

REPÚBLICA DE COLOMBIA



MINISTERIO DE TRANSPORTE
SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE

RESOLUCIÓN No. **12118** DE **24/11/2020**

“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 2018¹.

CONSIDERANDO

PRIMERO: Mediante Resolución No. 6265 del 16 de abril del 2008, la Superintendencia de Transporte abrió investigación administrativa y formuló cargos en contra de la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga COOPERATIVA NACIONAL DE DISTRIBUIDORES DE CERVEZAS Y REFRESCOS LTDA., hoy COOPERATIVA NACIONAL DE DISTRIBUIDORES DE CERVEZAS Y REFRESCOS COOFINDICER LIQUIDADA, con NIT 860523406-1 (en adelante también “la Investigado”).

SEGUNDO: La Resolución de apertura de la investigación fue notificada personalmente el día 23 de abril del 2008 a la señora Myriam Pulido López identificada con cedula de ciudadanía No. 51.677.800 en calidad de representante legal de la sociedad investigada, conforme diligencia de notificación obrante en el expediente.

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

“(…) Que la empresa mencionada nunca ha reportado la información sobre la utilización de tales rangos, lo que hace suponer que no está operando como empresa de transporte de carga en el territorio nacional.

¹ 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

Que de acuerdo a lo consagrado en el artículo 39 del Decreto 3366 de 2003, será sancionada con multa de uno (1) a cinco (5) salarios mínimos mensuales legales vigentes, las empresas de transporte público automotor de carga que no suministren la información que legalmente le haya sido solicitada y no repose en los archivos de la entidad solicitante.

Que de igual manera al tenor de lo dispuesto en el literal b) del artículo 46 del Decreto 3366 de 2003, procede la cancelación de habilitaciones o permisos de operación de las empresas de transporte cuando se compruebe la injustificada cesación de actividades o de los servicios autorizados por parte de la empresa transportadora (...)” (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, una vez revisado el sistema de gestión documental se tiene que la empresa investigada allegó descargos al proceso con radicado No. 808820 de 09 de mayo de 2008.

3.1. El día 21 de junio del 2010 mediante Resolución No. 8020, la Superintendencia de Transporte suspendió 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”.²

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

De igual manera, conforme al régimen de transición establecido en el artículo 308⁵ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, la presente

² Cfr. Decreto 2409 de 2018, de 24 de diciembre de 2018. Art. 27. (sic)

³ Cfr. Decreto 2409 de 2018, de 24 de diciembre de 2018. Art. 28.

⁴ 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.

⁵ 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 instauran con posterioridad a la entrada en vigencia.

Por la cual se decide una investigación administrativa

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 2019⁶. 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.⁷

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

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

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.¹²

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.

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

⁷ “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.

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

⁹ “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

¹⁰ “(...) 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.

¹¹ “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.

¹² “(...) 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

Por la cual se decide una investigación administrativa

(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.¹³

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.¹⁴

(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.¹⁵

SEXTO: Así las cosas, se procede a dilucidar el razonamiento de los pronunciamientos realizados por el Consejo de Estado^{16,17} 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.”¹⁸

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.

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.

¹³ “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.

¹⁴ Cfr. 19-21.

¹⁵ “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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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)

Por la cual se decide una investigación administrativa

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. (...)”*¹⁹

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. 6265 del 16 de abril del 2008 en contra de la empresa de Carga COOPERATIVA NACIONAL DE DISTRIBUIDORES DE CERVEZAS Y REFRESCOS LTDA., hoy COOPERATIVA NACIONAL DE DISTRIBUIDORES DE CERVEZAS Y REFRESCOS COOFINDICER LIQUIDADA, con NIT 860523406-1, con el fin de garantizar los derechos constitucionales de la Investigada.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: DAR POR TERMINADA la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 6265 del 16 de abril del 2008, contra la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga COOPERATIVA NACIONAL DE DISTRIBUIDORES DE CERVEZAS Y REFRESCOS LTDA., hoy COOPERATIVA NACIONAL DE DISTRIBUIDORES DE CERVEZAS Y REFRESCOS COOFINDICER LIQUIDADA, con NIT 860523406-1, con el fin de garantizar los derechos constitucionales de la Investigada.

ARTÍCULO SEGUNDO: ARCHIVAR la investigación iniciada mediante la Resolución 6265 del 16 de abril del 2008, contra la empresa de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Carga COOPERATIVA NACIONAL DE DISTRIBUIDORES DE CERVEZAS Y REFRESCOS LTDA., hoy COOPERATIVA NACIONAL DE DISTRIBUIDORES DE CERVEZAS Y REFRESCOS COOFINDICER LIQUIDADA, con NIT 860523406-1, de conformidad con la parte motiva del presente proveído.

ARTÍCULO TERCERO: PUBLICAR 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 COOPERATIVA NACIONAL DE DISTRIBUIDORES DE CERVEZAS Y REFRESCOS LTDA., hoy COOPERATIVA NACIONAL DE DISTRIBUIDORES DE CERVEZAS Y REFRESCOS COOFINDICER LIQUIDADA, con

¹⁹ Artículo 35 del Decreto 01 de 1984

Por la cual se decide una investigación administrativa

NIT 860523406-1, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 y siguientes del Código Contencioso Administrativo - Decreto 01 de 1984.

ARTÍCULO CUARTO: Una vez surtida la respectiva publicación, 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.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE 12118 24/11/2020

ADRIANA MARGARITA URBINA PINEDO

Superintendente Delegada de Tránsito y Transporte
Terrestre

Proyectó: CAAM

Revisó: VRR

Publicar:

COOPERATIVA NACIONAL DE DISTRIBUIDORES DE CERVEZAS Y REFRESCOS COOFINDICER LIQUIDADA

Representante Legal o quien haga sus veces