Bogotá, 18/02/2025.

Al contestar citar en el asunto

Radicado No.: **20255330085821**
Fecha: 18/02/2025

Señor (a) (es)
Los Coches Del Cafe Sas
Carrera 71 No 21-19 Piso 1 Local 27 Centro Comercial Montevideo Plaza
Bogota, D.C.

Asunto: Notificación por Aviso Resolución No. 12732

Respetado Señor(a) o Doctor(a):

Por medio de la presente la Superintendencia de Transporte en cumplimiento del artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), realiza la notificación por aviso de la(s) resolución(es) No(s) **12732** de **29/11/2024** expedida por **Directora de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre**, remitiéndose copia íntegra de está; precisando que se considerará surtida la notificación al día siguiente al de la entrega de presente aviso en el lugar de destino.

Adicionalmente me permito informarle que, Contra la presente Resolución procede el Recurso de Reposición ante la Dirección de Tránsito y Transporte Terrestre y subsidiariamente el Recurso de Apelación ante el Superintendente Delegado 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, a través de la página web de la entidad www.supertransporte.gov.co módulo de PQRSD.

Atentamente,

Firmado digitalmente por RODRIGUEZ RICO RICHARD ALEXANDER

Richard Alexander Rodríguez Rico
Coordinador del Grupo de Notificaciones

Anexo: Acto Administrativo (22 páginas)
Proyectó: Gabriel Benitez Leal. Gabriel BL

Superintendencia de Transporte
Portal Web: www.supertransporte.gov.co
Dirección: Dg 25g # 95 A 85, Torre 3 Piso 1 y 4, Bogotá D.C., Colombia
Conmutador: (+57) 601 3526700 **Línea Gratuita:** (+57) 018000915615

MINISTERIO DE TRANSPORTE
SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE

RESOLUCIÓN NÚMERO 12732 DE 29/11/2024

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

LA DIRECTORA DE INVESTIGACIONES DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE

En ejercicio de sus facultades Constitucionales, legales y, en especial las previstas en la Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996, la Ley 1437 de 2011, el Decreto 1079 de 2015 y las que le confiere el numeral 3 del artículo 22 del Decreto 2409 del 2018, y

CONSIDERANDO

PRIMERO: Mediante la Resolución **6370** de **29/08/2023**, se ordenó abrir investigación y se formuló pliego de cargos en contra de la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de carga **LOS COCHES DEL CAFE SAS** (en adelante la investigada) con NIT **900690739** por la presunta vulneración de las disposiciones normativas.

SEGUNDO: Que la resolución de apertura fue notificada el día **31/08/2023**, según constancia de notificación expedida por Andes aliado de la empresa de servicios postales Nacionales S.A. 4/72.

2.1.En la Resolución de apertura se imputaron los siguientes cargos:

"(...) ***ARTÍCULO PRIMERO: INICIAR INVESTIGACIÓN Y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS*** *en contra de la empresa de Transporte de Carga* **LOS COCHES DEL CAFE SAS** con NIT **900690739***, por presuntamente infringir la conducta descrita en el literal (c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.*

ARTÍCULO SEGUNDO: INICIAR INVESTIGACIÓN Y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS *en contra de la empresa de Transporte de Carga* **LOS COCHES DEL CAFE SAS** con NIT **900690739***, por presuntamente infringir la conducta descrita en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el inciso primero del artículo 9 de la Ley 105 de 1993, por el desconocimiento de lo previsto en el artículo 983 del Código de Comercio y el artículo 2.2.1.7.6.2 del Decreto 1079 de 2015.*

TERCERO: Que 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/o aportar las pruebas que pretendiera hacer valer dentro del proceso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, el cual venció el **21/09/2023**.

CUARTO: Que, una vez verificado el sistema de gestión documental de la Entidad, se evidenció que la Investigada NO presentó escrito de descargos dentro del término señalado por la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre en la resolución **6370** de **29/08/2023**, y en ese sentido, no aportó ni solicitó prueba alguna que pretendiera hacer valer dentro del presente proceso administrativo sancionatorio.

QUINTO: Que mediante resolución **7624** de **31/07/2024**, esta Dirección ordeno la apertura del periodo probatorio, se cerró periodo probatorio y se corrió traslado para alegar de conclusión, dentro del procedimiento administrativo sancionatorio que nos ocupa.

SEXTO: La referida decisión fue comunicada a la investigada el día **01/11/2024**, y en él se otorgó un término de diez (10) días hábiles para presentar los alegatos de conclusión, término que culminó el día **19/11/2024**.

SÉPTIMO: Una vez revisado el sistema de gestión documental, se evidencia que la Investigada no allegó escrito de alegatos de conclusión, dentro del término señalado en la resolución **7624** de **31/07/2024**.

OCTAVO: Que la Superintendencia de Transporte es competente para conocer la presente investigación administrativa en la medida que:

8.1 Competencia de la Superintendencia de Transporte

La Superintendencia de Transporte es un organismo descentralizado del orden nacional, de carácter técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y presupuestal, adscrita al Ministerio de Transporte.[1]

El objeto de la SuperTransporte consiste en ejercer las funciones de vigilancia, inspección, y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su infraestructura, cuya delegación[2] 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,[3] sin perjuicio de las demás funciones previstas en la ley.

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

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

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

8.2 Regularidad del procedimiento administrativo

8.2.1 Oficiosidad

1 Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 3

2Al amparo de lo previsto en los artículos 189 numeral 22 y 365 de la Constitución Política de Colombia: "Articulo 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."
"Articulo 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."

3 Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 4

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

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

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

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

En el caso que nos ocupa este Despacho observa que no fue necesario decretar pruebas de oficio, toda vez que las pruebas obraban en el expediente. Por lo anterior cabe resaltar lo siguiente: "Los términos procesales "constituyen en general el momento o la oportunidad que la ley, o el juez, a falta de señalamiento legal, establecen para la ejecución de las etapas o actividades que deben cumplirse dentro del proceso por aquél, las partes, los terceros intervinientes y los auxiliares de la justicia". Por regla general, los términos son perentorios, esto es, improrrogables y su transcurso extingue la facultad jurídica que se gozaba mientras estaban aún vigentes."[4]

8.2.2. Principio de legalidad de las faltas y las sanciones

Dicho lo anterior, es relevante para el presente caso hacer referencia al concepto emitido por el H. Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil el pasado 5 de marzo de 2019.[5] 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.[6]

---

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

5 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.

6 "**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.

(ii) Este principio se manifiesta en a) la reserva de ley, y b) la tipicidad de las faltas y las sanciones:[7]

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

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

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

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

---

48 y 76

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

8 "**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

9 "(…) 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

10 "**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

11 "(…) 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

12 "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

13 Cfr. Pp. 19 a 21

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

En consideración de todo lo anterior, este Despacho encuentra que respecto de los dos cargos formulados, la formulación jurídica realizada en la resolución de apertura se estructuró con fundamento en normas de rango legal[15]. Por lo tanto, será respecto de dichos cargos que se hará a continuación el juicio de responsabilidad administrativa.

En esta etapa, el Despacho encuentra que se han respetado las *"garantías mínimas previas"*, en la medida que la actuación (i) ha sido tramitada por la autoridad competente; (ii) se ha notificado o comunicado al Investigado, según el caso, sobre las actuaciones propias del proceso en los términos previstos en la ley; (iii) se concedió al Investigado la oportunidad para expresar libre y abiertamente sus opiniones y argumentos; (iv) se concedió al Investigado la oportunidad para contradecir o debatir los cargos formulado en su contra, tanto en descargos como en alegatos de conclusión.[16]

Asimismo, se han respetado los derechos y garantías del Investigado en la etapa probatoria, en la medida que (i) se concedió al Investigado la oportunidad para presentar y solicitar pruebas; (ii) se concedió al Investigado la oportunidad para controvertir las que obran en su contra; y (iii) se respetó el derecho a la regularidad de la prueba, esto es, su práctica observando las reglas del debido proceso.[17]
Así entonces, encuentra este Despacho que tanto en la averiguación preliminar[18] como en la investigación misma, se ha garantizado el debido proceso al Investigado.[19]

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

---

14 "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

15 Ibídem

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

17 "**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)

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

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

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:[20]

9.1 Sujeto investigado

Se previó en la ley 1437 de 2011 que *"[e]l acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener (...) La individualización de la persona natural o jurídica a sancionar*".[21]

Tal como aparece al inicio de esta resolución, el sujeto investigado corresponde a la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de carga **LOS COCHES DEL CAFE SAS** con NIT **900690739**, corresponde al sujeto a quien se le abrió investigación administrativa objeto de la presente decisión.

9.2 Finalidad de las actuaciones administrativas en materia de transporte de carga.

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

De un lado, en la medida que la actividad de conducir es considerada una actividad peligrosa respecto de la cual se justifican controles para evitar la lesión de otros usuarios de la vía. Al respecto, en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, y de la Corte Constitucional se ha señalado sistemáticamente que "(i) la actividad de conducir un vehículo automotor no es un derecho; (ii) la actividad de conducir un vehículo automotor es una actividad peligrosa que pone en riesgo la vida de quienes conducen, de los demás conductores y de los peatones (...); la actividad de conducir vehículos automotores, ha sido considerada por la jurisprudencia constitucional como por la especializada en la materia, una actividad peligrosa que coloca per se a la comunidad ante inminente peligro de recibir lesión".

En esa medida, se han impuesto requisitos y controles sobre los vehículos, conductores y otros sujetos que intervienen en la actividad de transporte de carga, que tienden a mitigar los factores de riesgo en esa actividad, a la vez que se han impuesto unas obligaciones y deberes a los prestadores de servicio público, puesto que "quien se vincula a ese tipo de actividades participa en la creación del riesgo que la misma entraña y, por lo tanto, tiene la obligación de extremar las medidas de seguridad, para evitar la causación de daños a otros y a sí mismos".

De otro lado, porque el transporte terrestre de mercancías tiene una particular relevancia para el desarrollo económico y en la competitividad del país. - De acuerdo con el Índice de Desempeño Logístico del año 2018-2019, en Colombia se realizan recorridos del orden de los 72.000 km/año/vehículo, comparado con países con condiciones similares, como Argentina (116.000 km/año/vehículo), Chile (110.000 km/año/vehículo) o México (108.000 km/año/vehículo).

Esta actividad tan importante para el país se ha visto afectada por múltiples problemas, incluyendo la informalidad: el Consejo Privado de Competitividad señaló en el Informe Técnico del año 2017- 2018, que una de las afectaciones al desempeño logístico del transporte de carga del país se origina en la informalidad del transporte por carretera.

---

20 Cfr. Ley 336 de 1996 artículo 51, concordante con el artículo 49 de la ley 1437 de 2011.
21 Cfr. Ley 1437 de 2011 artículo 49 numeral 1.

De ahí, la importancia de la rigurosidad en la inspección, vigilancia y control ejercida por el Estado, con la colaboración y participación de todas las personas. A ese respecto, se previó en la ley que las autoridades controlarán la adecuada prestación del servicio, en condiciones de eficiencia, calidad, oportunidad y seguridad. Asimismo, 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”.

Luego, la inspección, vigilancia y control de la movilización de cosas, contribuye con el fortalecimiento estratégico del sector para la debida prestación del servicio público esencial de transporte y los servicios afines en la cadena logística.

9.2.1. Cargas probatorias

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

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

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

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

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

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

En el mismo sentido, Jorge Peyrano precisa que “[l]a regla de la carga de la prueba es más bien una regla de juicio que una regla de prueba, poniéndose

de manifiesto su real importancia cuando no concurre prueba o ella es insuficiente, porque en tal caso se debe fallar contra la parte que corría el riesgo de no probar. Más que distribuir la prueba, reparte las consecuencias de la falta de prueba o certeza, y las normas que lo regulan son de naturaleza procesal".

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

9.3 El caso concreto

Se previó en la ley 1437 de 2011 que "[e]l acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener (…) 2. El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción. 3. Las normas infringidas con los hechos probados. (…)".[22]

Así, con respeto del principio de necesidad de la prueba[23] conforme al cual "no existe ninguna libertad para que el funcionario decida con base en pruebas o circunstancias que no obren en el proceso",[24] el Despacho procederá a apreciar y valorar las pruebas allegadas oportuna y regularmente al proceso bajo las reglas de la sana crítica.[25]

9.3.1. Respecto del cargo primero por presuntamente incumplir la obligación de suministrar la información que le fue legalmente solicitada por parte de la autoridad competente en la medida que no otorgó respuesta al requerimiento de información sobre la selección de manifiestos de carga y operaciones realizadas en la vigencia 2022

En la resolución de apertura, se imputó a la Investigada el presente cargo por presuntamente no haber suministrado a través del aplicativo SIR-ST, la información solicitada sobre manifiestos de carga y operaciones de transporte realizadas en la vigencia 2022, por lo que la empresa investigada presuntamente incumplió con el deber detallado en el literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este acto administrativo, del cual se extraen los siguientes supuestos de hecho:

(i) No suministrar la información que legalmente le haya sido solicitada.

(ii) Que la información no repose en los archivos de la entidad solicitante.

Al respecto, es pertinente manifestar que de acuerdo con lo dispuesto en artículo 15 de la Constitución Política, para los casos de inspección vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, lo que significa que los requerimientos de

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

23 "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.

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

25 "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.

información realizados por la Supertransporte, como organismo de control y vigilancia, pueden corresponder a actuaciones relacionadas con una averiguación preliminar en la que se reúne información necesaria para establecer si existe mérito para adelantar un procedimiento sancionatorio.

Adicionalmente, la Constitución Política de Colombia establece que, *"(...) 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"*

Así, constitucionalmente se permitió 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.
(ii) Que ejerzan funciones tributarias: se refiere a las autoridades encargadas de ejercer control fiscal tanto a nivel nacional (DIAN), como a nivel territorial.
(iii) Que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control.

En esa medida, los sujetos 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, se soliciten para el debido ejercicio de sus funciones."*

En el mismo sentido, se previó en el artículo 10 de la Ley 1581 de 2012, lo siguiente:

> *"**ARTÍCULO 10. CASOS EN QUE NO ES NECESARIA LA AUTORIZACIÓN.** La autorización del Titular no será necesaria cuando se trate de:*
>
> *a) Información requerida por una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial;*
>
> *b) Datos de naturaleza pública;*
>
> *c) Casos de urgencia médica o sanitaria;*
>
> *d) Tratamiento de información autorizado por la ley para fines históricos, estadísticos o científicos;*
>
> *e) Datos relacionados con el Registro Civil de las Personas.*
>
> *Quien acceda a los datos personales sin que medie autorización previa deberá en todo caso cumplir con las disposiciones contenidas en la presente ley."*

Por su parte, el artículo 20 de la Ley 57 de 1985, modificada por la Ley 594 de 2000, por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales, indica: "*El carácter reservado de un documento no será oponible a las autoridades que lo soliciten para el debido ejercicio de sus funciones*"

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:

(i) Mediante oficio de salida la Superintendencia de Transporte requirió a la investigada para que en un término de diez (10) días hábiles siguientes al recibo del requerimiento realizara el diligenciamiento del aplicativo SIR-RT, diseñado para la recolección de información sobre manifiestos de carga expedidos en el año 2022.

Conforme lo establecido, el término otorgado corresponde según la cantidad de registros o manifiestos de carga sobre los cuales debería diligenciar la información, término contado a partir del día hábil siguiente a la recepción del oficio:

Cantidad registros	Plazo (días hábiles)
1-25	5
26-50	10
51-100	15
101-500	20
501-1.000	30
1.001-2.000	45
2.001-4.000	60
4.001 o más	90

No obstante, la Superintendencia de Transporte amplió el plazo otorgado para quienes debían completar de 1 hasta 4.000 registros de manifiestos de carga, hasta el día **30 de junio de 2023**.

(ii) Vencido el término otorgado, se procedió a verificar el cumplimiento por parte de cada empresa requerida respecto al suministro de la información y cargue de documentos en el aplicativo SIR-ST, encontrando que la empresa **LOS COCHES DEL CAFE SAS** con NIT **900690739**, no suministró la información requerida por esta Superintendencia.

Lo anterior, fue certificado por la Oficina de Tecnologías de la Información y las comunicaciones de la Superintendencia de Transporte como custodio de la información remitida en el aplicativo, quien emitió certificación, mediante la cual hizo constar que, el investigado "*no cumplió con la atención del requerimiento realizado para verificar el cumplimiento de las obligaciones por parte de las empresas que prestan el servicio público de transporte terrestre automotor de carga que reportaron operaciones en el Registro Nacional de Despachos de Carga -RNDC-, durante la vigencia 2022.*"

(iii) Mediante memorando No. 20238600077223 del 31/07/2023, la Dirección de Promoción y Prevención trasladó a la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre la relación de vigilados que presuntamente no suministraron, a través del aplicativo SIR-ST, la información solicitada sobre manifiestos de carga y operaciones de transporte realizadas en la vigencia 2022.

(iv) En este contexto, con resolución **6370** de **29/08/2023** se inició investigación administrativa en contra de la empresa **LOS COCHES DEL**

CAFE SAS, por la presunta vulneración a las normas del sector transporte.

Que, en virtud de la investigación administrativa iniciada, y una vez consultados los sistemas de gestión documental de la Entidad, se tiene que la sociedad no presentó descargos ni alegatos de conclusión en la presente investigación administrativa.

En esa medida, importante es recalcar que todas las actuaciones a administrativas adelantadas tanto en la averiguación preliminar como en la presente investigación han sido comunicadas y notificadas de conformidad con lo dispuesto en los artículos 66 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, de esta manera previo al envío de la notificación por aviso, se envió a la dirección física oficio de citación para notificación el cual también fue entregado a la sociedad investigada y del cual reposa constancia dentro del expediente de la presente investigación administrativa.

Conforme lo precedente, esta Superintendencia comunicó y notificó los actos administrativos conforme lo establece el procedimiento y es posible determinar conforme los certificados de comunicación que reposan en el expediente por lo que se puede establecer que la empresa de transporte conoció del requerimiento realizado por la Dirección de Promoción y Prevención de la Delegatura de Tránsito.

Así las cosas, en el caso objeto de análisis, se evidenció el no suministro de la información requerida por la Superintendencia de Transporte en el aplicativo dispuesto para dicho fin ya que la información denota el estado *"pendiente"* de envío de la información, es decir, de los manifiestos de carga que no fueron reportados, lo cual, ciertamente constituye una infracción en el marco del régimen del transporte, tal como se señaló, y por ende es susceptible de reproche por parte de la autoridad competente, dando aplicación a las sanciones contempladas en la Ley para tales efectos.

Conforme lo anterior, la empresa **LOS COCHES DEL CAFE SAS** con NIT **900690739**, no otorgó respuesta al requerimiento de reporte de información realizado por esta superintendencia, incumpliendo la obligación de suministrar la información que le fue legalmente requerida por la Superintendencia.

Con base en todo lo anterior, este Despacho encuentra suficientemente **PROBADA LA RESPONSABILIDAD** del **CARGO PRIMERO** por parte de la Investigada al determinar que no suministró la información requerida de manera completa por la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte, motivo por el cual se impondrá una sanción a la misma.

9.3.2. Respecto del cargo segundo por presuntamente efectuar pagos por debajo de los costos eficientes de Operación, establecidas en el sistema de Información SICE-TAC, del Ministerio de Transporte.

En la resolución de apertura se imputó a la investigada el presente cargo por pagar por debajo de los costos eficientes de operación estimados, con base en la información reportada y registrada en el Registro Nacional de Despachos de Carga – RNDC- y SICE TAC, en las operaciones de transporte terrestre de carga amparadas en **1** manifiestos electrónicos de carga relacionados en el expediente de la presente investigación administrativa, infringiendo lo establecido en el artículo 2.2.1.7.6.2 del Decreto 1079 de 2015, en concordancia artículo 983 del Código de Comercio, el inciso primero del artículo 9 de la Ley 105 de 1993, adecuándose esta conducta, al supuesto de

hecho establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, del cual se extraen los siguientes supuestos de hecho.

(i) **En ningún caso se pueden efectuar pagos por debajo de los Costos Eficientes de Operación.**
(ii) **El sistema de información SICE-TAC, del Ministerio de Transporte, será el parámetro de referencia.**
(iii) **La empresa de transporte tendrá la obligación de informar al Ministerio de Transporte, a través del Registro Nacional de Despachos de Carga RNDC, el valor a pagar.**

El Sistema de Costos Eficientes de Operación es el parámetro de referencia que permite medir o calcular los costos de la operación de transporte de acuerdo con las características propias de cada viaje: tipo de vehículo, tipo de carga, origen/destino, horas estimadas de espera para el cargue y descargue y, en este sentido, es el referente para identificar los eventos en que se efectúan pagos por valores inferiores a lo reportado en dicha plataforma para cada operación en particular.

En este sentido, dicho sistema se enmarca dentro de la política de libertad de tarifas, la cual tiene por objeto modernizar el sector transporte, así como promover la competencia y la innovación, teniendo en cuenta tres objetivos principales:

1. ***Vigilancia**: Monitorear el mercado de tal forma que el Estado identifique las situaciones que requieren de su intervención.*

2. ***Concertación:** Permitir que el propietario, el generador y la empresa de transporte tengan un criterio que facilite la negociación.*

3. ***Pedagógico:** Dotar de herramientas a conductores y propietarios que les permitan conocer la estructura de costos del transporte de carga y así tecnificar su operación.*

De esta manera, el SICE TAC tiene por objetivo permitir que las autoridades competentes cumplan su función de garantizar la competencia y no permitir al abuso de la posición dominante, estableciendo el pago de tarifas justas, monitoreando el mercado y tecnificando la operación del transporte de carga en Colombia. Así las cosas, el Ministerio de Transporte estableció el valor de los costos eficientes conformado por la estructura de costos "v*ariables, eficientes y otros costos*" los cuales son de acceso y conocimiento público a través de la página www.mintransporte.gov.co.

Así las cosas, los Costos Eficientes de Operación se convierten en una limitante a la autonomía de la voluntad de las partes involucradas en la prestación del Servicio Público de Carga, por lo cual el artículo 2 del Decreto 2228 de 2013, Compilado por el Decreto 1079 de 2015, actúa como una norma imperativa que limita la libertad contractual, por cuanto no puede estar sujeta a la voluntad, al respecto la Corte Constitucional en sentencia T – 597 de 1995 estableció:

> *"Pero en las Leyes debe distinguirse con claridad entre aquellas de sus normas que son imperativas para sus destinatarios, es decir las que se imponen sin posibilidad de pacto o decisión en contra pues sus efectos deben producirse con independencia del querer de las personas, de las que tienen un carácter apenas supletorio de la voluntad de los sujetos a quienes se refieren, las cuales operan solamente a falta de decisión particular contraria, y también de las opcionales, esto es, las que permiten a los individuos escoger, según su deseo y*

> *conveniencias, entre dos o más posibilidades reguladas por la misma Ley en cuanto a los efectos de las opciones consagradas."*

De ahí se concluye que el pago por debajo de los Costos Eficientes de Operación no es potestativo ya que actúa como un aspecto de obligatorio cumplimiento, que, de no darse, configura una infracción a las normas del transporte que atenta contra la política de control estatal en la actividad de transporte impidiendo la adecuada prestación del servicio en condiciones de calidad, oportunidad, eficiencia y seguridad. Sobre este particular la Resolución 20213040034405 del 06 de agosto de 2021, estableció:

> *"**Artículo 2. Ámbito de aplicación.** En virtud del artículo 2 del Decreto 2228 de 2013, los costos eficientes de operación publicados en el SICE-TAC son de obligatorio cumplimiento, por lo que no puede efectuarse pago por debajo de los mismos. (...)"*

De otro lado, y en estricto cumplimiento del principio rector de Intervención del Estado previsto a través de la Ley 105 de 1993, en virtud del cual corresponde a éste la planeación, el control, la regulación y la vigilancia del transporte, así como del principio de libertad de empresa acogido por los preceptos rectores del transporte público, conforme al cual le corresponde al Gobierno establecer los lineamientos del transporte de carga para que éste se lleve a cabo bajo condiciones de seguridad y eficiencia; lo cual se complementa con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 336 de 1996, que faculta al Gobierno Nacional en su condición rector y orientador del sector transporte para que formule las políticas y fije los criterios a tener en cuenta para la directa, controlada o libre fijación de las tarifas en cada modo de transporte; se tiene para el efecto la política de libertad vigilada y los criterios de regulación de las relaciones económicas entre los actores del servicio público de transporte terrestre automotor de carga, que se traduce, concretamente, en el Régimen de Costos Eficientes de Operación, en atención a los parámetros de operación más eficientes, respondiendo a los criterios técnicos, logísticos y de eficiencia con base a la información de costos reportada y contenida en el SICE TAC.

Con fundamento en lo anterior, este Despacho concluye que la Investigada infringió lo establecido en el artículo 2.2.1.7.6.2 del Decreto 1079 de 2015, en concordancia con el artículo 983 del Código de Comercio, el inciso primero del artículo 9 de la Ley 105 de 1993, adecuándose esta conducta, al supuesto de hecho establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, a partir de lo siguiente:

(i) Que, teniendo en cuenta la información periódica que la Superintendencia de Transporte recibió durante el año 2022 por parte del Ministerio de Transporte, la Dirección de Promoción y Prevención de Tránsito y Transporte Terrestre, procedió a realizar el análisis, la depuración y la clasificación de la data obtenida, arrojando que 1.138 empresas habilitadas por el Ministerio de Transporte para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de carga, realizaron operaciones en las cuales presuntamente se pagó por debajo de los costos eficientes de operación establecidos por el SICETAC.

(ii) Que mediante oficio de salida, la Superintendencia de Transporte solicitó a la empresa **LOS COCHES DEL CAFE SAS** con NIT **900690739** el registrar en el aplicativo SIR-ST, la información de los manifiestos de carga; que, una vez cumplido el término inicial, la Superintendencia de Transporte en aras de recolectar de forma completa la información requerida, amplió el plazo otorgado para las empresas que debían

registrar la información de 1 hasta 4.000 manifiestos de carga, hasta el día 30 de junio de 2023.

(iii) Vencido el término establecido por la Superintendencia de Transporte, la Dirección de Promoción y Prevención de Tránsito y Transporte Terrestre, procedió a verificar el cumplimiento por parte de la investigada de las obligaciones establecidas respecto al suministro de la información y cargue de documentos en el aplicativo SIR-ST, solicitados a través de requerimiento **20238600146511**, encontrando que la misma presuntamente no suministró la información legalmente requerida por la Superintendencia dentro de los plazos establecidos.

Lo anterior, fue certificado por la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de esta Superintendencia, de fecha 2023-08-18, documento el cual hace parte integral del expediente.

(iv) Que, mediante Memorando No. 20238600077223 del 31/07/2023 la Dirección de Promoción y Prevención trasladó a la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre la relación de vigilados que presuntamente incumplieron el régimen de relaciones económicas y los costos eficientes de operación publicados en SICETAC.

(v) Que en atención a la presente investigación administrativa, la Superintendencia de Transporte en los términos establecidos durante cada etapa procesal procedió a verificar el sistema de gestión documental de la Entidad, evidenciando que la sociedad **LOS COCHES DEL CAFE SAS** con NIT **900690739** no presentó escrito de descargos ni de alegatos de conclusión**.**

(vi) Así las cosas, analizadas las normas en comento se tiene que la presentación de los descargos y alegatos de conclusión por parte del inculpado o de su defensor es potestativa, no obligatoria, es un derecho que se le reconoce del cual puede o no hacer uso, hecho que no se evidencia en el presente caso, circunstancia que permite continuar la actuación, sin ninguna otra exigencia o formalidad.

Respecto del cargo segundo, es preciso señalar que en el artículo 2.2.1.7.6.2 del Decreto 1079 de 2015 se establece que: *"(...) El generador de carga y la empresa de transporte, tendrán la obligación de informar al Ministerio de Transporte, a través del Registro Nacional de Despachos de Carga RNDC, el Valor a Pagar y el Flete, así como las demás condiciones establecidas entre el propietario, poseedor o tenedor de un vehículo de servicio público de carga, de conformidad con la metodología y los requerimientos que para tal efecto establezca el Ministerio de Transporte*. (Subrayado fuera de texto)

A través del RNDC, se logra: *"...hacer una evaluación de los denominados mercados relevantes, que tiene sustento en la información que las empresas reportan a través del registro de las operaciones de despacho de carga y bajo ese contexto, el Registro Nacional de Despachos de Carga (RNDC) está construida con parámetros y validaciones en línea, que van a permitir que se generen controles sobre: La información de la empresa, la configuración de los vehículos, el viaje, origen-destino, los actores que intervienen en la operación, el valor a pagar y la variable de tiempos pactados y cumplidos "* (Subrayado fuera del texto).

Luego, el suministro de información al RNDC cobra importancia, al permitir a las entidades de control monitorear en línea y tiempo real las operaciones de

servicio público terrestre automotor de carga, garantizando la seguridad en la prestación del servicio.

Así las cosas, el Ministerio de Transporte como órgano rector en el sector transporte, en ejercicio de las facultades legales, en especial las conferidas el artículo 8º de la Ley 336 de 1996, realizó consulta en la plataforma RNDC y SICE TAC evidenciando unas presuntas irregularidades relacionadas con el pago debajo de los costos eficientes de operación SICE-TAC. Por lo tanto, de acuerdo con las funciones de inspección y vigilancia por parte de la Superintendencia de Transporte, el Ministerio realizó traslado de la información con el fin de efectuar las investigaciones administrativas correspondientes.

De esta manera, la Resolución 757 de 2015, en su artículo 5° estableció que: *"[l]a Superintendencia de Puertos y Transporte, de acuerdo a las competencias conferidas por los Decretos 101 y 1016 de 2000, así como del Decreto 2741 de 2001 o de las normas que las sustituyan, adelantará las investigaciones administrativas a que haya lugar en el marco de la ley 336 de 1996, por violación a las disposiciones que prevén infracciones al régimen de Costos Eficientes de Operación en materia de transporte terrestre automotor de carga, con el fin de imponer las sanciones a quienes (1) no paguen dentro de los plazos, (2) no paguen los tiempos muertos, o (3) hayan efectuado pagos por debajo de los Costos Eficientes de Operación, cuando a ello hubiere lugar*. (Subrayado y cursiva fuera del texto)

De ahí se concluye que, el pago por debajo de los Costos Eficientes de Operación no es potestativo ya que actúa como un aspecto de obligatorio cumplimiento, que de no darse, configura una infracción a las normas del transporte que atenta no sólo contra el funcionamiento o desarrollo de la función de inspección y vigilancia de esta Entidad, sino también entorpece la política de control estatal en la actividad de transporte impidiendo la adecuada prestación del servicio en condiciones de calidad, oportunidad, eficiencia y seguridad.

Ahora bien, importante es hacer alusión al artículo 2.2.1.7.6.2 del Decreto 1079 de 2015, que además de estipular la prohibición de efectuar pagos por debajo de los costos eficientes de operación, resalta la obligación de las empresas de informar al ministerio de Transporte las condiciones establecidas entre la empresa y el propietario, poseedor o tenedor de un vehículo de servicio público de carga en los siguientes términos:

> *"Artículo 2.2.1.7.6.2. Relaciones económicas. Las relaciones económicas entre el Generador de la Carga y la empresa de transporte público, y de esta con los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos, serán establecidas por las partes, sin que en ningún caso se puedan efectuar pagos por debajo de los Costos Eficientes de Operación.*
>
> *El sistema de información SICE-TAC, del Ministerio de Transporte, será el parámetro de referencia.*
>
> *El generador de carga y la empresa de transporte, tendrán la obligación de informar al Ministerio de Transporte, a través del Registro Nacional de Despachos de Carga RNDC, el Valor a Pagar y el Flete, así como las demás condiciones establecidas entre el propietario, poseedor o tenedor de un vehículo de servicio público de carga, de conformidad con la metodología y los requerimientos que para tal efecto establezca el Ministerio de Transporte.*
>
> *El generador de la carga, la empresa de transporte y los propietarios, poseedores o tenedores de un vehículo de servicio público de carga, deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo."*

Conforme lo anterior, es pertinente puntualizar que la información remitida por el Ministerio de Transporte corresponde a datos consignados por las empresas de transporte y los generadores de carga, como se asevera en el tercer párrafo del precitado artículo, por lo que se considera que la información remitida por la mencionada cartera es fidedigna y completa, lo cual, permite a las entidades administrativas competentes realizar la labor de control y vigilancia sobre las operaciones de transporte que la norma impone.

Así las cosas, al analizar la información proporcionada por el Ministerio de Transporte en formato Excel, trasladada a través del artículo quinto del acto administrativo de apertura de la presente investigación, se puede observar que el valor indicado en la casilla denominada "*VALORSICE"*, que corresponde al valor reportado por el Portal Logístico de Colombia en un origen - destino, es superior al registrado en la casilla "MANVLRTOTFLETE". Esta última representa el monto que la sociedad de transporte ha registrado en el Registro Nacional de Distribución de Carga (RNDC), valor que corresponde al valor a pagar que se debe reconocer al propietario, poseedor o tenedor de los vehículos.

Esta situación permite concluir que efectivamente existe una discrepancia entre el valor que debía pagar y el valor efectivamente pagado por la sociedad que aquí se investiga. Esta diferencia pone de manifiesto que la sociedad **LOS COCHES DEL CAFE SAS** ha realizado pagos por debajo de los costos eficientes de operación en un total de **1** operaciones de transporte.

Finalmente, se tiene que la empresa al no controvertir ni presentar elementos materiales probatorios que quisiera hacer valer dentro del proceso o que desvirtuaran la información remitida por el Ministerio de Transporte y al efectuar pagos por debajo de los Costos Eficientes de Operación estimados, con base en la información reportada y registrada, en **1** operaciones de transporte terrestre automotor de carga, incurre en una infracción a las normas del transporte, por lo que, este Despacho considera procedente conforme a los razonamientos expuestos en el presente acto administrativo, declarar responsable a la sociedad vigilada.

Conforme lo expuesto, esta Superintendencia encuentra **PROBADA LA RESPONSABILIDAD** de la empresa investigada frente al **CARGO SEGUNDO**, motivo por el cual se impondrá una sanción a la misma.

DECIMO TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, este Despacho procederá a pronunciarse sobre la responsabilidad del Investigado como se pasa a explicar.

Se previó en la Ley 1437 de 2011 que *"[e]l acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener (...) la decisión final de archivo o sanción y la correspondiente fundamentación"*.[26]

Al respecto, para el cargo investigado se ha identificado (i) la imputación fáctica y (ii) la imputación jurídica, verificando la congruencia de estas con la

26 Cfr. Ley 1437 de 2011 artículo 49 numeral 4

resolución de apertura.[27] y, con base en las pruebas recaudadas en la investigación se procede a:

13.1. Declarar responsable

Del **CARGO PRIMERO**, por incurrir en la conducta descrita en el literal (c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996., se declara la responsabilidad a la investigada, y se impondrá la sanción que a continuación se fijará y graduará.

Del **CARGO SEGUNDO,** por incurrir en la conducta descrita en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el inciso primero del artículo 9 de la Ley 105 de 1993, por el desconocimiento de lo previsto en el artículo 983 del Código de Comercio y el artículo 2.2.1.7.6.2 del Decreto 1079 de 2015, se declara la responsabilidad a la investigada, y se impondrá la sanción que a continuación se fijará y graduará

13.1.1 Sanciones procedentes

De conformidad con lo previsto en la ley 105 de 1993, así como en la ley 336 de 1996, las sanciones aplicables, previamente establecidas en la resolución de apertura por violación a la normatividad de transporte son las siguientes:

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

---

27 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

> **"Artículo 46. (...) Parágrafo.** Para la aplicación de las multas a que se refiere el presente artículo se tendrán en cuenta los siguientes parámetros relacionados con cada Modo de transporte:
>
> a. Transporte Terrestre: de uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes (...)"

13.2 Graduación de la sanción

Se previó en el artículo 50 de la ley 1437 de 2011 que "(...) la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables: 1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados. 2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero. 3. Reincidencia en la comisión de la infracción. 4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión. 5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos, 6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes. 7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente. 8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas".

Teniendo en cuenta lo dicho, viendo las conductas de la investigada inmersas en las causales subrayadas del precitado artículo del C.P.A.C.A. y como quiera que la sanción a imponer en el presente asunto es la establecida en el literal a) del parágrafo del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, siendo esta la normativa que fundamentó la expedición de la correspondiente investigación en contra de la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Carga, se realizará el siguiente análisis, teniendo en cuenta criterios de proporcionalidad, la ausencia de aceptación expresa de la infracción, y que el **patrimonio**[28] es entendido como el conjunto de bienes, derechos y obligaciones de una compañía, permitiendo verificar una imagen fiel de una organización y la capacidad de sus recursos.

Que la Ley 2294 de 2023 en su artículo 313 señala:

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

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

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

Todos los cobros; sanciones; multas; tarifas; requisitos financieros para la constitución, la habilitación, la operación o el funcionamiento de empresas públicas y/o privadas; requisitos de capital, patrimonio o ingresos para acceder y/o ser beneficiario de programas del estado; montos máximos establecidos para realizar operaciones financieras; montos mínimos establecidos para el pago de comisiones y contraprestaciones definidas por el legislador; cuotas asociadas al desarrollo de

28Diccionario de la Real Academia de la lengua Recuperado el día 13 de Noviembre de 2018, http://dle.rae.es/srv/fetch?id=SBOxisN Conjunto de bienes pertenecientes a una persona natural o jurídica, o afectos a un fin, susceptibles de estimación *económica*, Real Academia de la lengua.

actividades agropecuarias y de salud; clasificaciones de hogares, personas naturales y personas jurídicas en función de su patrimonio y/o sus ingresos; incentivos para la prestación de servicio público de aseo; y honorarios de los miembros de juntas o consejos directivos, actualmente denominados y

establecidos con base en salarios mínimos o en Unidades de Valor Tributario - UVT-, deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Básico -UVB- del año 2023, conforme lo dispuesto en este artículo.

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

Por lo anterior el Ministerio de Hacienda profirió la Resolución No. 3268 del 18 de diciembre de 2023 por medio de la cual se reajusta el valor de la unidad de valor básico – UVB para la vigencia 2024, siendo este de DIEZ MIL NOVECIENTOS CINCUENTA Y UNO ($10.951).

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

Frente al **CARGO PRIMERO**, se impone una sanción a título de MULTA; esta sanción se impone teniendo en cuenta el criterio de graduación del numeral 4) y 6) del Artículo 50 de CPACA, teniendo en cuenta que la empresa de transporte no suministró la información legalmente requerida por esta Entidad que ejerce vigilancia, inspección y control.

Así las cosas, el valor de la MULTA a título de sanción que por medio de esta Resolución se impone para el **CARGO PRIMERO** será de **CINCUENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS PESOS M/CTE** (**$52,772,900.00**) equivalente a **45.49** SMMLV al año 2023, que a su vez equivalen a **4,819** Unidades de Valor Básico para la vigencia 2024.

Frente al **CARGO SEGUNDO,** se impone una sanción a título de MULTA esta sanción se impone teniendo en cuenta el criterio de graduación del numeral 6) y 7) del Artículo 50 de CPACA, teniendo en cuenta que la empresa de transporte pagó por debajo de los Costos Eficientes de Operación en **1** operaciones de transporte amparadas en manifiestos electrónicos de carga expedidos durante el año 2022, y lo que se busca garantizar es la política tarifaria y los criterios que regulan las relaciones económicas entre las empresas de transporte y los propietarios, poseedores y/o tenedores de los vehículos de servicio público como bien jurídico tutelado, esto, con el fin de garantizar la simetría de las relaciones económicas entre los sujetos que hacen parte de la cadena de transporte.

Así las cosas, el valor de la MULTA a título de sanción que por medio de esta Resolución se impone para el **CARGO SEGUNDO** será de **CUARENTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA MIL QUINIENTOS PESOS M/CTE** (**$45,490,500.00**) equivalente a **45.49** SMMLV al año 2022, que a su vez equivalen a **4,154** Unidades de Valor Básico para la vigencia 2024.

Para un **VALOR TOTAL** de **NOVENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE** (**$98,263,400.00**) al encontrar que las conductas enunciadas generan un impacto social negativo, si se tiene en cuenta que con ellas se vulnera el orden jurídico establecido y el carácter de obligatoriedad que tienen las normas en el ordenamiento jurídico.

11.3 Pago de la multa por parte del infractor

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

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

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

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

> *"La multa es, pues, una sanción cuyo monopolio impositivo está en manos del Estado, que la aplica con el fin de forzar, ante la intimidación de su aplicación, al infractor a fin de que no vuelva a desobedecer las determinaciones legales (...) Atendiendo a la naturaleza sancionatoria de la multa, la jurisprudencia ha entendido que aquella no configura una 'deuda' en el mismo sentido en que lo son los créditos civiles. (...) Y es que no existe razón alguna para considerar que, como en ambos casos el medio liberatorio de la obligación es el dinero, la naturaleza jurídica de los créditos sea la misma. (...) su finalidad no es el enriquecimiento del erario, sino la represión de la conducta socialmente reprochable.*
>
> *"Como consecuencia de su índole sancionatoria, la multa no es apta de modificarse o extinguirse por muchas de las formas en que lo hacen los créditos civiles (...). No está en poder del sujeto pasivo la transacción del monto de la misma o la posibilidad de negociar su imposición, así como no podría éste -pese a una eventual aquiescencia del Estado- ceder su crédito a un particular distinto, pues la finalidad de la multa es la de castigar al infractor de la ley. (...) En fin, para la jurisprudencia ha sido claro que el carácter crediticio de la multa no la convierte en una deuda".*

Con fundamento en la jurisprudencia citada, las sanciones acá impuestas deben ser satisfechas por el sujeto infractor.

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

administración deben ceñirse a los términos y oportunidades procesales que allí se establecen.

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

En mérito de lo expuesto, esta Dirección de Investigaciones.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR RESPONSABLE a la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor de carga **LOS COCHES DEL CAFE SAS** con NIT **900690739**, de conformidad con la parte motiva de la presente Resolución:

Del **CARGO PRIMERO** por infringir lo previsto en el literal (c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

Del **CARGO SEGUNDO** por infringir en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el inciso primero del artículo 9 de la Ley 105 de 1993, por el desconocimiento de lo previsto en el artículo 983 del Código de Comercio y el artículo 2.2.1.7.6.2 del Decreto 1079 de 2015.

ARTÍCULO SEGUNDO: SANCIONAR a la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga **LOS COCHES DEL CAFE SAS** con NIT **900690739**, frente al:

Frente al **CARGO PRIMERO** será de **CINCUENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS PESOS M/CTE** (**$52,772,900.00**) equivalente a **45.49** SMMLV al año 2023, que a su vez equivalen a **4,819** Unidades de Valor Básico para la vigencia 2024.

Frente al **CARGO SEGUNDO** será de **CUARENTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS NOVENTA MIL QUINIENTOS PESOS M/CTE** (**$45,490,500.00**) equivalente a **45.49** SMMLV al año 2022, que a su vez equivalen a **4,154** Unidades de Valor Básico para la vigencia 2024.

Para un **VALOR TOTAL** de **NOVENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE** (**$98,263,400.00**).

PARÁGRAFO PRIMERO: Para efectos del pago de la multa el sancionado deberá dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha en que quede en firme esta providencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo, comunicarse a las líneas telefónicas (57-1) 2693370 y línea gratuita nacional 01 8000 915 615, donde le será generado el recibo de pago con código de barras en el cual se detallará el valor a cancelar. El pago deberá realizarse en el BANCO DE OCCIDENTE a favor de la SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE en la cuenta corriente 223-03504-9.

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

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

ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR el contenido de la presente Resolución por conducto de la Secretaría General de la Superintendencia de Transporte, al representante legal o quien haga sus veces **LOS COCHES DEL CAFE SAS** con NIT **900690739**, de acuerdo con lo establecido en el artículo 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

ARTÍCULO CUARTO: Contra la presente Resolución procede el Recurso de Reposición ante la Dirección de Tránsito y Transporte Terrestre y subsidiariamente el Recurso de Apelación ante el Superintendente Delegado 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, a través de la página web de la entidad www.supertransporte.gov.co módulo de PQRSD.

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

ARTÍCULO SEXTO: 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 para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

Notificar:

LOS COCHES DEL CAFE SAS con NIT **900690739**
Representante legal o quien haga sus veces
Dirección: Carrera 71 # 21-19 Piso 1 Local 27 Centro Comercial Montevideo Plaza
BOGOTA, D.C. - BOGOTA, D.C.
gerencia@lcc.com.co