15</sup> y la Resolución 2331 del 07 de abril de 2021<sup>16</sup>

**SEXTO:** La Resolución de apertura fue notificada personalmente por correo electrónico el día 15 de junio de 2023, según Certificado expedido por la Empresa Andes, aliado de la Empresa de Servicios Postales Nacionales S.A. 4/72.

<sup>10</sup> La función tributaria corresponde a "revisar si se aplicaron bien o no las normas tributarias, con la investidura institucional que tiene la administración, con las herramientas legales de que dispone, y dentro de los límites del debido proceso y del respeto a las demás garantías del contribuyente-ciudadano". Piza Rodríguez, Julio Roberto. La función de fiscalización tributaria en Colombia, en Revista de Derecho Fiscal, No. 7. Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., p. 231.

<sup>11</sup> "Las facultades tributarias se encuentran jerarquizadas entre los órganos de representación política a nivel nacional y local y se contempla la protección especial de los derechos mínimos de las entidades territoriales, lo cual ha llevado a la jurisprudencia de esta Corporación a plantear reglas precisas sobre el grado constitucionalmente admisible de intervención del legislador en la regulación de los tributos territoriales (...)". H. Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2012.

<sup>12</sup> Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que estas funciones no cuentan con una definición legal que sean aplicables para todas las Superintendencias, pero se pueden entender de la siguiente forma: "**Aunque la ley no define 'inspección, control y vigilancia', el contenido y alcance de estas funciones puede extraerse de diversas disposiciones especiales que regulan su ejercicio en autoridades típicamente supervisoras, como las leyes 222 de 1995 (Superintendencia de Sociedades), 1122 de 2007 (Superintendencia Nacional de Salud) y 1493 de 2011 (Dirección Nacional de Derechos de Autor), entre otras. [...] puede señalarse que la función administrativa de inspección comporta la facultad de solicitar información de las personas objeto de supervisión, así como de practicar visitas a sus instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad; la vigilancia, por su parte, está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normatividad que lo rige; y, finalmente, el control permite ordenar correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo". H. Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero ponente: William Zambrano Cetina Bogotá, D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil quince (2015). Radicado número: 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223). También ver: Superintendencia Bancaria Concepto No. 2000023915-3. Noviembre 15 de 2000. También ver: H. Corte Constitucional Sentencias C-782 de 2007 y C-570 de 2012.**

<sup>13</sup> "Por la cual se establecen los parámetros para la presentación de información de carácter subjetivo de la vigencia 2019, por parte de los sujetos supervisados de la entidad".

<sup>14</sup> "Por la cual se prorroga el término establecido en la resolución número 6299 del 28 de abril de 2020 para la presentación de la información de carácter subjetivo de la vigencia 2019 por parte de los sujetos supervisados por la entidad y se dictan otras disposiciones"

<sup>15</sup> "Por la cual se prorroga el término establecido en la Resolución número 6455 del 12 de junio de 2020, para la presentación de la información de carácter subjetivo de la vigencia 2019 por parte de los sujetos supervisados por la entidad"

<sup>16</sup> "por la cual se establecen los parámetros para la presentación de la información de carácter subjetivo de la vigencia 2020, por parte de los sujetos supervisados por la entidad"

**RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023**

**SÉPTIMO:** Una vez notificada la resolución de apertura de investigación, la Investigada contaba con el término de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación del acto administrativo para presentar descargos, solicitar y aportar las pruebas que pretendiera hacer valer dentro del proceso, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, término que venció el 10 de julio de 2023.

Así las cosas, consultado el sistema de gestión documental de la Entidad, se observó que la Investigada no presentó descargos, dentro del término señalado por la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre en la Resolución de formulación de cargos, ni solicitó o aportó pruebas que pretendiera hacer valer dentro de la investigación.

Dado lo anterior, se evidencia que la investigada no hizo uso de su derecho a la defensa y contradicción.

**OCTAVO:** En ese orden de ideas, este Despacho encuentra procedente verificar la regularidad del proceso:

## **8.2. Facultades de la Superintendencia de Transporte.**

La Superintendencia de Transporte es un organismo descentralizado del orden nacional, de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal, adscrita al Ministerio de Transporte.<sup>17</sup>

El objeto de esta Superintendencia consiste en ejercer las funciones de vigilancia, inspección, y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su infraestructura, cuya delegación<sup>18</sup> se concretó en (i) inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación y el cumplimiento de las normas que rigen el sistema de tránsito y transporte; y (ii) vigilar, inspeccionar, y controlar la permanente, eficiente y segura prestación del servicio de transporte,<sup>19</sup> sin perjuicio de las demás funciones previstas en la ley.

De otra parte, se previó que estarán sometidas a inspección, vigilancia y control de la SuperTransporte<sup>20</sup> (i) las sociedades con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte; (ii) las entidades del Sistema Nacional de Transporte<sup>21</sup>, establecida en la ley 105 de 1993 excepto el Ministerio de Transporte, en lo relativo al

<sup>17</sup> Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 3.

<sup>18</sup> Al amparo de lo previsto en los artículos 189 numeral 22 y 365 de la Constitución Política de Colombia: "Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos." "Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios."

<sup>19</sup> Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 4.

<sup>20</sup> Cfr. Decreto 101 de 2000 artículo 42. Vigente de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del decreto 2409 de 2018.

<sup>21</sup> "Artículo 1º.- Sector y Sistema Nacional del Transporte. Integra el sector Transporte, el Ministerio de Transporte, sus organismos adscritos o vinculados y la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional, en cuanto estará sujeta a una relación de coordinación con el Ministerio de Transporte.

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



**RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023**

ejercicio de las funciones que en materia de transporte legalmente les corresponden; y (iii) las demás que determinen las normas legales<sup>22</sup>.

Así mismo, en el numeral 3 del artículo 22 del Decreto 2409 del 2018 se establece como función de la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre tramitar y decidir, en primera instancia, las investigaciones administrativas que se inicien, de oficio o a solicitud de cualquier persona, por la presunta infracción a las disposiciones vigentes en relación con la debida prestación del servicio público de transporte, servicios conexos a este, así como la aplicación de las normas de tránsito.

Igualmente, en el numeral 4 del artículo 22 del Decreto 2409 del 2018 se establece como función de la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre imponer las medidas y sanciones que correspondan de acuerdo con la Ley, por la inobservancia de órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia o de la obstrucción de su actuación administrativa, previa solicitud de explicaciones y práctica de pruebas si hay lugar a ello<sup>23</sup>.

Finalmente, este Despacho encuentra que teniendo en cuenta que la investigada no allego descargos en los términos concedidos en la Resolución de apertura de la Investigación, se dará aplicación a lo establecido en el artículo 51 de la ley 336 de 1996<sup>24</sup>, para proferir decisión de fondo, el cual a su tenor indica:

*(...) **ARTÍCULO 51.**-Presentados los descargos y practicadas las pruebas decretadas, si fuere el caso se adoptará la decisión mediante acto administrativo motivado. Esta actuación se someterá a las reglas sobre vía gubernativa señaladas en el Código Contencioso Administrativo (...)*

## **8.2. Regularidad del procedimiento administrativo.**

### 8.2.1. Oficiosidad.

Resulta relevante señalar que la oficiosidad es la potestad que tiene el Juez, en el impulso y dirección del proceso, debiendo este tomar las medidas pertinentes para que las partes observen las formas establecidas por la Ley, y disponiendo este de los medios necesarios para la búsqueda de la verdad, incluso sin el requerimiento de las partes.

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

<sup>22</sup> Lo anterior, en congruencia por lo establecido en el artículo 9 de la ley 105 de 1993, la ley 336 de 1996 y demás leyes aplicables a cada caso concreto.

<sup>23</sup> Según lo establecido en los numerales 9 y 13 del artículo 14 del decreto 1016 de 2000, modificado por el artículo 10 del decreto 2741 de 2001, la Superintendencia Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor tiene entre otras, la función de asumir de oficio o a solicitud de cualquier autoridad o persona interesada, la investigación de las violaciones de las normas relativas al transporte terrestre de conformidad con la legislación vigente y las demás que se implementen para tal efecto.

<sup>24</sup> "Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte".

**RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023**

complemento informativo suficiente para que el fallador pueda formarse cabal concepto acerca del asunto objeto de su examen.

Al respecto, la H. Corte Constitucional se ha pronunciado así:

*"Por regla general, los regímenes sancionatorios en Colombia se rigen por el principio de oficiosidad, en virtud del cual las autoridades a quienes se ha confiado la administración del poder sancionatorio, deben impulsar la actuación sin contar necesariamente con el concurso de los afectados por la conducta investigada. De manera excepcional, en algunos ámbitos normativos sancionatorios se acoge el principio dispositivo en virtud del cual la acción no puede iniciarse sino a instancia de la víctima o perjudicado con la infracción, y se prevé así mismo la correlativa potestad del ofendido de poner fin a la acción penal mediante la figura del desistimiento. Conforme a esta opción, en los eventos específicamente previstos en la Ley, se permite a los particulares disponer el inicio o culminación de una actuación, esto último a través de la figura del desistimiento que implica el abandono voluntario del procedimiento. La aceptación del desistimiento con efectos extintivos de la acción constituye una decisión del legislador en materia sancionatoria que responde a valoraciones de diferente orden, tales como (i) la naturaleza y entidad de los bienes jurídicos que se encuentran comprometidos en la infracción; (ii) el interés público o privado involucrado en la conducta correspondiente; (iii) la potencialidad lesiva que la conducta represente; (iv) los intereses estatales de prevención involucrados en las prohibiciones correspondientes, entre otros. Para la jurisprudencia, es la naturaleza pública o privada de los intereses que han sido objeto de amenaza o lesión, lo que determina la posibilidad de aceptar el desistimiento con efectos extintivos de la acción o su impulso oficioso"<sup>25</sup>*

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

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

En el caso que nos ocupa este Despacho observa que no fue necesario solicitar pruebas de oficio, toda vez que las pruebas que obraban en el expediente fueron analizadas a la luz de la conducencia pertinencia y utilidad de estas decretando aquellas que cumplieran dichas condiciones.

### **8.2.2. Principio de legalidad de las faltas y las sanciones.**

Es relevante para el presente caso hacer referencia al concepto emitido por el H. Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil el pasado 5 de marzo

---

<sup>25</sup> Sentencia C-885 de 2007 de la H. Corte Constitucional.



**RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023**

de 2019.<sup>26</sup> Atendiendo las consultas formuladas por el Gobierno Nacional el 24 de octubre de 2018, el H. Consejo de Estado señaló lo siguiente:

- (i) El principio de legalidad de las faltas y las sanciones es plenamente aplicable en materia de transporte terrestre.<sup>27</sup>
- (ii) Este principio se manifiesta en a) la reserva de ley, y b) la tipicidad de las faltas y las sanciones:<sup>28</sup>
  - a) Lo primero se manifiesta en que hay una reserva de ley ordinaria para tipificar conductas y sanciones administrativas.<sup>29</sup> Por lo tanto, no se admite la tipificación de conductas en reglamentos u otras normas que no tienen ese rango de ley.<sup>30-31</sup>
  - b) Lo segundo se manifiesta en que los “elementos esenciales del tipo” deben estar en la ley, particularmente la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción y la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de esta.<sup>32</sup>
- (iii) Sólo en la medida que se encuentren dentro de la Ley esos “elementos esenciales del tipo”, puede hacerse una complementación con decretos, resoluciones y otras disposiciones de rango infralegal.<sup>33</sup>

En efecto, el principio de legalidad “*exige que las sanciones sean comprensibles para sus destinatarios*” desde la misma ley, sin perjuicio de

<sup>26</sup> Número único 11001-03-06-000-2018-00217-00. Radicación interna: 2403. Levantada la Reserva legal mediante oficio No. 115031 de fecha 20 de marzo de 2019.

<sup>27</sup> “El principio de legalidad de las faltas y de las sanciones previsto en el artículo 29 CP, debe observarse para establecer las infracciones administrativas y las sanciones correspondientes en todos los ámbitos regulados, dentro del contexto del Estado Regulador, incluido por supuesto el sector del transporte terrestre.” (negrilla fuera de texto) Cfr. Pp. 48 y 76

<sup>28</sup> Dicho principio, como quedó expuesto, se manifiesta en las dimensiones reserva de ley y tipicidad”. (negrilla fuera de texto) Cfr. Pp. 48 y 76

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

<sup>30</sup> “(...) no es posible predicar lo mismo en cuanto a la remisión efectuada a las normas reglamentarias, puesto que ello supone que el ejecutivo quede investido de manera permanente para establecer infracciones mediante la expedición de actos administrativos de carácter general.” Cfr. Pp. 38

<sup>31</sup> “La Constitución no permite otorgar a la Administración la potestad genérica de establecer vía reglamento infracciones y sanciones administrativas, pues tiene reserva de ley ordinaria, y debe en todo caso respetar el debido proceso en punto a la legalidad y a la tipicidad, de conformidad con el inciso 2 del artículo 29 de la Carta Política.” Cfr. Pp. 49 y 77 “(...) no es constitucionalmente admisible ‘delegar’ en otra autoridad estatal la competencia de determinar las infracciones y las sanciones, toda vez que es exclusiva del Legislador, con lo cual se reafirma el principio de reserva de ley en materia sancionatoria administrativa bajo los criterios expuestos en este concepto, así como la formulación básica del principio de tipicidad”. Cfr. Pg. 19

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

<sup>33</sup> “No son admisibles formulaciones abiertas, que pongan la definición de la infracción o de la sanción prevista en la ley en manos de la autoridad administrativa. En cuanto a la posibilidad del reenvío normativo a decretos reglamentarios, corresponde al legislador delimitar el contenido de la sanción a través de la configuración de los elementos estructurales del tipo, por lo que la remisión a la norma reglamentaria debe permitir su cumplida ejecución. En tales casos, el contenido de la ley estará referido al núcleo esencial de la materia reservada, de manera que el reglamento se limite a desarrollar, complementar y precisar lo que ya ha sido de manera expresa contemplado en la ley. Es aquí donde el reglamento cumple una función de “colaboración” o complementariedad.” Cfr. Pp. 42, 49 y 77

**RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023**

que se complemente con decretos y resoluciones en las materias técnicas a las que alude la regulación, dada la imposibilidad del Legislador de previsión total de las conductas sancionables.<sup>34</sup>

- (iv) De esa forma, la Superintendencia de Transporte, como autoridad encargada de inspeccionar, vigilar y controlar el sector transporte, debe dar aplicación en sus investigaciones administrativas a los fundamentos legales para establecer la responsabilidad y de ser procedente imponer las sanciones a que haya lugar.<sup>35</sup>

En el caso que nos ocupa, este Despacho observa lo siguiente:

En esta etapa, el Despacho encuentra que se han respetado las “garantías mínimas previas”, en la medida que la actuación (i) ha sido tramitada por la autoridad competente; (ii) se ha notificado o comunicado a la Investigada, según el caso, sobre las actuaciones propias del proceso en los términos previstos en la ley; (iii) se concedió a la Investigada la oportunidad para expresar libre y abiertamente sus opiniones y argumentos; y (iv) se le concedió igualmente la oportunidad para contradecir o debatir los cargos formulados en su contra, tanto en descargos como en alegatos de conclusión.<sup>36</sup>

Asimismo, se han respetado los derechos y garantías de la Investigada en la etapa probatoria, en la medida que (i) se concedió a la Investigada la oportunidad para presentar y solicitar pruebas; (ii) se concedió igualmente la oportunidad para controvertir las que obran en su contra; y (iii) se respetó el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, su práctica observando las reglas del debido proceso.<sup>37</sup>

Así entonces, encuentra este Despacho que, en la investigación misma, se ha garantizado el debido proceso de la Investigada.<sup>38</sup>

**NOVENO:** Encontrando que la actuación se ha adelantado con respeto de los derechos y garantías Constitucionales y legales, se procede a resolver la investigación en los siguientes términos:<sup>39</sup>

### **9.1. Marco normativo.**

La Ley 336 de 1996: *“Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte”* estableció en el literal c del artículo 46 que:

<sup>34</sup> Cfr. Pp. 19 a 21

<sup>35</sup> “En lo atinente al principio de tipicidad, (...) **lo que se exige es un fundamento legal en donde se señalen los elementos básicos de la sanción**, marco dentro del cual la autoridad titular de la función administrativa pueda precisar, **los elementos de la sanción que haya de ser aplicada por otra autoridad**, no por ella misma.” Cfr. Pg. 19

<sup>36</sup> Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-315 de 2012.

<sup>37</sup> “a) el derecho para presentarlas y solicitarlas; b) el derecho para controvertir las pruebas que se presenten en su contra; c) el derecho a la publicidad de la prueba, pues de esta manera se asegura el derecho de contradicción; d) el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, observando las reglas del debido proceso, siendo nula de pleno derecho la obtenida con violación de éste; e) el derecho a que de oficio se practiquen las pruebas que resulten necesarias para asegurar el principio de realización y efectividad de los derechos; y f) el derecho a que se evalúen por el juzgador las pruebas incorporadas al proceso”. Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-203 de 2011. A ese mismo respecto ver: H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez Bogotá, D. C., ocho (8) de marzo de dos mil siete (2007) Radicación número: 25000-23-26-000-1995-01143-01(14850).

<sup>38</sup> Cfr. Constitución Política de Colombia artículo 29. Ley 1437 de 2011 artículo 3.

<sup>39</sup> Cfr. Ley 336 de 1996 artículo 51, concordante con el artículo 49 de la ley 1437 de 2011.

**RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023**

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

(...)

*c. En caso de que el sujeto no suministre la información que legalmente le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante"*

En tal sentido, la Resolución No. 6299 del 28 de abril de 2020, la Superintendencia de Transporte estableció los parámetros para el reporte de estados financieros por parte de las entidades sujetas a supervisión, en las que se incluyeron los plazos determinados según los dos últimos dígitos del NIT<sup>40</sup> (sin contemplar el dígito de verificación), así:

**Tabla No. 2.** Plazos de cargue y envío de la información según NIT<sup>41</sup>

Últimos dos dígitos del NIT	Fecha de entrega:
91-00	16 al 17 de junio de 2020
81-90	18 al 19 de junio de 2020
71-80	23 al 24 de junio de 2020
61-70	25 al 26 de junio de 2020
51-60	30 de junio al 1 de julio de 2020
41-50	2 al 3 de julio de 2020
31-40	6 al 7 de julio de 2020
21-30	8 al 9 de julio de 2020
11-20	10 al 13 de julio de 2020
01-10	14 al 15 de julio de 2020

De acuerdo con lo anterior, la vigilada debía reportar y cargar la información correspondiente a los estados financieros de la vigencia 2019 dentro del periodo de tiempo correspondiente a los dos últimos números del NIT sin tener en cuenta el dígito de verificación, como se pudo observar en la Tabla No. 2.

No obstante, tal como se indicó en la Resolución No. 6455 del 12 de junio de 2020<sup>42</sup>, fue necesario prorrogar el término de reporte de información de estados financieros de la vigencia 2019 teniendo en cuenta las medidas en materia de prevención, manejo y control impartidas por el Gobierno Nacional para contener la propagación del COVID-19 y con el propósito de que los supervisados pudieran atender las instrucciones de la Presidencia de la República y los Ministerios de Trabajo y Salud.

Conforme con lo expuesto se resolvió en el artículo primero de la mencionada resolución lo siguiente:

**"Artículo primero. Prorróguese el término señalado en el artículo cuarto de la Resolución 6299 del 28 de abril de 2020 para el reporte de la información de carácter subjetivo hasta el día 30 de septiembre de 2020, de la siguiente manera:**

<sup>40</sup> Grupos NIIF 1, 2 y 3, Grupos Contaduría General de la Nación - Resoluciones Nos. 414 de 2014 y 533 de 2015 y Grupo Entidades en Proceso de Liquidación con corte a diciembre 31 de 2018.

<sup>41</sup> Artículo 4 de la Resolución No. 6299 del 28 de abril de 2020.

<sup>42</sup> Publicada en la página web de la Entidad en el link:

[https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2020/Junio/Notificaciones\\_12\\_RG/20205320064555.pdf](https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2020/Junio/Notificaciones_12_RG/20205320064555.pdf).

Tal y como consta en el expediente. Así como en el Diario Oficial No. 51.343 del 12 de junio de 2020.

**RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023**

**Tabla No. 3.** Plazos de cargue y envío de la información según NIT.

Últimos dos dígitos del NIT	Plazo máximo para el envío de la información en el año 2020
91-00	17 de septiembre de 2020
81-90	18 de septiembre de 2020
71-80	21 de septiembre de 2020
61-70	22 de septiembre de 2020
51-60	23 de septiembre de 2020
41-50	24 de septiembre de 2020
31-40	25 de septiembre de 2020
21-30	28 de septiembre de 2020
11-20	29 de septiembre de 2020
01-10	30 de septiembre de 2020

De acuerdo con lo anterior, la vigilada debía reportar y cargar la información correspondiente a los estados financieros de la vigencia 2019 dentro del periodo de tiempo correspondiente a los dos últimos números del NIT sin tener en cuenta el dígito de verificación.

De la misma manera y de acuerdo con lo establecido por la Resolución 7700 del 02 de octubre de 2020, se hizo necesario realizar una nueva prórroga al término de reporte de información de estados financieros teniendo en cuenta que, a la fecha de proyección de la mencionada Resolución, de un universo de aproximadamente 8.424 vigilados, solamente 4.125 han realizado la presentación de la información de carácter subjetivo de la vigencia 2019. Por lo cual se resolvió *"Prorróguese el término señalado en el artículo primero de la Resolución 6455 del 12 de junio de 2020 para el reporte de la información de carácter subjetivo de la vigencia 2019 hasta el día 12 de octubre de 2020"*.

De lo anterior se entiende que, la totalidad de supervisados de la Superintendencia de Transporte tenían como plazo máximo para reportar y cargar la información sobre estados financieros correspondientes a la vigencia 2019 en el sistema VIGIA, hasta el 12 de octubre de 2020.

Así las cosas, es evidente que esta Superintendencia resaltó e indicó a través de distintas resoluciones: i) la normativa que establece la obligación de entregar información señalada; ii) los requisitos que debe cumplir la información al entregarse; y, iii) las condiciones para ser entregada, como fue la utilización del Sistema Nacional de Supervisión al Transporte – VIGIA teniendo en cuenta que para la vigencia de 2019 el plazo máximo era el día 12 de octubre de 2020.

Por su parte, con respecto a la obligación de reportar a la Superintendencia de Transporte estados financieros correspondientes a la vigencia 2020 a través del Sistema Nacional de Supervisión al Transporte (VIGIA), de acuerdo con las condiciones establecidas mediante la Resolución No. 2331 del 07 de abril de 2021<sup>43</sup>.

En tal sentido, en la mencionada Resolución se establecieron los parámetros para el reporte de estados financieros por parte de las entidades sujetas a su supervisión, así las cosas, en el artículo 4 de la mencionada Resolución, se incluyeron los plazos de cargue y envío de la información determinados según

<sup>43</sup> Por la cual se establecen los parámetros para la presentación de la información de carácter subjetivo de la vigencia 2020, por parte de los sujetos supervisados de la entidad.

**RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023**

los dos últimos dígitos del NIT (sin contemplar el dígito de verificación), de la siguiente forma:

**Tabla No. 4.** Plazos de cargue y envío de la información según NIT<sup>44</sup>

Últimos dos (2) dígitos del NIT	Fecha límite de entrega	Últimos dos (2) dígitos del NIT	Fecha límite de entrega
01- 05	Miércoles 21 de abril	51 - 55	Miércoles 05 de mayo
06- 10	Jueves 22 de abril	56 - 60	Jueves 06 de mayo
11- 15	Viernes 23 de abril	61 - 65	Viernes 07 de mayo
16 - 20	Lunes 26 de abril	66 - 70	Lunes 10 de mayo
21 - 25	Martes 27 de abril	71 - 75	Martes 11 de mayo
26 - 30	Miércoles 28 de abril	76 - 80	Miércoles 12 de mayo
31 - 35	Jueves 29 de abril	81 - 85	Jueves 13 de mayo
36 - 40	Viernes 30 de abril	86 - 90	Viernes 14 de mayo
41 - 45	Lunes 03 de mayo	91 - 95	Martes 18 de mayo
46 - 50	Martes 04 de mayo	96 - 00	Miércoles 19 de mayo

De acuerdo con lo anterior, la vigilada debía reportar y cargar la información correspondiente a los estados financieros de la vigencia 2020 dentro del periodo de tiempo correspondiente a los dos últimos números del NIT sin tener en cuenta el dígito de verificación, como se pudo observar en la Tabla No. 4.

**9.1.1. Finalidad de la actuación administrativa.**

El control y vigilancia de la actividad transportadora y de las actividades relacionadas con la misma se encuentra en cabeza del Estado,<sup>45</sup> con la colaboración y participación de todas las personas.<sup>46</sup> A ese respecto, se previó en la ley que las autoridades controlarán la adecuada prestación del servicio, en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad,<sup>47</sup> enfatizando que “[l]a seguridad, especialmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye prioridad esencial en la actividad del Sector y del Sistema de Transporte”.<sup>48</sup>

Y particularmente en el Decreto 2409 de 2018 se señaló que la Superintendencia de Transporte “velará por el libre acceso, seguridad y legalidad, en aras de contribuir a una logística eficiente del sector”.<sup>49</sup>

Esas finalidades impuestas sobre las actuaciones de la Superintendencia de Transporte tienden a la satisfacción del interés público.<sup>50</sup> Lo anterior es así, (i) en la medida que el servicio de transporte tiene carácter de “servicio público esencial”;<sup>51</sup> (ii) por los derechos fundamentales involucrados en la actividad transportadora, incluyendo la vida e integridad de los pasajeros;<sup>52</sup> (iii) por la incidencia que tiene el transporte en la competitividad del país.<sup>53</sup>

<sup>44</sup> Artículo 4 de la Resolución No. 2331 del 07 de abril de 2021.

<sup>45</sup> Cfr. Constitución Política artículos 334 y 365; Ley 105 de 1993 art 2 b; Ley 336 de 1996 arts. 6 y 8.

<sup>46</sup> Cfr. Ley 105 de 1993 artículo 3 numeral 4.

<sup>47</sup> Cfr. Ley 105 de 1993 artículo 3 numeral 2.

<sup>48</sup> Cfr. Ley 336 de 1996 artículo 2; H. Corte Constitucional Sentencia C-089 de 2011.

<sup>49</sup> Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 4 inciso final.

<sup>50</sup> Cfr. H. Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil trece (2013).- Rad. No. 11001-03-06-000-2013-00392-00 Número interno: 2159.

<sup>51</sup> Cfr. Ley 336 de 1996 art 5 y 56.

<sup>52</sup> Cfr. H. Corte Constitucional Sentencias C-834 de 2001; C-533 de 2002; C-926 de 2007; C-089 de 2011.

<sup>53</sup> “El desempeño logístico es un factor fundamental para competir en los mercados nacionales e internacionales, pues comprende un conjunto de variables que permiten optimizar los tiempos y costos de movilizar productos desde la fase de suministro hasta el consumidor final: infraestructura de transporte y calidad de los servicios de transporte de carga, y eficacia en los procesos de aduanas y puertos”. Cfr. Informe



**RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023**

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de Colombia "(...) *la correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables y solo pueden ser interceptadas o registradas mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la Ley. Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de Inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados en los términos que señale la Ley.*"<sup>54</sup>

Así, constitucionalmente<sup>55</sup> se limitó la posibilidad de acceder a la información privilegiada o reservada a ciertos sujetos. Veamos:

(i) Que ejerzan funciones judiciales: es decir, corresponde a los funcionarios de la rama jurisdiccional y cualquier otro sujeto que ejerza la función pública de administrar justicia en la República de Colombia.<sup>56</sup>

(ii) Que ejerzan funciones tributarias: se refiere a las autoridades encargadas de ejercer control fiscal<sup>57</sup>, tanto a nivel nacional (DIAN), como a nivel territorial.<sup>58</sup>

**(iii) Que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control.**<sup>59-60</sup>

Nacional de Competitividad 2016-2017. "El servicio de transporte de carga por carretera es un factor determinante para la competitividad del país, no sólo por su incidencia dentro de los costos de las mercancías, sino por ser la principal alternativa para su movilización". Documento Conpes 3489 de 2007. También Ministerio de Transporte, Boletín de Coyuntura.

<sup>54</sup> Artículo 15. Constitución Política.

<sup>55</sup> Artículo 15 "(...) *Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.*"

<sup>56</sup> La H. Corte Constitucional ha recordado que la función de administrar justicia ha sido definida por el legislador en los términos del artículo 1º de la ley 270 de 1996, de conformidad con el cual "[l]a administración de Justicia es la parte de la función pública que cumple el Estado encargada por la Constitución Política y la ley de hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades consagrados en ellas, con el fin de realizar la convivencia social y lograr y mantener la concordia nacional". H. Corte Constitucional. Sentencia T-234 de 2011 "(...) *su interceptación o registro sólo pueda realizarse "mediante orden judicial", lo que restringe la competencia para ello a los funcionarios de la rama jurisdiccional, pero con una limitación establecida por el legislador, pues ellos no pueden ordenar la interceptación o registro sino "en los casos y con las formalidades que establezca la ley".*" H. Corte Constitucional Sentencia C-1042 de 2002.

<sup>57</sup> La función tributaria corresponde a "revisar si se aplicaron bien o no las normas tributarias, con la investidura institucional que tiene la administración, con las herramientas legales de que dispone, y dentro de los límites del debido proceso y del respeto a las demás garantías del contribuyente-ciudadano". Piza Rodríguez, Julio Roberto. La función de fiscalización tributaria en Colombia, en Revista de Derecho Fiscal, No. 7. Universidad Externado de Colombia, Bogotá D.C., p. 231.

<sup>58</sup> "Las facultades tributarias se encuentran jerarquizadas entre los órganos de representación política a nivel nacional y local y se contempla la protección especial de los derechos mínimos de las entidades territoriales, lo cual ha llevado a la jurisprudencia de esta Corporación a plantear reglas precisas sobre el grado constitucionalmente admisible de intervención del legislador en la regulación de los tributos territoriales (...)" H. Corte Constitucional, sentencia C-891 de 2012.

<sup>59</sup> Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado que estas funciones no cuentan con una definición legal que sean aplicables para todas las Superintendencias, pero se pueden entender de la siguiente forma: "Aunque la ley no define 'inspección, control y vigilancia', el contenido y alcance de estas funciones puede extraerse de diversas disposiciones especiales que regulan su ejercicio en autoridades típicamente supervisoras, como las leyes 222 de 1995 (Superintendencia de Sociedades), 1122 de 2007 (Superintendencia Nacional de Salud) y 1493 de 2011 (Dirección Nacional de Derechos de Autor), entre otras. [...] puede señalarse que la función administrativa de inspección comporta la facultad de solicitar información de las personas objeto de supervisión, así como de practicar visitas a sus instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad; la vigilancia, por su parte, está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normatividad que lo rige; y, finalmente, el control permite ordenar correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo". H. Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero ponente: William Zambrano Cetina Bogotá, D.C., dieciséis (16) de abril de dos mil quince (2015). Radicado número: 11001-03- 06-000-2014-00174-00 (2223). También ver: Superintendencia Bancaria Concepto No. 2000023915-3. noviembre 15 de 2000. También ver: H. Corte Constitucional Sentencias C-782 de 2007 y C-570 de 2012.

<sup>60</sup> Asimismo, ha indicado la Corte Constitucional que "[l]as funciones de inspección, vigilancia y control se caracterizan por lo siguiente: (i) *la función de inspección se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control, (ii) la vigilancia alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada, y (iii) el control en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones. Como se puede apreciar, la inspección y la vigilancia podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en*



**RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023**

En esa medida, los sujetos que pueden acceder a esa información reservada deben hacerlo en los términos previstos en la Ley. Al respecto, se previó en la Ley 1437 de 2011, modificada por la Ley 1755 de 2015 que “[e]l carácter reservado de una información o de determinados documentos, no será oponible a las autoridades judiciales, legislativas, ni a las autoridades administrativas que, siendo constitucional o legalmente competentes para ello, los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones”.<sup>61</sup>

**9.1.2. Cargas probatorias.**

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

(i) En primer lugar, la Corte Constitucional ha señalado que la presunción de inocencia “se constituye en regla básica sobre la carga de la prueba”.<sup>62</sup>

Al respecto, se previó en la Constitución Política que “[e]l debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. [...] Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable”.<sup>63</sup> El anterior precepto fue desarrollado en la ley 1437 de 2011, así: “[e]n virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem. [...] las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.”<sup>64</sup>

Así, la Corte señaló que “corresponde siempre a la organización estatal la carga de probar que una persona es responsable (...) lo que se conoce como principio onus probandi incumbit actori. La actividad probatoria que despliegue el organismo investigador debe entonces encaminarse a destruir la presunción de inocencia de que goza el acusado, a producir una prueba que respete las exigencias legales para su producción, de manera suficiente y racional, en el sentido de acomodarse a la experiencia y la sana crítica”.<sup>65</sup>

(ii) De otro lado, en la legislación procesal se previó que “[i]ncumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.”<sup>66</sup>

---

*la prestación de un servicio, mientras el control conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control”. H. Corte Constitucional. Sentencia C-570 de 2012.*

<sup>61</sup> “Artículo 27. Inaplicabilidad de las excepciones: El carácter reservado de una información o de determinados documentos, no será oponible a las autoridades judiciales ni a las autoridades administrativas que, siendo constitucional o legalmente competentes para ello, los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo” (SUBRAYAS NUESTRAS)”. Artículo 27 ley 1755 de 2015.

<sup>62</sup> Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencia C-289 -12 M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>63</sup> Cfr. Constitución Política de Colombia Artículo 29.

<sup>64</sup> Cfr. Ley 1437 de 2011 Artículo 3.

<sup>65</sup> Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencia C-289 -12 M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>66</sup> Cfr. Código General del Proceso artículo 167.

## RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023

La doctrina, al explicar la función de la carga de la prueba, coincide en que permite al juzgador saber el sentido de su fallo, cuando quien tenía el deber de probar no pudo hacerlo o es insuficiente.<sup>67</sup> Explica Jairo Parra Quijano que “[e]s una regla que le crea a las partes una auto responsabilidad para que acredite los hechos que sirven de supuesto a las normas jurídicas cuya aplicación reclama y que, además le indica al juez como debe fallar cuando no aparecen probados tales hechos”.<sup>68</sup>

En el mismo sentido, Jorge Peyrano precisa que “[l]a regla de la carga de la prueba es más bien una regla de juicio que una regla de prueba, poniéndose de manifiesto su real importancia cuando no concurre prueba o ella es insuficiente, porque en tal caso se debe fallar contra la parte que corría el riesgo de no probar. Más que distribuir la prueba, reparte las consecuencias de la falta de prueba o certeza, y las normas que lo regulan son de naturaleza procesal”.<sup>69</sup>

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

### 9.2. Del caso concreto.

Esta Dirección procederá a imponer la sanción correspondiente en el evento de declarar probados los cargos elevados en la Resolución No. 2118 de 23 de mayo de 2023, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 336 de 1996 o por el contrario archivará la actuación en el evento de que los mismos se desvirtúen.

Así las cosas, se previó en la ley 1437 de 2011 que “[e]l acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener (...) 2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción. 3. Las normas infringidas con los hechos probados. (...)”.<sup>70</sup>

Con respeto del principio de necesidad de la prueba<sup>71</sup> conforme al cual “no existe ninguna libertad para que el funcionario decida con base en pruebas o circunstancias que no obren en el proceso”,<sup>72</sup> el Despacho procederá a apreciar y valorar las pruebas allegadas oportuna y regularmente al proceso bajo las reglas de la sana crítica.<sup>73</sup>

#### 9.2.1.1. De los cargos imputados a la investigada

En la Resolución de apertura, se le imputo a la sociedad Investigada el cargo único que a continuación se relaciona, por presuntamente no suministrar

<sup>67</sup> “(...) cada parte soporta en el proceso la carga de probar los presupuestos de la norma, que prevé el efecto jurídico favorable para dicha parte. De cualquier manera, que deba entenderse tal criterio para la distribución de la carga de la prueba”. Cfr. MICHELLI, Gian Antonio. “La Carga de la Prueba”. Ed TEMIS. 2004. Pág.57

<sup>68</sup> Cfr. PARRA QUIJANO, Jairo. Manual de Derecho Probatorio. Octava edición. ed. Librería del profesional 1998.

<sup>69</sup> Cfr. PEYRANO, Jorge W. La Carga de la Prueba. XXXIV Congreso Colombiano de Derecho Procesal. Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Septiembre 11-13 de 2013. Medellín. Ed. Universidad Libre. Pág.959.

<sup>70</sup> Cfr. Ley 1437 de 2011 artículo 49 numeral 2 y 3.

<sup>71</sup> “Artículo 164. Necesidad de la Prueba. Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso. Las pruebas obtenidas con violación del debido proceso son nulas de pleno derecho.” Cfr. Código General del Proceso artículo 164.

<sup>72</sup> Cfr. PARRA QUIJANO, Jairo. Manual de Derecho Probatorio. Ed. Librería del Profesional. Bogotá D.C. 2002 pp. 63-64.

<sup>73</sup> Artículo 176. Apreciación de las Pruebas. Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos.” Cfr. Código General del Proceso artículo 176.

**RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023**

información que le fue legalmente solicitada por parte de la autoridad competente en la medida que la investigada presuntamente no reportó la información de los estados financieros correspondientes a las vigencias 2019

**"CARGO ÚNICO:** *Con fundamento en lo descrito anteriormente, es posible concluir que el comportamiento de la investigada presuntamente infringió la conducta descrita en el literal (c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 al incurrir en la omisión de reportar los estados financieros correspondientes a la vigencia 2019, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15 de la Constitución Política, en el artículo 289 del Código de Comercio y en las Resoluciones No. 06299 del 28 de abril de 2020, modificada por la Resolución No. 6455 del 12 de junio de 2020, y la Resolución No. 7700 del 02 de octubre de 2020.*

Que se encontró que la investigada incumplió el plazo establecido por la Entidad, para reportar los estados financieros ante el Sistema VIGIA, infringiendo presuntamente lo establecido en el literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, del cual se extrae que se deben cumplir con los siguientes supuestos de hecho:

- (i) Suministrar la información que legalmente le haya sido solicitada.**
- (ii) Que la información no repose en los archivos de la entidad.**

De acuerdo con lo anterior, este Despacho procedió a verificar el material probatorio que reposa en el expediente, con el fin de establecer el cumplimiento por parte de la Investigada de lo dispuesto en el literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, evidenciando lo siguiente:

- Relación de vigilados que presuntamente no reportaron información de estados financieros correspondiente a la vigencia 2019:

Mediante Memorando No. 20218600037323 del 2 de junio de 2021<sup>74</sup> la Dirección de Promoción y Prevención de Tránsito y Transporte Terrestre trasladó a la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre la relación de vigilados que presuntamente no reportaron información de estados financieros correspondiente a la vigencia 2019<sup>75</sup>. Lo anterior, de acuerdo con las condiciones establecidas mediante las Resoluciones No. 06299 del 28 de abril de 2020, modificada por la Resolución No. 6455 del 12 de junio de 2020, y la Resolución No. 7700 del 02 de octubre de 2020.

De lo anterior se entiende que, la totalidad de supervisados de la Superintendencia de Transporte tenían como plazo máximo para reportar y cargar la información sobre estados financieros correspondientes a la vigencia 2019 en el sistema VIGIA, hasta el **12 de octubre de 2020**.

- Relación de vigilados que presuntamente no reportaron información de estados financieros correspondiente a la vigencia 2020:

<sup>74</sup> Tal y como consta en el expediente.

<sup>75</sup> Asimismo, ha indicado la Corte Constitucional que "[l]as funciones de inspección, vigilancia y control se caracterizan por lo siguiente: (i) la función de inspección se relaciona con la posibilidad de solicitar y/o verificar información o documentos en poder de las entidades sujetas a control, (ii) la vigilancia alude al seguimiento y evaluación de las actividades de la autoridad vigilada, y (iii) el control en estricto sentido se refiere a la posibilidad del ente que ejerce la función de ordenar correctivos, que pueden llevar hasta la revocatoria de la decisión del controlado y la imposición de sanciones. Como se puede apreciar, la inspección y la vigilancia podrían clasificarse como mecanismos leves o intermedios de control, cuya finalidad es detectar irregularidades en la prestación de un servicio, mientras el control conlleva el poder de adoptar correctivos, es decir, de incidir directamente en las decisiones del ente sujeto a control". H. Corte Constitucional. Sentencia C-570 de 2012.

**RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023**

Mediante Memorando No. 20215410035333 del 26 de mayo de 2021<sup>76</sup> la Dirección de Promoción y Prevención de Tránsito y Transporte Terrestre trasladó a la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre la relación de vigilados que presuntamente no reportaron información de estados financieros correspondiente a la vigencia 2020. Lo anterior, de acuerdo con las condiciones establecidas mediante la Resolución 2331 del 07 de abril de 2021.

De acuerdo con lo anterior, la vigilada debía reportar y cargar la información correspondiente a los estados financieros de la vigencia 2020 dentro del periodo de tiempo correspondiente a los dos últimos números del NIT sin tener en cuenta el dígito de verificación.

Ahora bien, de conformidad con lo anterior y una vez revisado el expediente administrativo, se encontró que la sociedad investigada no presentó escrito de descargos, así como tampoco alegatos de conclusión dentro del trámite administrativo. De lo anterior, es dable concluir que la sociedad investigada decidió guardar silencio, a pesar de haber sido notificada y comunicada de las resoluciones de apertura y pruebas conforme lo establece la ley.

### **9.3. Consideraciones del Despacho.**

#### **11.3.1. Consulta en el Sistema Nacional de Supervisión al Transporte VIGIA**

Esta Dirección durante las averiguaciones preliminares adelantadas, procedió a la verificación en el Sistema Nacional de Supervisión al Transporte VIGIA el reporte de la información financiera de la investigada, evidenciando que presentaba omisión en el reporte de la información de sus estados financieros correspondientes a las vigencias 2019 y 2020.

Con base a lo anteriormente expuesto, este Despacho encuentra suficientemente **PROBADA LA RESPONSABILIDAD** por parte de la Investigada, toda vez que, no realizó el reporte de la información requerida por la Superintendencia de Transporte, en los términos y condiciones señalados para tal fin para la vigencia 2019, configurándose de esta forma la causal contemplada en el literal c) del Art. 46 de la Ley 336 de 1996, para la imposición de una sanción, sin que se encuentre acreditada alguna causal de exoneración de responsabilidad en el presente proceso.

#### **9.3.2. Sobre el procedimiento administrativo sancionatorio**

Sea el momento procesal para fallar y habiendo verificado que en el caso sub examine se respetaron las formas propias del procedimiento administrativo sancionatorio; debe resaltarse que este Despacho dentro de la presente actuación administrativa, pese a que se surtió atendiendo todos los postulados que revisten el debido proceso, y concedió a la sociedad investigada la oportunidad legal al derecho de defensa consagrados en los artículos 29 y 229 de la Constitución Política, la sociedad (**MIXER S.A.S**) no se pronunció en ninguna de las etapas del procedimiento administrativo, de manera que le fueron respetadas todas las garantías mínimas que el debido proceso contempla, otorgándosele las oportunidades procesales correspondientes para que ejerciera

<sup>76</sup> Tal y como consta en el expediente.

**RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023**

su derecho de defensa en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Sobre lo anterior se hace necesario traer a colación lo indicado por la Corte Constitucional en Sentencia C-248 de 2013:

*"La Corte ha expresado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otras, las siguientes: i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído durante el trámite; iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se presenten dilaciones injustificadas; vii) a gozar de la presunción de inocencia; viii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se resuelva en forma motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso."*

Así las cosas, esta Dirección respetuosa del debido proceso, otorgó todas las garantías procesales exigidas, en razón a que se efectuaron en debida forma, todas las notificaciones y comunicaciones a que hubo lugar para poner en conocimiento a la sociedad investigada, del procedimiento administrativo sancionatorio que se estaba adelantando en su contra, y así mismo, permitió dentro del término legal, que la misma ejerciera su derecho a la defensa a través de la presentación de descargos, pruebas y alegatos de conclusión. Sin embargo, una vez vencido el tiempo dispuesto para ello, no fueron allegados por la sociedad investigada por lo que, en cumplimiento de lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Despacho debe adoptar la decisión a que haya lugar de acuerdo con el análisis probatorio correspondiente.

También es pertinente señalar que el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011 establece la manera como se debe realizar la formulación de cargos mencionando que:

*"ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.*

*Las actuaciones administrativas de naturaleza sancionatoria podrán iniciarse de oficio o por solicitud de cualquier persona. Cuando como resultado de averiguaciones preliminares, la autoridad establezca que existen méritos para adelantar un procedimiento sancionatorio, así lo comunicará al interesado. Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes. Este acto administrativo deberá ser notificado personalmente a los investigados. Contra esta decisión no procede recurso.*

*Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o*



**RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023**

*aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente.*

*PARÁGRAFO. Las actuaciones administrativas contractuales sancionatorias, incluyendo los recursos, se registrarán por lo dispuesto en las normas especiales sobre la materia.” (Subrayas fuera del texto original)*

Por lo anterior, este Despacho concluye que, durante el trámite del presente procedimiento administrativo sancionatorio, se cumplió con el debido proceso y derecho a la defensa de la investigada, determinando desde el inicio de la actuación administrativa la calidad de los sujetos a investigar, así como también la imputación fáctica y jurídica.

De otro lado, el trámite administrativo llevado a cabo por el Despacho dio cumplimiento al debido proceso comoquiera que se respetó lo estipulado en el artículo 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Así las cosas, se hace pertinente traer a colación lo dicho por la Corte Constitucional:

*“(…)La Corte Constitucional ha manifestado que el debido proceso comprende:  
“a) El derecho a la jurisdicción, que a su vez implica los derechos al libre e igualitario acceso ante los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo. b) El derecho al juez natural, identificado este con el funcionario que tiene la capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley. c) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando se requiera, a la igualdad ante la ley procesal, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso. d) El derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables. e) El derecho a la independencia del juez, que solo tiene efectivo reconocimiento cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo. f) El derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.”*

De lo anterior, es importante poner de presente que la investigación que se adelantó contra la Investigada se llevó a cabo venerando las garantías constitucionales y legales que le asiste, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el derecho a la independencia e imparcialidad, **el derecho de defensa y contradicción** del cual se reitera, la investigada no hizo uso.}



RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023

### **9.3.3. Conclusión**

Con base en todo lo anteriormente expuesto, este Despacho encuentra suficientemente **PROBADA LA RESPONSABILIDAD** por parte de la Investigada en la medida en que no suministró la información requerida por la Superintendencia de Transporte en el plazo establecido, motivo por el cual se impondrá una sanción a la misma.

**DÉCIMO:** Como consecuencia de lo anterior, este Despacho procederá a pronunciarse sobre la responsabilidad de la Investigada como se pasa a explicar.

Se previó en la ley 1437 de 2011 que “[e]l acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener (...) la decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación”.<sup>77</sup>

Al respecto, para los cargos investigados se ha identificado (i) la imputación fáctica y (ii) la imputación jurídica, verificando la congruencia de estas con la resolución de apertura.<sup>78</sup> Y, con base en las pruebas recaudadas en la investigación se procede a:

#### **10.1. Declarar responsable.**

##### **DECLARAR RESPONSABLE DE LOS SIGUIENTES CARGOS:**

**CARGO PRIMERO:** Con fundamento en lo descrito anteriormente, es posible concluir que el comportamiento de la investigada presuntamente infringió la conducta descrita en el literal (c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 al incurrir en la omisión de reportar los estados financieros correspondientes a la vigencia 2019, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15 de la Constitución Política, en el artículo 289 del Código de Comercio y en las Resoluciones No. 06299 del 28 de abril de 2020, modificada por la Resolución No. 6455 del 12 de junio de 2020, y la Resolución No. 7700 del 02 de octubre de 2020.

<sup>77</sup> Cfr. Ley 1437 de 2011 artículo 49 numeral 4.

<sup>78</sup> A este respecto, la Corte Constitucional y el Tribunal Administrativo han resaltado la importancia del Principio de Congruencia entre los hechos concretamente reprochados en la apertura y los hechos reprochados en el acto final:

La Corte Constitucional ha explicado que el principio de congruencia “es uno de los elementos constitutivos del derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, en la medida que impide determinadas decisiones porque su justificación no surge del proceso por no responder en lo que en él se pidió, debatió, o probó. En este orden, se erige con tal importancia el principio de congruencia que su desconocimiento es constitutivo de las antes denominadas vías de hecho, hoy causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.” Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencia T-714 de 2013. M.P. José Ignacio Pretelt Chaljub.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, respecto de que en las investigaciones por prácticas restrictivas de la competencia, indicó que se debe actuar “(...) exclusivamente contra las pruebas y motivaciones que sirvieron de base para la expedición del acto en mención, de allí que no deba referirse a temas y pruebas no contemplados en la resolución, puesto que no puede pretender ejercer defensa sobre actuaciones o imputaciones que no se han formulado, o pruebas sobre las cuáles no se han basado la acusaciones”. Cfr. H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección segunda, Subsección A, expediente No. AT-2014-0016-01 del 23 de febrero de 2015.

Otras autoridades administrativas también han señalado que “[...] como se ha sostenido, en las investigaciones administrativas sancionatorias el eje central es la formulación de cargos por cuanto, es en ese momento en el cual se delimita la conducta reprochada –imputación fáctica–, las normas presuntamente vulneradas –imputación normativa– y el alcance del procedimiento, garantizándose de esta forma el debido proceso y el derecho de defensa al investigado, por cuanto en ese instante procesal es en el cual va a saber a ciencia cierta de qué se le acusa y de qué situaciones debe defenderse. [...] de encontrarse en una investigación que no se cumplió con el principio de tipificación, el cual garantiza el debido proceso y derecho de defensa que le asiste al investigado, el operador administrativo está en la obligación de reestablecer los derechos fundamentales precitados, a través de la decisión que establezca procedente”. Cfr. Superintendencia de Industria y Comercio Resoluciones 40564 de 2012 y 1516 de 2017.

**RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023**

**CARGO SEGUNDO:** De la misma manera y bajo lo argumentado en líneas anteriores, es posible concluir que el comportamiento de la investigada presuntamente infringió la conducta descrita en el literal (c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 al incurrir en la omisión de reportar los estados financieros correspondientes a la vigencia 2020, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15 de la Constitución Política, en el artículo 289 del Código de Comercio y en la Resolución No. 2331 del 07 de abril de 2021.

**10.1.1. Sanciones procedentes.**

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

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

- (i) En relación con las sanciones no-pecuniarias, de Perogrullo se nota que no es posible que un tercero “pague” a nombre del sancionado. Lo anterior, porque por ejemplo la prohibición de ejercer el comercio -entendido como una inhabilidad-, o la cancelación o suspensión de la habilitación, entre otras, es una limitación que se impone para la persona misma, sin que sea transferible a otros que no han sido sancionados.
- (ii) Sobre las sanciones pecuniarias, la Corte Constitucional ha explicado que su función no es enriquecer al Estado y no debe ser vista como una acreencia civil que puede ser satisfecha por cualquier persona. Por el contrario, al tratarse de un castigo, independientemente de que la ley haya previsto expresamente la prohibición de pago por tercero no el pago debe ser hecho por el infractor:

*“La multa es, pues, una sanción cuyo monopolio impositivo está en manos del Estado, que la aplica con el fin de forzar, ante la intimidación de su aplicación, al infractor a fin de que no vuelva a desobedecer las determinaciones legales (...) Atendiendo a la naturaleza sancionatoria de la multa, la jurisprudencia ha entendido que aquella no configura una ‘deuda’ en el mismo sentido en que lo son los créditos civiles.*

*(...) Y es que no existe razón alguna para considerar que, como en ambos casos el medio liberatorio de la obligación es el dinero, la naturaleza jurídica de los créditos sea la misma. (...) su finalidad no es el enriquecimiento del erario, sino la represión de la conducta socialmente reprochable.*

*“Como consecuencia de su índole sancionatoria, la multa no es apta de modificarse o extinguirse por muchas de las formas en que lo hacen los créditos civiles (...). No está en poder del sujeto pasivo la transacción del monto de la misma o la posibilidad de negociar su imposición, así como no podría éste -pese a una eventual aquiescencia del Estado- ceder su crédito a un particular distinto, pues la finalidad de la multa es la de castigar al*

**RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023**

*infractor de la ley. (...) En fin, para la jurisprudencia ha sido claro que el carácter crediticio de la multa no la convierte en una deuda”.*

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

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

Teniendo en cuenta lo dicho, el monto de la sanción a imponer se fundamenta en las siguientes consideraciones:

- **Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.**

Quedó debidamente probado la vulneración en el literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996; se probó la trasgresión a las Resoluciones No. 6299 del 28 de abril de 2020, modificada por la Resolución No. 6455 del 12 de junio de 2020, la Resolución No. 7700 del 02 de octubre de 2020.

- **Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.**

Este criterio debe ser entendido entre otras conductas como la capacidad del Investigado a colaborar con la investigación y realizar en debida forma todos los requerimientos efectuados por la autoridad administrativa, de manera que la resistencia de la investigada constituya en una obstrucción adelantado por la autoridad administrativa. Siendo así, este criterio se tendrá en cuenta como agravante de la conducta infractora, como quiera que se evidenció la negativa de la sociedad investigada a cumplir con los requerimientos de esta Superintendencia.

- **Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.**

El grado de prudencia y diligencia por parte del infractor, debe ser entendido entre otras conductas como la respuesta oportuna y completa que el investigado otorgue a los requerimientos efectuados por la autoridad administrativa, de manera que al no realizar el reporte de la información financiera en la plataforma VIGIA, dentro del término establecido por la ley, dicho grado de prudencia y diligencia fue transgredido por la sociedad Investigada, en razón a ello se tomará este criterio como un agravante para tasar la sanción.

RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023

- **Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.**

Durante el trámite administrativo, la sociedad investigada, no hizo uso a su derecho de defensa y contradicción ni se pronunció sobre la conducta por la que estaba siendo investigada.

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

Frente al **CARGO PRIMERO** se impone una sanción a título MULTA puesto que la Investigada no puso a disposición de esta Entidad que ejerce vigilancia, inspección y control, la información requerida.

De conformidad con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019<sup>79</sup>, el valor de la multa a título de sanción que se impone en este cargo será de **(MIL TRESCIENTOS DIECISEIS) (1316) UVT**; que, a su turno, equivalen a la suma de **(CUARENTA y CINCO MILLONES NOVENTA y NUEVE MIL) PESOS M/CTE (\$45099000)**<sup>80\_81</sup>

Frente al **CARGO SEGUNDO** se impone una sanción a título MULTA puesto que la Investigada no puso a disposición de esta Entidad que ejerce vigilancia, inspección y control, la información requerida.

De conformidad con lo previsto en el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019<sup>82</sup>, el valor de la multa a título de sanción que se impone en este cargo será de **(CUATROSCIENTOS) (400) UVT**; que, a su turno, equivalen a la suma de **(CATORCE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA y TRES MIL) PESOS M/CTE (\$14243000)**<sup>83\_84</sup>

Lo anterior al encontrar que la conducta enunciada genera un impacto social negativo, si se tiene en cuenta que con ella se vulnera el orden público establecido y el carácter de obligatoriedad que tienen las normas en el ordenamiento jurídico.

Por último, se resalta que, como elemento fundamental para la dosificación de la sanción, se tuvo en cuenta la información financiera correspondiente al año

<sup>79</sup> "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."

<sup>80</sup> La Resolución No. 84 el 28 de noviembre d 2019 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), fijó la Unidad de Valor Tributario (UVT) aplicable para el año 2020 en la suma de TREINTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS SIETE PESOS M/CTE (\$35.607).

<sup>81</sup> El valor de la sanción se gradúa teniendo en cuenta las aproximaciones establecidas en el artículo 868 del Estatuto Tributario

<sup>82</sup> "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."

<sup>83</sup> La Resolución No. 84 el 28 de noviembre d 2019 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), fijó la Unidad de Valor Tributario (UVT) aplicable para el año 2020 en la suma de TREINTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS SIETE PESOS M/CTE (\$35.607).

<sup>84</sup> El valor de la sanción se gradúa teniendo en cuenta las aproximaciones establecidas en el artículo 868 del Estatuto Tributario

**RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023**

2020 y 2021, fecha para la cual ocurrieron los hechos que motivaron la formulación de los cargos.

En mérito de lo anterior, la Directora de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre,

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Declarar **RESPONSABLE** a la Empresa (**MIXER S.A.S**), con **NIT. 800072446-1**, frente a la formulación de los cargos, de conformidad con la parte motiva del presente proveído, así:

**CARGO PRIMERO:** Con fundamento en lo descrito anteriormente, es posible concluir que el comportamiento de la investigada presuntamente infringió la conducta descrita en el literal (c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 al incurrir en la omisión de reportar los estados financieros correspondientes a la vigencia 2019, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15 de la Constitución Política, en el artículo 289 del Código de Comercio y en las Resoluciones No. 06299 del 28 de abril de 2020, modificada por la Resolución No. 6455 del 12 de junio de 2020, y la Resolución No. 7700 del 02 de octubre de 2020.

**CARGO SEGUNDO:** De la misma manera y bajo lo argumentado en líneas anteriores, es posible concluir que el comportamiento de la investigada presuntamente infringió la conducta descrita en el literal (c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 al incurrir en la omisión de reportar los estados financieros correspondientes a la vigencia 2020, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15 de la Constitución Política, en el artículo 289 del Código de Comercio y en la Resolución No. 2331 del 07 de abril de 2021.

**ARTÍCULO SEGUNDO: SANCIONAR** a la Empresa de Transporte de Carga denominada (**MIXER S.A.S**), con **NIT. 800072446-1**, por incurrir en la conducta descrita en el literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 por no realizar el reporte de los estados financieros correspondientes a la vigencia 2019, con **MULTA de (MIL TRESCIENTOS DIECISEIS) (1316) UVT**; que, a su turno, equivalen a la suma de (**CUARENTA y CINCO MILLONES NOVENTA y NUEVE MIL) PESOS M/CTE (\$45099000)**, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO: SANCIONAR** a la Empresa de Transporte de Carga denominada (**MIXER S.A.S**), con **NIT. 800072446-1**, por incurrir en la conducta descrita en el literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 por no realizar el reporte de los estados financieros correspondientes a la vigencia 2020, con **MULTA de (CUATROSCIENTOS) (400) UVT**; que, a su turno, equivalen a la suma de (**CATORCE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA y TRES MIL) PESOS M/CTE (\$14243000)**, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

**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



**RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023**

del Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo, comunicarse a las líneas telefónicas (60-1) 2693370 y línea gratuita nacional 01 8000 915 615, donde le será generado el recibo de pago con código de barras en el cual se detallará el valor a cancelar. El pago deberá realizarse en el BANCO DE OCCIDENTE a favor de la SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE en la cuenta corriente 223-03504-9.

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

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

**ARTÍCULO CUARTO: NOTIFICAR** el contenido de la presente a través de la Secretaria General de la Superintendencia de Transporte, de conformidad con lo establecido en el artículo 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y artículo 4 del Decreto Legislativo 491 de 2020, al representante legal o a quien haga sus veces de la empresa denominada (**MIXER S.A.S**), con **NIT. 800072446-1**.

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

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

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**RESOLUCIÓN No. 9313 DE 19/10/2023**

  
SuperTransporte

**CLAUDIA MARCELA ARIZA MARTINEZ**  
Directora de Investigaciones de Tránsito y Transporte  
Terrestre

**Notificar:**

**(MIXER S.A.S)**, identificada con **NIT. 800072446-1**

Representante legal o quien haga sus veces

Dirección: CR 17A 60A 19 VIA PALENQUE

GIRÓN / SANTANDER

Correo electrónico: [contacto@mixertransporte.com](mailto:contacto@mixertransporte.com)