

REPÚBLICA DE COLOMBIA



MINISTERIO DE TRANSPORTE

SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE

RESOLUCIÓN No. 06388 DE 27 MAY 2020

Expediente No. 202091026000014-E

Por la cual se inicia una investigación administrativa mediante la formulación de pliego de cargos en contra de Transportes Expreso Palmira S.A.

EL DIRECTOR DE INVESTIGACIONES DE PROTECCIÓN A USUARIOS DEL SECTOR TRANSPORTE

En ejercicio de las facultades legales, en especial, de las previstas en la Ley 105 de 1993, Ley 336 de 1996, Ley 1437 de 2011, Ley 1480 de 2011 y los Decretos 1079 de 2015 y 2409 de 2018 y,

I. CONSIDERANDO

1.1. Que el numeral 3 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993 indica “[*]la operación del transporte público en Colombia es un servicio público bajo la regulación del Estado, quien ejercerá el control y la vigilancia necesarios para su adecuada prestación en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad”*].¹

1.2. Que el artículo 2.2.1.4.2.2., del capítulo 4 “*Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera*” del Decreto 1079 de 2015² señala que “[*]la inspección, vigilancia y control de la prestación de este servicio público estará a cargo de la Superintendencia de Transporte”*].

1.3. Que 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.³

Por lo que, le compete 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 delegación⁴ 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 transporte⁵, sin perjuicio de las demás funciones previstas en la ley.

Así, el numeral 8 del artículo 5 del Decreto 2409 de 2018 establece que es función de la Superintendencia de Transporte “[*a]delantar y decidir las investigaciones administrativas a que*

¹ Numeral 3 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993.

² “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte”

³ Artículo 3 del Decreto 2409 de 2018 “Por el cual se modifica y renueva la estructura de la Superintendencia de Transporte y se dictan otras disposiciones”.

⁴ De acuerdo a lo previsto en los artículos 189 numeral 22 y 365 de la Constitución Política de Colombia:

“Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.”

⁵ Artículo 4 del Decreto 2409 de 2018.

"Por la cual se inicia una investigación administrativa mediante la formulación de pliego de cargos en contra de Transportes Expreso Palmira S.A."

haya lugar por las fallas en la debida prestación del servicio público de transporte, puertos, concesiones, infraestructura, servicios conexos, y la protección de los usuarios del sector transporte".

1.4. Que el numeral 6 del artículo 9 de la Ley 105 de 1993⁶, establece como sujetos que podrán ser objeto de sanciones por violación a las normas reguladoras del transporte a "[l]as empresas de servicio público".

De igual forma, se previó que estarán sometidas a inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Transporte⁷ (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 Transporte⁸, establecidas en la Ley 105 de 1993⁹, 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 legales¹⁰.

1.5. Por otra parte, el numeral 2 del artículo 13 del Decreto 2409 de 2018 dispone que es función de la Dirección de Investigaciones de Protección a Usuarios del Sector Transporte la de "[t]ramitar y decidir, en primera instancia, las investigaciones administrativas que se inicien de oficio o a solicitud de parte por presunta infracción a las disposiciones vigentes sobre protección al usuario del sector transporte". (Destacado propio)

II. MARCO NORMATIVO

2.1. Las competencias legales disponen que es deber de esta Superintendencia vigilar, inspeccionar y controlar el cumplimiento de las disposiciones normativas que regulan la protección de los usuarios del sector transporte y, que es función de esta Dirección tramitar y decidir, en primera instancia, las investigaciones administrativas que se inicien de oficio o a solicitud de parte por la presunta infracción a dichas normas; a continuación, sin perjuicio de las demás aplicables o que permitan la interpretación de las mismas, se establece el siguiente marco normativo:

2.1.1. MARCO NORMATIVO DE CARÁCTER GENERAL

A. Disposiciones de rango constitucional

El artículo 2 de la Constitución Política de Colombia consagra que:

"(...) [l]as autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Por su parte, el artículo 24 *ibidem* consagra el derecho fundamental de locomoción de la siguiente manera: *"(...) Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la Ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia".*

⁶ "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones"

⁷ Artículo 42 del Decreto 101 de 2000, modificado por el artículo 4 del Decreto 2741 de 2001.

⁸ "Artículo 1º.- Sector y Sistema Nacional del Transporte. Integra el sector Transporte, el Ministerio de Transporte, sus organismos adscritos o vinculados y la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional, en cuanto estará sujeta a una relación de coordinación con el Ministerio de Transporte.

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

⁹ "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones".

¹⁰. En congruencia con lo postulado en el artículo 9 de la Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996 y demás leyes aplicables a cada caso concreto.

“Por la cual se inicia una investigación administrativa mediante la formulación de pliego de cargos en contra de Transportes Expreso Palmira S.A.”

Del rango constitucional que adquirió la libertad de locomoción, se deriva que las autoridades, en concordancia con el artículo 2 ya mencionado, deberán proteger a todas las personas que hagan uso de este derecho.

Ahora bien, no se puede desconocer que el servicio público de transporte guarda una estrecha relación con el derecho fundamental de locomoción, teniendo en cuenta que sirve como medio para garantizar su efectividad, es más, la actividad transportadora es indispensable para la vida en sociedad, así como para las actividades económicas que implican el traslado de cosas o personas de un lugar a otro y constituye el ejercicio de una actividad económica dirigida a obtener un beneficio por la prestación del servicio.¹¹

En ese sentido, como fundamentos para el presente caso, se deben tener en cuenta los artículos 333, 334 y 365 de la Constitución Política los cuales, en su orden, prevén:

“ARTÍCULO 333. *La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la Ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. (...) La Ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación” - Negrilla original y subrayado fuera del texto -*

“ARTÍCULO 334. *La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la Ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados (...).” - Negrilla original -*

“ARTÍCULO 365 (...) *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 (...).” (Destacado propio)*

De las anteriores disposiciones se deriva que la empresa, quien es la encargada de realizar la actividad económica, cumple con una función social que implica el cumplimiento de ciertas obligaciones; lo anterior, en el escenario de los servicios públicos, especialmente el de transporte, lo cual a su vez involucra la observancia de las normas referidas a la protección del usuario. En ese sentido es menester señalar que, en ejercicio del derecho de locomoción a través del servicio público de transporte, se adquiere la condición de usuario del sector transporte.

Para finalizar, el artículo 78 de la Constitución Política¹² establece el fundamento constitucional de la protección de los consumidores - usuarios, ordenando la existencia de un campo de protección en favor de estos con el objetivo de restablecer la igualdad frente al productor y al proveedor, bajo el supuesto de la existencia de asimetrías de información, así como también, de la imposibilidad que tiene el consumidor de establecer las condiciones en que se da la adquisición o prestación de un bien o servicio¹³.

¹¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-033 de 2014.

¹² Constitución Política Colombiana. “Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-1141 de 2000.

"Por la cual se inicia una investigación administrativa mediante la formulación de pliego de cargos en contra de Transportes Expreso Palmira S.A."

B. Disposiciones de rango legal

1. Código de Comercio

Además de tratarse de la prestación del servicio público de transporte, teniendo en cuenta su naturaleza contractual, las disposiciones del Título IV del Código de Comercio "*Del contrato de transporte*" resultan pertinentes para la presente investigación, por lo tanto, a continuación se destacan las más relevantes, en atención a que el título mencionado es de aplicación imperativa.

Para empezar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 981 del Código de Comercio "[e]l transporte es un contrato en que una de las partes se obliga con la otra, a cambio de un precio, a conducir de un lugar a otro, por determinado medio y en el plazo fijado, personas o cosas y a entregar éstas al destinatario. El contrato de transporte se perfecciona por el solo acuerdo de las partes y se probará conforme a las reglas legales".

2. Ley 105 de 1993¹⁴:

El presente caso debe ser estudiado bajo los principios dispuestos en los artículos 2 y 3 de la Ley 105 de 1993, pues los mismos, al encargarse de plasmar los derroteros relacionados con el sector transporte, consagran el principio de intervención del Estado y de la seguridad de los usuarios, lo cual implica por contera que aquel, a través de las entidades que lo representan, deberá planear, controlar, regular y vigilar el transporte y las actividades vinculadas a él; así como también, garantizar el principio de seguridad de las personas, el cual es una prioridad del sistema y del sector transporte.

Del mismo modo, el artículo 3 de la mencionada ley contempla el principio de acceso al transporte el cual implica:

a. Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad.

b. Que los usuarios sean informados sobre los medios y modos de transporte que le son ofrecidos y las formas de su utilización.

c. Que las autoridades competentes diseñen y ejecuten políticas dirigidas a fomentar el uso de los medios de transporte, racionalizando los equipos apropiados de acuerdo con la demanda y propendiendo por el uso de medios de transporte masivo.

d. Que el diseño de la infraestructura de transporte, así como en la provisión de los servicios de transporte público de pasajeros, las autoridades competentes promuevan el establecimiento de las condiciones para su uso por los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos".

El anterior principio irradia el conjunto normativo del sector transporte, pues consagra en cuatro literales diferentes pautas, deberes y condiciones que rigen el desarrollo de la prestación del servicio público de transporte; entre los cuales, se destaca la necesidad de acceder a un servicio público en buenas condiciones, de calidad y que sea seguro. Del mismo modo, se resalta el deber de informarle al usuario sobre los medios y modos de transporte que le son ofrecidos y las formas de su utilización.

3. Ley 336 de 1996, Estatuto General de Transporte

La Ley 336 de 1996 reiteró el principio de la seguridad como un pilar fundamental en la correcta prestación del servicio público de transporte. En ese sentido, el artículo 2 establece que "[l]a

¹⁴ "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones".

“Por la cual se inicia una investigación administrativa mediante la formulación de pliego de cargos en contra de Transportes Expreso Palmira S.A.”

seguridad, especialmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye prioridad esencial en la actividad del Sector y del Sistema de Transporte”.

Al respecto, el artículo 3 de la referida ley, dispone que “(...) en la regulación del transporte público las autoridades competentes exigirán y verificarán las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarle a los habitantes la eficiente prestación del servicio básico y de los demás niveles que se establezcan al interior de cada Modo (...)”.

Por otro lado, el artículo 5 *ibidem* dispone:

“(...) El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo. (...)”.

En este orden de ideas, es de suma importancia la prelación del interés general sobre el particular dentro del marco de la operación de transporte, pues se debe guardar especial cuidado en la prestación del servicio y en la protección de los usuarios. En consecuencia, es deber del Estado, a través de sus instituciones, garantizar la prelación del interés general sobre el particular, dando especial preponderancia a que se garantice la prestación del servicio y se proteja a los usuarios.

Por otra parte, es pertinente precisar que el artículo 6 de la ley *ejusdem*, define la actividad transportadora como: “**un conjunto organizado de operaciones tendientes a ejecutar el traslado de personas o cosas, separada o conjuntamente, de un lugar a otro, utilizando uno o varios Modos, de conformidad con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes basadas en los Reglamentos del Gobierno Nacional.**” (Negrilla fuera de texto)

Finalmente, el artículo 8 de la Ley 336 de 1996 dispone que:

“[b]ajo la suprema dirección y tutela administrativa del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, las autoridades que conforman el sector y el sistema de transporte serán las encargadas de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción y ejercerán sus funciones con base en los criterios de colaboración y armonía propios de su pertenencia al orden estatal. Así mismo el Ministerio de Transporte reglamentará todo lo pertinente al transporte turístico contemplado en la Ley 300 de 1996”.

4. Ley 1480 de 2011, Estatuto del Consumidor

La Ley 1480 de 2011 regula las relaciones de consumo, específicamente, los derechos y obligaciones surgidas entre los proveedores, productores y los consumidores o usuarios, así como la responsabilidad de los primeros por la vulneración de los derechos de los segundos.

En el mismo se contempla como principio general el respeto a la dignidad de los usuarios, constituyéndose en una prioridad del Estado velar por su efectiva protección, tanto así que la citada norma establece en su artículo 1, relativo a los principios generales, lo siguiente: “(...) Esta ley tiene como objetivos proteger, promover y garantizar la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los consumidores, así como amparar el respeto a su dignidad y a sus intereses económicos (...)”

De otro lado, en aquello relacionado con la aplicación de las disposiciones de la Ley 1480 de 2011, el artículo 2, al regular el objeto de la norma, señala que:

“(...) Las normas de esta ley regulan los derechos y las obligaciones surgidas entre los productores, proveedores y consumidores y la responsabilidad de los productores y proveedores tanto sustancial como procesalmente.

“Por la cual se inicia una investigación administrativa mediante la formulación de pliego de cargos en contra de Transportes Expreso Palmira S.A.”

Las normas contenidas en esta ley son aplicables en general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los sectores de la economía respecto de los cuales no exista regulación especial, evento en el cual aplicará la regulación especial y suplementariamente las normas establecidas en esta Ley” - Subrayado fuera de texto -

De la disposición transcrita se desprende que el conjunto normativo regulado en dicha ley es de aplicación general a las relaciones de consumo y a la responsabilidad de los productores y proveedores frente al consumidor en todos los escenarios de la economía, salvo que exista regulación especial.

Por lo anterior, y en razón a que el sector transporte no cuenta con una regulación especial en materia de protección al usuario, las disposiciones de la Ley 1480 de 2011 serán aplicables a las relaciones de consumo que se presenten en este sector.

5. Decreto 1079 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte

En esta normatividad se establecen los aspectos generales relacionados con el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera y de la habilitación de las empresas que prestan este servicio, con el fin de que se preste de manera eficiente, segura, oportuna y económica, bajo los criterios básicos de cumplimiento de los principios rectores del transporte.

Al respecto, el artículo 2.2.1.4.3., del referido Decreto define el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera de la siguiente manera:

“(...) Es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, a través de un contrato celebrado entre la empresa y cada una de las personas que han de utilizar el vehículo de servicio público a esta vinculado, para su traslado en una ruta legalmente autorizada.”

2.1.2. MARCO NORMATIVO DE CARÁCTER ESPECÍFICO

2.1.2.1. En cuanto a la información en la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera

Respecto de a la información en la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros, es necesario tener en cuenta, en primer lugar, los artículos 3, 5 y 23 de la Ley 1480 de 2011 que en su orden prescriben:

“ARTÍCULO 3o. DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS. Se tendrán como derechos y deberes generales de los consumidores y usuarios, sin perjuicio de los que les reconozcan leyes especiales, los siguientes:

1. Derechos: (...)

1.3. Derecho a recibir información: *Obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación, así como sobre los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización, los mecanismos de protección de sus derechos y las formas de ejercerlos.”* (Negrilla original)

“ARTÍCULO 5. DEFINICIONES. Para los efectos de la presente ley, se entiende por: (...)

7. Información: *Todo contenido y forma de dar a conocer la naturaleza, el origen, el modo de fabricación, los componentes, los usos, el volumen, peso o medida, los precios, la forma*

“Por la cual se inicia una investigación administrativa mediante la formulación de pliego de cargos en contra de Transportes Expreso Palmira S.A.”

de empleo, las propiedades, la calidad, la idoneidad o la cantidad, y toda otra característica o referencia relevante respecto de los productos que se ofrezcan o pongan en circulación, así como los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización (...) (Negrilla original)

“ARTÍCULO 23. INFORMACIÓN MÍNIMA Y RESPONSABILIDAD. Los proveedores y productores deberán suministrar a los consumidores información, clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que ofrezcan y, sin perjuicio de lo señalado para los productos defectuosos, serán responsable del daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información. En todos los casos la información mínima debe estar en castellano. (...) (Negrilla original)

2.1.2.2. En cuanto a la obligación de difusión de tarifas de las empresas de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros por Carretera

El artículo 2 de la Resolución 3600 de 2001 emitido por el Ministerio de Transporte establece:

“ART. 2º—Difusión de las tarifas. Con una antelación no menor a cinco (5) días de su puesta en vigencia, las empresas de transporte deberán difundir y mantener informados a los usuarios acerca de las tarifas que cobrarán en las diferentes rutas autorizadas, discriminándolas según el nivel de servicio.”

2.1.2.3. En cuanto a la emergencia sanitaria por COVID-19

El Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria a causa de la pandemia del COVID-19 adoptando diversas medidas sanitarias, preventivas y de aislamiento.

El artículo 4 del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, expedido por la Presidencia de la República de la Republica de Colombia, estableció con relación a la movilidad¹⁵ que:

“Artículo 4. Movilidad. Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo anterior.

Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga de importaciones y exportaciones.”

A través de la Resolución No. 6255 de 2020, la Superintendencia de Transporte suspendió los términos de los trámites administrativos que se estuvieran adelantando, sin embargo, en el párrafo tercero del artículo 1 previó la siguiente excepción:

“Parágrafo Tercero: Las disposiciones establecidas en el presente artículo no aplicarán para aquellos procesos, actuaciones administrativas y demás medidas que deban ser llevadas a cabo por urgencia o necesidad de tutelar los principios fundamentales o garantizar el debido funcionamiento del servicio público de transporte y servicios conexos, así como la protección de los usuarios del sector transporte.”

III. HECHOS

3.1. Que los hechos que originaron las actuaciones administrativas adelantas por esta Dirección,

¹⁵ Disposición extendida en el tiempo por los Decreto 531 de 8 de abril de 2020, Decreto 593 de 24 de abril de 2020 y Decreto 636 de 6 de mayo de 2020.

"Por la cual se inicia una investigación administrativa mediante la formulación de pliego de cargos en contra de Transportes Expreso Palmira S.A."

son los siguientes:

- 3.1.1. Que mediante radicado No. 20205320320212 de 29 de abril de 2020, el Ministerio de Transporte trasladó queja interpuesta por la Secretaria de Tránsito y Transporte de Palmira en la que denunció el incremento en la tarifa del transporte de pasajeros por carretera que efectuó **TRANSPORTES EXPRESO PALMIRA S.A.**, en la ruta Cali-Palmira-Cali desde el 27 de abril de 2020.
- 3.1.2. Que mediante radicado No. 20205320326112 de 04 de mayo de 2020, 20205320329232 de 05 de mayo de 2020 y No. 20205320329882 de 05 de mayo de 2020, la Secretaria de Tránsito y Transporte de Palmira denunció el incremento en la tarifa del transporte de pasajeros por carretera efectuado por la empresa de **TRANSPORTES EXPRESO PALMIRA S.A.**, en la ruta Cali-Palmira-Cali desde el 27 de abril de 2020.
- 3.1.3. Que esta Superintendencia como autoridad competente para velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al usuario del sector transporte y, tratándose éste de un servicio público esencial en el que primará el interés general sobre el particular, al tener conocimiento del aumento de la tarifa efectuada por **TRANSPORTES EXPRESO PALMIRA S.A.** para el corredor Cali – Palmira – Cali, realizó requerimiento de información a la referida empresa mediante radicado No. 20209100234751 de 30 de abril de 2020.

En el mencionado requerimiento, se solicitó información acerca de las tarifas cobradas para el corredor Cali – Palmira – Cali antes y después del aislamiento obligatorio decretado el 25 de marzo de 2020, la justificación de las variaciones en la tarifa, la cantidad de tiquetes vendidos y los medios de comunicación a través de los cuales se realizó la difusión de la información. Así mismo, se solicitó original o copia de las piezas publicitarias a través de las cuales se difundió la información sobre el cambio de tarifa.

- 3.1.4. Que **TRANSPORTES EXPRESO PALMIRA S.A.** otorgó respuesta al requerimiento de información a través del radicado No.20205320335202 de 7 de mayo de 2020. En los anexos del requerimiento se encuentra certificado emitido por el Gerente de Caracol Radio Palmira que indica que a través de la emisora Radio Palmira se emitieron promociones durante el periodo del 20 al 25 de abril de 2020 en el noticiero radiante del medio día donde se informó tarifa, servicio y valor del pasaje, así:

Imagen 1. Certificación expedida por la emisora RADIO PALMIRA, de 4 de mayo de 2020

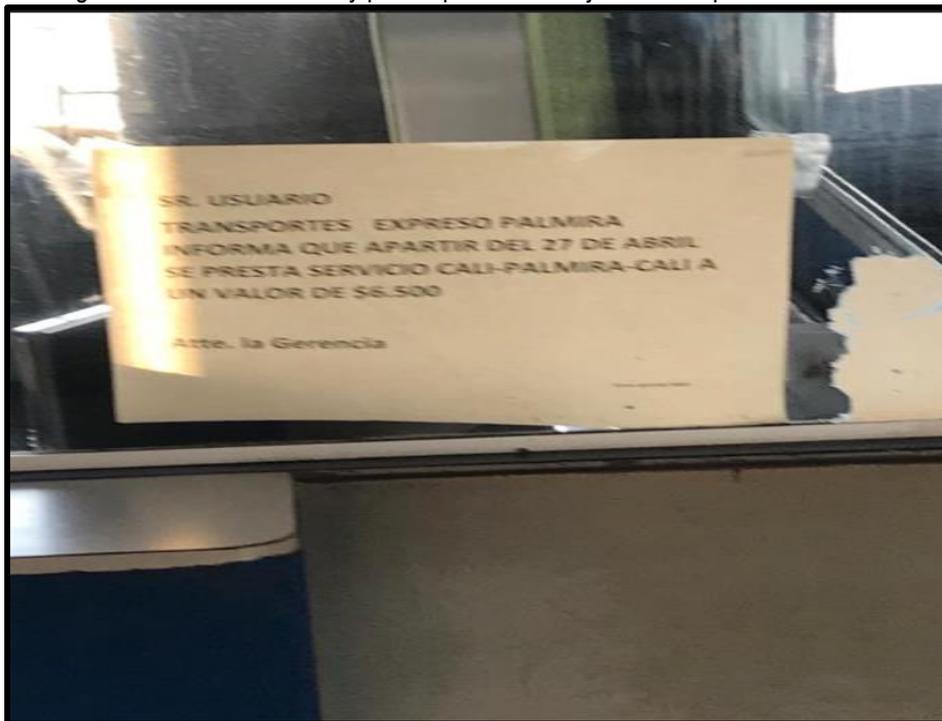
Radio Palmira 1050 Am		
EL SUSCRITO GERENTE DE CARACOL RADIO PALMIRA		
CERTIFICA:		
Que a través de la emisora RADIO PALMIRA se emitió promociones del cliente expreso Palmira durante el periodo del 20 al 25 De abril de 2020.		
con las siguientes especificaciones:		
CLIENTE:	EXPRESO PALMIRA	
PRODUCTO:	TARIFAS Y SERVICIOS	
REFERENCIA:	VALOR DEL PASAJE 6.500	
HORARIOS:	NOTICIERO RADIANTE DEL MEDIO DIA 12 A 1	
Para constancia se firma en el municipio de Palmira a los 4 días de mayo de 2020.		
Atentamente,		
 OTTO BURCKHARDT R. DIRECTOR 316-4030-752		
<small>Bom Comunicaciones Radio Y Tv Ltda Carrera 23 e 28 - 51 - Piso 2 Tel. 2888922-2839411-208897233 radiopalmira@gmail.com @radiopalmira www.radiopalmira.com Palmira-Cauca</small>		

Fuente: Remitido por la empresa en su comunicado (20205320335202) de respuesta al requerimiento de información.

"Por la cual se inicia una investigación administrativa mediante la formulación de pliego de cargos en contra de Transportes Expreso Palmira S.A."

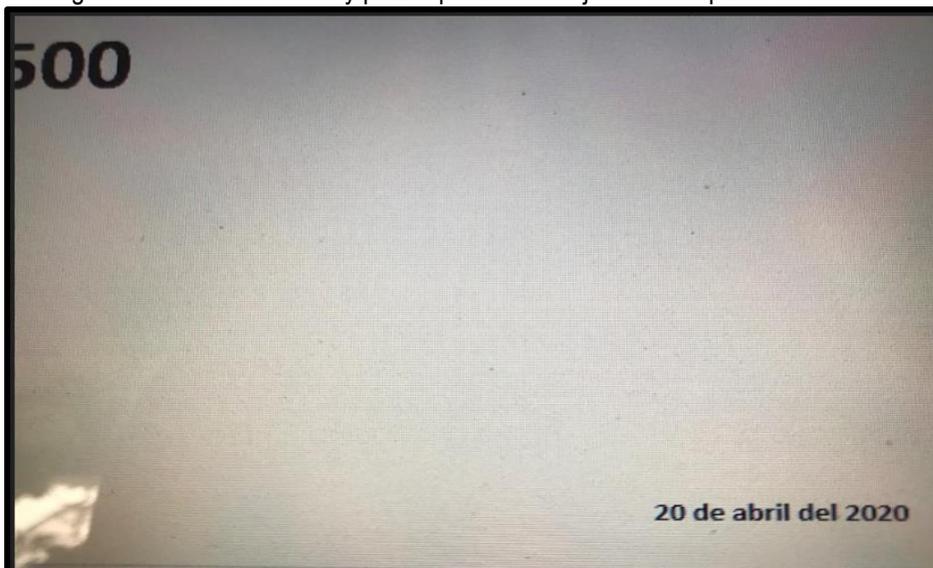
Así mismo, allegaron registro fotográfico de las taquillas de la terminal <no se identifica la terminal de transporte, ni la fecha de la foto>, donde la empresa instaló publicidad del aumento de valor del pasaje desde el 20 de abril de 2020, así como comunicado a la opinión pública de 26 de abril de 2020 donde informa el cambio de tarifa, tal como se evidencia a continuación:

Imagen 2. Foto de los avisos y piezas publicitarias fijadas en taquillas de la terminal



Fuente: Remitido por la empresa en su comunicado (20205320335202) de respuesta al requerimiento de información.

Imagen 3. Foto de los avisos y piezas publicitarias fijadas en taquillas de la terminal

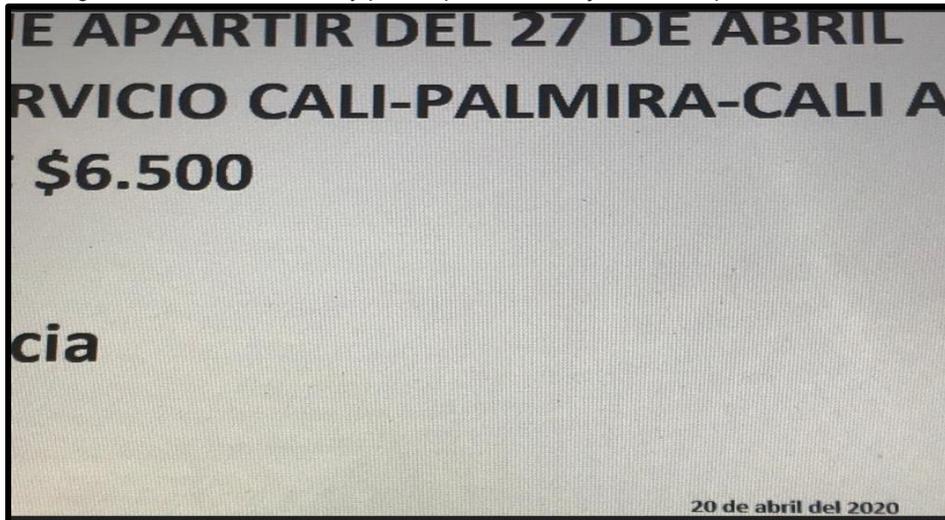


Fuente: Remitido por la empresa en su comunicado (20205320335202) de respuesta al requerimiento de información.

ESPACIO EN BLANCO

"Por la cual se inicia una investigación administrativa mediante la formulación de pliego de cargos en contra de Transportes Expreso Palmira S.A."

Imagen 4. Foto de los avisos y piezas publicitarias fijadas en taquillas de la terminal



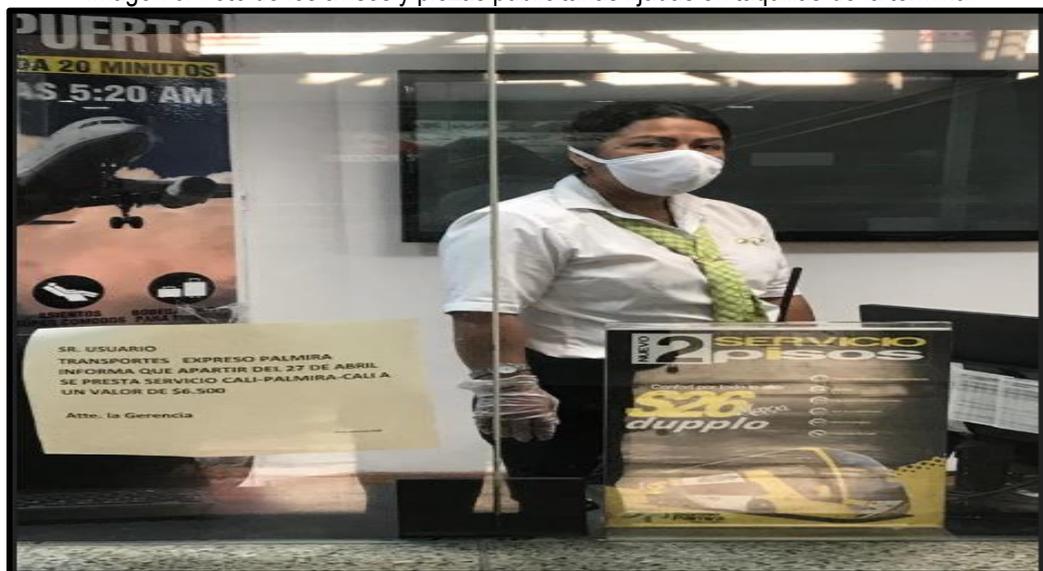
Fuente: Remitido por la empresa en su comunicado (20205320335202) de respuesta al requerimiento de información.

Imagen 5. Foto de los avisos y piezas publicitarias fijadas en taquillas de la terminal



Fuente: Remitido por la empresa en su comunicado (20205320335202) de respuesta al requerimiento de información.

Imagen 6. Foto de los avisos y piezas publicitarias fijadas en taquillas de la terminal



Fuente: Remitido por la empresa en su comunicado (20205320335202) de respuesta al requerimiento de información.

“Por la cual se inicia una investigación administrativa mediante la formulación de pliego de cargos en contra de Transportes Expreso Palmira S.A.”

Imagen 7. Foto de los avisos y piezas publicitarias fijadas en taquillas de la terminal



Fuente: Remitido por la empresa en su comunicado (20205320335202) de respuesta al requerimiento de información.

Imagen 8. Comunicado a la opinión pública emitido por Expreso Palmira, de 26 de abril de 2020



Fuente: Remitido por la empresa en su comunicado (20205320335202) de respuesta al requerimiento de información.

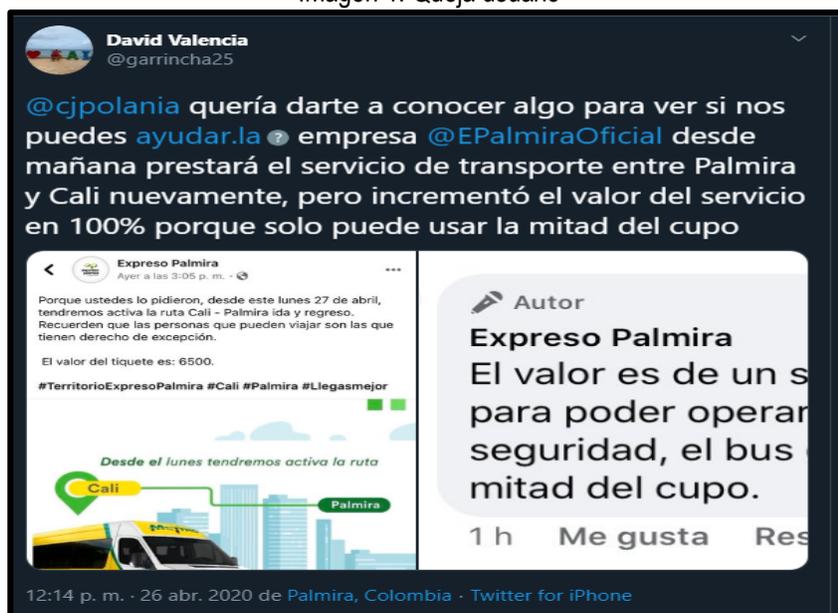
Por último, afirmó que socializaron las tarifas y fecha de reinicio de operaciones con los Personeros Distritales de Santiago de Cali y Palmira, dando las explicaciones técnicas de dichos cambios y la necesidad del servicio, de esto la empresa **TRANSPORTE EXPRESO PALMIRA S.A.** no allega evidencia.

3.1.5. Que igualmente, la Superintendencia de Transporte tuvo conocimiento a través de la red social Twitter de las quejas de los usuarios por el incremento inesperado de la tarifa de

"Por la cual se inicia una investigación administrativa mediante la formulación de pliego de cargos en contra de Transportes Expreso Palmira S.A."

la ruta Cali-Palmira-Cali por parte de la empresa **TRANSPORTE EXPRESO PALMIRA S.A.**, conforme se evidencia con estos mensajes:

Imagen 1. Queja usuario



Fuente: <https://twitter.com/garrincha25/status/1254458795922804736> - consultado el 12/05/2020

Imagen 2. Queja usuario



Fuente: <https://twitter.com/gatrotsky/status/1254521873272057863?s=12> - consultado el 12/05/2020

ESPACIO EN BLANCO

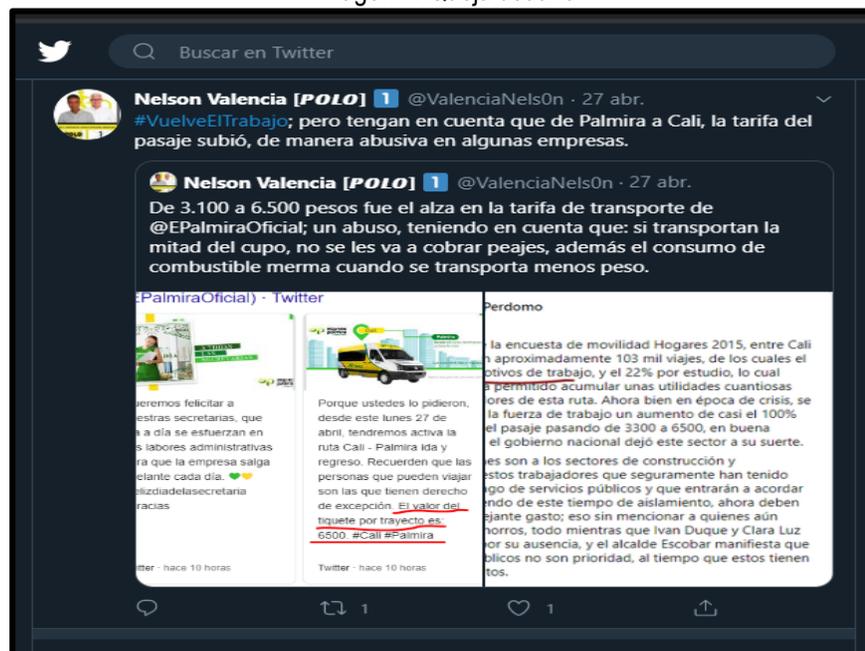
"Por la cual se inicia una investigación administrativa mediante la formulación de pliego de cargos en contra de Transportes Expreso Palmira S.A."

Imagen 3. Queja usuario



Fuente: <https://twitter.com/osedcas/status/1254392751145263104?s=12> - consultado el 12/05/2020

Imagen 4. Queja usuario



Fuente: <https://twitter.com/valencianels0n/status/1254808085560020993?s=12> - consultado el 12/05/2020

Imagen 5. Queja usuario



Fuente: <https://twitter.com/gustavortizb/status/1254476440399118337?s=12> - consultado el 12/05/2020

“Por la cual se inicia una investigación administrativa mediante la formulación de pliego de cargos en contra de Transportes Expreso Palmira S.A.”

Lo anterior da cuenta del reiterado inconformismo de los usuarios por la presunta alza de la tarifa para el corredor Cali – Palmira – Cali, manifestado a través de la red social Twitter para el 26 y 27 de abril de 2020, sin conocer alguna expresión de desacuerdo con anterioridad a dichas fechas.

IV. PRUEBAS

4.1. Como resultado de las actuaciones adelantadas, y de conformidad con lo previsto en el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, dentro del expediente obran las siguientes pruebas:

- 4.1.1. Queja con radicado No. 20205320320212 de 29 de abril de 2020 (Folios 1 a 7).
- 4.1.2. Queja con radicado No. 20205320326112 de 04 de mayo de 2020 (Folios 8 a 14).
- 4.1.3. Queja con radicado No. 20205320329232 de 05 de mayo de 2020 (Folios 15 a 21).
- 4.1.4. Queja con radicado No. 20205320329882 de 05 de mayo de 2020 (Folios 22 a 27).
- 4.1.5. Requerimiento de información con radicado No. 20209100234751 de 30 de abril de 2020 (Folios 28 a 36).
- 4.1.6. Respuesta a requerimiento de información con radicado No. 20205320335202 de 7 de mayo de 2020 (Folios 37 a 67).

V. FORMULACIÓN DE CARGOS

5.1. Que con fundamento en todo lo expuesto, procederá esta Dirección a precisar la imputación jurídica que se formulará mediante este acto administrativo, de la siguiente manera:

CARGO ÚNICO: Por la presunta infracción a la obligación de informar al usuario contemplada en el numeral 1.3 del artículo 3 y el artículo 23 de la Ley 1480 de 2011.

La información como principio general del derecho del consumidor tiene como objetivo que el usuario puede realizar una elección bien fundada, es decir, que la decisión de adquirir o no un servicio se ajuste a las necesidades particulares de cada uno de los usuarios. No es el deber precontractual de informar del código de comercio; la información como principio debe ir encaminada a tomar una libre elección del servicio a contratar, las condiciones contratadas y el debido uso del servicio al adquirirlo.

Ahora bien, la información como derecho se encuentra contemplado en el numeral 1.3 del artículo 3 del Estatuto del Consumidor:

“ARTÍCULO 3o. DERECHOS Y DEBERES DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS. Se tendrán como derechos y deberes generales de los consumidores y usuarios, sin perjuicio de los que les reconozcan leyes especiales, los siguientes: (...)

1.3. *Obtener información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea respecto de los productos que se ofrezcan o se pongan en circulación, así como sobre los riesgos que puedan derivarse de su consumo o utilización, los mecanismos de protección de sus derechos y las formas de ejercerlos.”* (Negrita fuera del texto)

Así mismo, el artículo 23 de la Ley 1480 de 2011 preceptúa que:

“Los proveedores y productores deberán suministrar a los consumidores información, clara, veraz, suficiente, oportuna, verificable, comprensible, precisa e idónea sobre los productos que ofrezcan y, sin perjuicio de lo señalado para los productos defectuosos, serán responsable del daño que sea consecuencia de la inadecuada o insuficiente información. En todos los casos la información mínima debe estar en castellano. (...)” (Negrilla original)

“Por la cual se inicia una investigación administrativa mediante la formulación de pliego de cargos en contra de Transportes Expreso Palmira S.A.”

Califica entonces las características con las que debe contar la información para suplir la asimetría de información en la que se encuentra el usuario producto de la relación de consumo. Además, establece los aspectos sobre los cuales debe suministrarse información.

La cualificación de la información que se otorga indica que no se encuentra suplida la obligación con la sola disposición de la misma, la calidad, claridad de lo informado, la disposición de la información en el momento en el que es útil para el usuario, disponen el parámetro con el que deben actuar tanto proveedores como productores.

Es relevante también resaltar que dentro de la información que se debe otorgar a los usuarios se encuentran los mecanismos de protección de sus derechos y la forma de ejercerlos.

Es así, como de conformidad con la norma transcrita, el material probatorio obrante en el expediente y los hechos descritos en los numerales 3.1.1 a 3.1.5, la empresa **TRANSPORTES EXPRESO PALMIRA S.A.** con NIT. 890302849 - 1, presuntamente incumplió la obligación de informar a los usuarios el aumento de la tarifa de la ruta Cali-Palmira-Cali.

Bajo este contexto, la Dirección de Investigaciones de Protección a Usuarios del Sector Transporte procederá a verificar, en el desarrollo de esta investigación administrativa, si en efecto la **TRANSPORTES EXPRESO PALMIRA S.A.** con NIT. 890302849 – 1 incumplió con la obligación de informar al usuario contemplada en el numeral 1.3 del artículo 3 y el artículo 23 de la Ley 1480 de 2011.

VI. DE LA SANCIÓN

6.1. Que de encontrarse probada la existencia de la presunta infracción señalada en el considerando anterior, esta Dirección se encontrará facultada para imponer sanciones, de conformidad con el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, que establecen:

“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: (...)

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

VII. SANCIONES PROCEDENTES

7.1. Que de encontrarse probada la existencia de las presuntas infracciones señalados en el considerando noveno por parte de la sociedad **TRANSPORTES EXPRESO PALMIRA S.A.** con NIT. 890302849 – 1, procederá la aplicación del literal a) del parágrafo del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, el cual estableció la graduación aplicable para efectos de determinar las sanciones, teniendo en cuenta cada modo de transporte, así:

“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: (...)

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 (...)*¹⁶

¹⁶ En concepto del H. Consejo de Estado respecto de la aplicación de sanciones por la infracción a normas de transporte “[...]os términos en que regula su aplicación permite inferir que la multa es la sanción a imponer como regla general en todos los casos o conductas de los referidos sujetos que constituyan violación a las normas de transporte, en tanto que las demás clases de sanciones vienen a ser excepcionales en cuanto se aplican

“Por la cual se inicia una investigación administrativa mediante la formulación de pliego de cargos en contra de Transportes Expreso Palmira S.A.”

VIII. CÁLCULO DE LA SANCIÓN EN UVT

8.1. Que el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019¹⁷, dispone que a partir del 1 de enero de 2020 todas las sanciones establecidas en salarios mínimos, “*deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Tributario (UVT)*”

IX. DOSIFICACIÓN DE LA SANCIÓN

9.1. Que de resultar procedentes las sanciones expuestas anteriormente, se valorarán las circunstancias que inciden para su atenuación o agravación, de conformidad con los criterios de graduación establecidos en el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011, que establece:

“...Salvo lo dispuesto en leyes especiales, 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”.*

9.2. Que se le concederá a **TRANSPORTES EXPRESO PALMIRA S.A.** con **NIT. 890302849 – 1**, el término de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación del presente acto administrativo para que ejerza su derecho de defensa y contradicción, presentando descargos, solicitando y/o aportando las pruebas que pretenda hacer valer.

Los descargos deberán ser suscritos por el representante legal de la sociedad investigada o sus apoderados, debidamente acreditados, y deberán contener en su asunto, de manera visible, el número del **Expediente: 202091026000014-E**

Que, en mérito de lo expuesto, el Director de Investigaciones de Protección a Usuarios del Sector Transporte,

X. RESUELVE

Artículo Primero: **INICIAR INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS** contra **TRANSPORTES EXPRESO PALMIRA S.A.** con **NIT. 890302849 – 1**, por la presunta vulneración a las disposiciones contenidas en el numeral 1.3 del artículo 3 y el artículo 23 de la Ley 1480 de 2011.

Artículo Segundo: **CONCEDER** a **TRANSPORTES EXPRESO PALMIRA S.A.** con **NIT. 890302849 – 1**, el término de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación del presente acto administrativo para presentar descargos, y solicitar y/o aportar las pruebas que pretenda hacer valer, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 336 de 1996 y el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, indicando en el

en la medida en que estén previstas o indicadas expresamente para casos o conductas específicas, tal como aparece consignado en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996”. Cfr. Consejo de Estado, sentencia 11001-03-24-000-2005-00206-01 del 13 de octubre de 2011.

¹⁷ “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”.

"Por la cual se inicia una investigación administrativa mediante la formulación de pliego de cargos en contra de Transportes Expreso Palmira S.A."

asunto de su escrito de descargos, de manera visible, el número del Expediente 202091026000014-E. Para el efecto, se le debe informar que podrá solicitar copia del expediente digital de conformidad con lo previsto en el artículo 36 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el artículo 3 del Decreto Legislativo 491 de 2020, al correo electrónico ventanillaunicaderadicacion@supertransporte.gov.co.

Artículo Tercero: NOTIFICAR el contenido de la presente Resolución a través de la Secretaría General de la Superintendencia de Transporte, de conformidad con lo establecido en el artículo 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al representante legal o a quien haga sus veces de **TRANSPORTES EXPRESO PALMIRA S.A.** con **NIT. 890302849 – 1**.

Artículo Cuarto: Surtida la respectiva notificación, remítase copia de la misma a la Dirección de Investigaciones de Protección a Usuarios del Sector Transporte de la Superintendencia Delegada para la Protección de Usuarios del Sector Transporte para que obre dentro del expediente.

Artículo Quinto: Una vez se haya surtido la notificación a la investigada, **PUBLICAR** el contenido de la presente Resolución a los terceros indeterminados para que intervengan en la presente actuación de conformidad con lo previsto en el artículo 37 inciso final y en el artículo 38 de la Ley 1437 de 2011.

Artículo Sexto: Tenerse como pruebas las que reposan en el expediente y de las cuales se hace alusión en el considerando octavo de la presente Resolución.

Artículo Séptimo: Contra la presente Resolución no procede recurso alguno de acuerdo con lo establecido en el artículo 47¹⁸ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Director de Investigaciones de Protección a Usuarios del Sector Transporte,

06388 27 MAY 2020


ÁLVARO ENRIQUE GÁLVEZ MORA

Notificar:

Transportes Expreso Palmira S.A.

Jorge Jaramillo Ramírez

Representante legal o quien haga sus veces

Carrera 34 No.10 – 229

Yumbo, Valle del Cauca

contabilidad@expresopalmira.com.co

Anexa: Certificado de existencia y representación de Transportes Expreso Palmira S.A., en doce (12) folios.

Proyectó: N.P.C

¹⁸ "Artículo 47. **Procedimiento administrativo sancionatorio.** Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

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