

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## MINISTERIO DE TRANSPORTE

### SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE

#### RESOLUCIÓN No. **11829** DE **23/11/2020**

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

#### LA SUPERINTENDENTE DELEGADA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE TERRESTRE

En ejercicio de las facultades legales y en especial las previstas en el Decreto 01 de 1984, la Ley 105 de 1993, Ley 336 de 1996, y el Decreto 2409 de 2018<sup>1</sup>.

#### CONSIDERANDO

**PRIMERO:** Mediante Resolución No. 006641 del 17 de abril de 2008, la Superintendencia de Transporte abrió investigación administrativa y formuló cargos en contra de la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Automotor de Carga **CARGA TRANSPORTES Y ENCOMIENDAS S.A “En liquidación”** antes **CARGA TRANSPORTES Y ENCOMIENDAS S.A** con NIT 900085534-0 (en adelante también “la Investigado”).

**SEGUNDO:** La Resolución de apertura de la investigación fue notificada personalmente el día 30 de abril de 2008, al señor Fabio Enrique Buitrago Romero identificado con cédula de ciudadanía No. 13.349.080 de Pamplona, en calidad de apoderado, conforme diligencia de notificación obrante en el expediente.

2.1. En la Resolución de apertura se imputó el siguiente cargo:

*“(…) CARGO PRIMERO. La empresa de transporte CARGA TRANSPORTES Y ENCOMIENDAS S.A – TRAEN -, con Nit No. 9000855340, presuntamente incurrió en conducta irregular al no remitir al Ministerio de Transporte la información referente a los Manifiestos de Carga, dentro del término legal, en los formatos, estándares y procedimientos.*

*De conformidad con los anterior, la empresa de transporte CARGA TRANSPORTES Y ENCOMIENDAS S.A – TRAEN -, con Nit No. 9000855340, presuntamente, ha contravenido la siguiente normatividad.*

#### **RESOLUCIÓN 2000 DE 2004**

<sup>1</sup> Artículo 27. *Transitorio.* Las investigaciones que hayan iniciado en vigencia del Decreto 1016 de 2000, los arts. 41,43, y 44 del Decreto 101 de 2002, los arts. 3, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 del Decreto 2741 de 2001 y los arts. 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. (sic)

Por la cual se decide una investigación administrativa

**Artículo 15:** *las empresas de servicio público de transporte de carga deben enviar dentro de los diez (10) primeros días calendario de cada mes, la información correspondiente al total de MANIFIESTOS DE CARGA expedido en el mes anterior, so pena de la aplicación de las sanciones establecidas en el Decreto 3366 de 2003 o la norma que lo sustituya, adicione o modifique.”*

*Las sanciones a que se pueden ver avocadas en virtud del incumplimiento de la norma citada son las expresamente señaladas a continuación:*

**DECRETO 3366 DE 2003**

**Artículo 39.** *Serán sancionados con multa de uno (1) a cinco (5) salarios mínimos mensuales vigentes, las empresas de Transporte Público Terrestre Automotor de Carga, que no suministren la información que legalmente le haya sido solicitada y que no repose en los archivos de la entidad solicitante (...)” (sic)*

**TERCERO:** Una vez notificada la Resolución de apertura de investigación, la Investigada contaba con el término de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación del acto administrativo para presentar descargos o justificaciones al igual que solicitar y aportar las pruebas que pretendía hacer valer dentro del proceso. Así las cosas, revisadas las bases de gestión documental se tiene que la empresa allegó descargos bajo los radicados identificados con No. 809352 del 13 de mayo de 2008.

**3.1.** Por medio de la resolución 4653 de fecha 31 de marzo de 2009, la Superintendencia de Transporte, ordenó la remisión normativa de la conducta contenida en el Decreto 3366 de 2003 al artículo 46 de la Ley 336 de 1996, ordenó notificar y correr traslado por el término de diez (10) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de dicho acto administrativo para que la empresa respondiera los cargos formulados y solicitara las pruebas que pertinentes.

**3.1.1.** Así las cosas, revisadas las bases de gestión documental se tiene que la investigada no allegó descargos.

**3.2.** El día 16 de septiembre de 2010 mediante Resolución No. 15730, la Superintendencia de Transporte declaró la nulidad de la Resolución 4653 del 2009 y ordenó suspender la investigación administrativa que hoy nos ocupa, hasta tanto el H. Consejo de Estado se pronuncie de forma definitiva sobre la legalidad del Decreto 3366 de 2003.

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

En el artículo 27 del Decreto 2409 de 2018 se previó que “[l]as investigaciones que hayan iniciado en vigencia del decreto 1016 de 2000, los artículos 41,43, y 44 del decreto 101 de 2002, los artículos 3, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 del decreto 2741 de 2001 y los artículos 10 y 11 del decreto 1479 de 2014, así como los recursos de reposición y apelación interpuestos o por interponer como consecuencia de las citadas investigaciones que continuarán rigiéndose y culminarán de conformidad con el procedimiento por el cual se iniciaron”.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Cfr. Decreto 2409 de 2018, de 24 de diciembre de 2018. Art. 27. (sic)

Por la cual se decide una investigación administrativa

En la medida que la presente investigación inició con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 2409 de 2018,<sup>3</sup> corresponde resolver este caso en primera instancia a la Delegatura de Tránsito y Transporte Terrestre.<sup>4</sup>

De igual manera, conforme al régimen de transición establecido en el artículo 308<sup>5</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, la presente actuación administrativa se adelantará conforme a los parámetros legales delimitados en el Decreto 01 de 1984 – Código Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta que era la normatividad aplicable para el momento de la apertura de la investigación administrativa.

**QUINTO:** Habiéndose revisado las actuaciones administrativas, este Despacho encuentra procedente verificar la regularidad del proceso. Bajo ese entendido, a continuación, se procede a resolver la investigación en los siguientes términos:

### 5.1 Regularidad del procedimiento administrativo

Es relevante para el presente caso hacer referencia al concepto emitido por el H. Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil el pasado 5 de marzo de 2019<sup>6</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>7</sup>

(ii) Este principio se manifiesta en a) la reserva de ley, y b) la tipicidad de las faltas y las sanciones:<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Cfr. Decreto 2409 de 2018, de 24 de diciembre de 2018. Art. 28.

<sup>4</sup> Según lo establecido en los numerales 9 y 13 del art. 14 del Decreto 1016 de 2000, modificado por el art. 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>5</sup> Ley 1437 de 2011, ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.

<sup>6</sup> Rad. 11001-03-06-000-2018-00217-00 (2403). Levantada la Reserva legal mediante Oficio No. 115031 de fecha 20 de marzo de 2019.

<sup>7</sup> “El principio de legalidad de las faltas y de las sanciones previsto en el art. 29 Constitución Política, 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., 48-76.

<sup>8</sup> “Dicho principio, como quedó expuesto, **se manifiesta en las dimensiones reserva de ley y tipicidad.**” (negrilla fuera de texto) Cfr., 48-76

Por la cual se decide una investigación administrativa

a) Lo primero se manifiesta en que hay una reserva de ley ordinaria para tipificar conductas y sanciones administrativas.<sup>9</sup> Por lo tanto, no se admite la tipificación de conductas en reglamentos u otras normas que no tienen ese rango de ley.<sup>10-11</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 la misma.<sup>12</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>13</sup>

En efecto, el principio de legalidad “exige que las sanciones sean comprensibles para sus destinatarios” desde la misma ley, sin perjuicio de que se complemente con decretos y resoluciones en las materias técnicas a las que alude la regulación, dada la imposibilidad del Legislador de previsión total de las conductas sancionables.<sup>14</sup>

(iv) De esa forma, la Superintendencia de Transporte, como autoridad encargada de inspeccionar, vigilar y controlar el sector transporte, debe dar aplicación en sus investigaciones administrativas a los fundamentos legales para establecer la responsabilidad y de ser procedente imponer las sanciones a sus administrados.<sup>15</sup>

<sup>9</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., 49- 77

<sup>10</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., 38.

<sup>11</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 art. 29 de la Constitución Política.” Cfr., 49- 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., 19.

<sup>12</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, 14-32.

<sup>13</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, 42-49-77.

<sup>14</sup> Cfr. 19-21.

<sup>15</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, 19.

Por la cual se decide una investigación administrativa

**SEXTO:** Así las cosas, se procede a dilucidar el razonamiento de los pronunciamientos realizados por el Consejo de Estado<sup>16.17</sup> con el fin de garantizar los derechos de la Investigada. En ese sentido:

(i) En sentencia del 19 de mayo de 2016 el Consejo de Estado declaró la nulidad parcial del Decreto 3366 de 2003; en los siguientes términos: “**ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD** de los artículos 12, 13, 14, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 25, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 57 del Decreto 3366 de 2003 por las razones expuestas en esta providencia.”<sup>18</sup>

**6.1.** En el caso que nos ocupa, este Despacho observa que:

La presente investigación administrativa fue incoada por la presunta transgresión del Artículo 39 del Decreto 3366 de 2003.

De lo anterior y, teniendo en cuenta que los fundamentos legales de las siguientes infracciones fueron declaradas nulas por el Consejo de Estado, se colige que no es posible fallar, ni imponer sanciones que tengan como fundamento el artículo del Decreto ya mencionado.

**SÉPTIMO:** Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, este Despacho procederá a pronunciarse sobre la responsabilidad de la Investigada como se pasa a explicar.

Se previó en el Decreto 01 de 1984 que “(...) *Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada al menos en forma sumaria si afecta a particulares.* (...)”<sup>19</sup>

Al respecto, conforme con la parte motiva de la presente Resolución, el Despacho procede a

**7.1.** Archivar

La investigación administrativa iniciada mediante la Resolución No. 6642 de 17 de abril de 2008 en contra de la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga **CARGA TRANSPORTES Y ENCOMIENDAS S.A “En liquidación”** antes **CARGA TRANSPORTES Y ENCOMIENDAS S.A con NIT 900085534-0**, con el fin de garantizar los derechos constitucionales de la Investigada.

En mérito de lo expuesto,

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Número único 11001-03-06-000-2018-00217-00 del 5 de marzo de 2019. C.P. Germán Bula Escobar.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección primera, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 19 de mayo de 2016. Expediente 2008-107-00. C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sección primera, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 19 de mayo de 2016. Expediente 2008-107-00. C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala., Disponible en: [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/ConsejoEstado/30033600?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/ConsejoEstado/30033600?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)

<sup>19</sup> Artículo 35 del Decreto 01 de 1984

Por la cual se decide una investigación administrativa

### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO: DAR POR TERMINADA** la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 006641 del 17 de abril de 2008, contra la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga **CARGA TRANSPORTES Y ENCOMIENDAS S.A “En liquidación”** antes **CARGA TRANSPORTES Y ENCOMIENDAS S.A con NIT 900085534-0**, con el fin de garantizar los derechos constitucionales de la Investigada.

**ARTÍCULO SEGUNDO: ARCHIVAR** la investigación iniciada mediante la Resolución 006641 del 17 de abril de 2008, contra la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga **CARGA TRANSPORTES Y ENCOMIENDAS S.A “En liquidación”** antes **CARGA TRANSPORTES Y ENCOMIENDAS S.A con NIT 900085534-0**, de conformidad con la parte motiva del presente proveído.

**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 de la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga **CARGA TRANSPORTES Y ENCOMIENDAS S.A “En liquidación”** antes **CARGA TRANSPORTES Y ENCOMIENDAS S.A con NIT 900085534-0**, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44 y siguientes del Código Contencioso Administrativo - Decreto 01 de 1984.

**ARTÍCULO CUARTO:** Una vez surtida la respectiva notificación, remítase copia de la misma a la Delegatura de Tránsito y Transporte Terrestre para que obre dentro del expediente.

**ARTÍCULO QUINTO:** Contra la presente Resolución procede el Recurso de Reposición ante la Superintendente Delegada de Tránsito y Transporte Terrestre y subsidiariamente el Recurso de Apelación ante el Superintendente de Transporte, dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes a su notificación, de conformidad con el artículo 51 y siguientes del Código Contencioso Administrativo - Decreto 01 de 1984.

**ARTÍCULO SEXTO:** Una vez en firme la presente Resolución en los términos del artículo 62 del Código Contencioso Administrativo - Decreto 01 de 1984 archívese el expediente sin auto que lo ordene.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**11829****23/11/2020**

**ADRIANA MARGARITA URBINA PINEDO**  
Superintendente Delegada de Tránsito y Transporte  
Terrestre

Proyectó: AVJ.

Revisó: VRR

Notificar:

**CARGA TRANSPORTES Y ENCOMIENDAS S.A “En liquidación”**

Representante legal o quien haga sus veces

Dirección: Calle 64 56 A 37

Medellín - Antioquia