

Bogotá, 24/09/2025.

Al contestar citar en el asunto



Radicado No.: **20255330548211**

Fecha: 24/09/2025

Señor (a) (es)

Transporte Lobena SAS

Calle 70 No 52-29 Local 111

Barranquilla, Atlantico

Asunto: Notificación por Aviso Resolución No. 13412

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) **13412** de **25/8/2025** expedida por **DIRECCIÓN DE INVESTGACIONES DE TRANSITO 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 Investigaciones de Tránsito y Transporte y subsidiariamente el Recurso de Apelación ante el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre y, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación, de conformidad con el artículo 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Que la empresa investigada, podrá allegar el Recurso de Reposición, a través de los canales habilitados por la Superintendencia de Transporte, esto es a través de la página web de la entidad www.supertransporte.gov.co módulo de PQRSD.

Atentamente,



Carolina Barrada Cristancho

Coordinadora del Grupo de Notificaciones

Anexo: Acto Administrativo (47 páginas)

Proyectó: Lina Fernanda Espinosa Caicedo.

MINISTERIO DE TRANSPORTE
SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE

RESOLUCIÓN NÚMERO 13412 **DE** 25/08/2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

**LA DIRECTORA DE INVESTIGACIONES DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE
TERRESTRE (E)**

En ejercicio de las facultades legales, 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 el Decreto 2409 de 2018, y demás normas concordantes,

CONSIDERANDO

PRIMERO: Mediante Resolución No. 6392 del 26 de junio de 2024 la Superintendencia de Transporte (en adelante también "la Supertransporte") abrió investigación administrativa y formuló cargos en contra de la empresa de **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. - con NIT 890115685-9**, (en adelante también "la Investigada"), por la presunta vulneración a las disposiciones contenidas en:

- El artículo 26 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el artículo 2.2.1.6.3.3. Modificado por el artículo 8 del Decreto 431 de 2017, y los artículos 2, 10 y 15 de la Resolución 6652 de 2019, conducta que se enmarca en lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.
- Los artículos 16 y 18 de la Ley 336 de 1996, por la prestación de servicios no autorizados, lo cual se encuadra en la conducta prevista en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

SEGUNDO: Que la Resolución de apertura No. 6392 del 26 de junio de 2024, fue notificada vía correo electrónico el 27 de junio de 2024 certificado de trazabilidad ID mensaje: 26198, expedida por la empresa ANDES, aliado de la empresa de servicios postales Nacionales S.A., 4-72.¹

2.1 Asimismo, teniendo en cuenta el **ARTÍCULO SEPTIMO** de la Resolución No. 6392 del 26 de junio de 2024, se ordenó publicar la resolución de apertura² para que los terceros que tuvieran interés en la actuación pudieran hacerse parte de esta, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la ley 1437 de 2011.³ Una vez vencido el término previsto, no se presentaron solicitudes por parte de terceros interesados en la presente investigación.

TERCERO: Una vez notificada la resolución de apertura de investigación, la Investigada contaba con el término de quince (15) días hábiles contados a partir

¹ Obrante en el expediente.

² https://www.supertransporte.gov.co/documentos/2022/diciembre/Notificaciones_09_RIA/10382.pdf

³ "Artículo 37. Deber de comunicar las actuaciones administrativas a terceros. Cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto la autoridad advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos. La comunicación se remitirá a la dirección o correo electrónico que se conozca si no hay otro medio más eficaz. De no ser posible dicha comunicación, o tratándose de terceros indeterminados, **la información se divulgará** a través de un medio masivo de comunicación nacional o local, según el caso, **o a través de cualquier otro mecanismo eficaz, habida cuenta de las condiciones de los posibles interesados.** De tales actuaciones se dejará constancia escrita en el expediente."

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

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, de conformidad con el artículo 47 de la Ley 1437 de 2011, el cual venció el **19 de julio de 2024**.

CUARTO: Que, vencido el término legal otorgado, se consultaron las bases de gestión documental de la Entidad en donde se pudo evidenciar que la Investigada presentó escrito de descargos a través del radicado de entrada No. 20245341364482 y No. 20245341364522 del 17 de julio de 2024, donde manifestó lo siguiente:

"(...)3. DESARROLLO DE LOS DESCARGOS:

ANALISIS DEL CASO CONCRETO:

3.1. PRIMER ASUNTO:

9.1. Por la presunta prestación del servicio de transporte terrestre automotor especial sin portar el Formato Único de Extracto del Contrato FUEC.

Mediante Radicado No. 20225341754322 del 18/11/2022, Mediante radicado No. 20225341754322 del 18/11/2022, esta superintendencia recibió el informe de infracciones presentado por la Secretaria Distrital De Movilidad De Bogotá D.C., en el que se relacionaba el Informe Único de Infracción al Transporte No. 1015386106 del 15/09/2022, impuesto al vehículo de placa TTP609, vinculado a la empresa TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9., toda vez que se encontró que: " no presenta FUEC", de acuerdo con lo indicado en la casilla 17 del IUIT señalado, y los demás datos identificados en el IUIT, el cual se encuentra anexo al presente acto administrativo.

NOTA: Queremos dejar constancia que el asunto numero 1 es el mismo asunto número 3. y por lo tanto no pueden existir dos cargos diferentes no se pueden tratar de manera separada.

3.2. SEGUNDO ASUNTO:

Mediante Radicado No. 20225341914402 del 21/12/2022

*Mediante radicado No. 20225341914402 del 21/12/2022, esta superintendencia recibió el informe de infracciones presentado por la Secretaria Distrital De Movilidad De Bogotá D.C., en el que se relacionaba el Informe Único de Infracción al Transporte No. 1015386810 del 19/10/2022, impuesto al vehículo de placa SPP122, vinculado a la empresa **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9.**, toda vez que se encontró que: " trasporta a la señora Sofía Vargas con C.C. No..., y 15 estudiantes menores de edad del colegio minuto de dios portando el extracto de contrato vencido ", de acuerdo con lo indicado en la casilla 17 del IUIT señalado, y los demás datos identificados en el IUIT, el cual se encuentra anexo al presente acto administrativo.*

*Que, de conformidad con lo anteriormente expuesto, se tiene que la Alcaldía Municipal de Pasto, en ejercicio de sus funciones encontraron que la empresa **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9,***

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

presuntamente la investigada ha transgredido la normatividad que rige el sector transporte, toda vez que a lo largo de este acto administrativo se demostrará el material fáctico y probatorio, en el que se refleja las conductas desplegadas por la Investigada, toda vez que presta el servicio de transporte sin contar con los requisitos y documentos que son exigidos por la normatividad que regula el sector transporte, como lo es el Formato Único de Extracto de Contrato (FUEC) vigente.

Más adelante manifiesta el despacho:

*"Bajo esta tesis, es menester precisar en primera medida que la empresa **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9**, se encuentra habilitada para prestar el servicio de transporte especial, lo que quiere decir que, para el desarrollo de esta modalidad, y de acuerdo a la actividad transportadora que se esté ejecutando, debe contar con los documentos y cumplir con los requisitos que exige la normatividad de transporte, esto es el porte del Formato Único de Extracto del Contrato (FUEC) vigente.*

*Que, de acuerdo con los hechos incorporados en los IUIT'S con No. 1015386106 del 15/09/2022, impuesto al vehículo de placa TTP609 y 1015386810 del 19/10/2022, impuesto al vehículo de placa SPP122, impuestos por la Secretaria Distrital De Movilidad De Bogotá D.C., se encontró que la **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9**, presuntamente presta el servicio de transporte escolar sin contar con los requisitos y documentos que son exigidos por la normatividad que regula el sector transporte, como lo es el Formato Único de Extracto de Contrato (FUEC) vigente. lo que implica que no cuenta con la documentación que exige la normatividad para prestar el servicio de transporte terrestre automotor especial"*

Que la Ley 336 de 1996, el Estatuto de Transporte ha establecido los principios, la reglamentación y las sanciones a imponer en relación con la prestación del servicio de transporte. De conformidad con lo establecido por el artículo 3º, numeral 7º de la Ley 105 de 1993, sin perjuicio de lo previsto en tratados, acuerdos o convenios de carácter internacional, la prestación del servicio público de transporte estará sujeta a la habilitación y a la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación, según que se trate de rutas, horarios o frecuencias de despacho, o áreas de operación, servicios especiales de transporte, tales como: escolar, de asalariados, de turismo y ocasional. Que el artículo 18 de la Ley 336 de 1996, igualmente contempló lo relacionado con la prestación del servicio de transporte y su condicionamiento a los términos del permiso otorgado, el cual establece lo siguiente:

"(...) Artículo 18.- Modificado por el Artículo 293 del Decreto 1122 de 1999 (Decreto 1122 de 1999 declarado inexecutable por Sentencia C-923 de 1999), Modificado por el Artículo 139 del Decreto 266 de 2000 (Decreto 266 de 2000 declarado inexecutable por Sentencia C-1316 de 2000). El permiso para prestar el servicio público de transporte es revocable e intransferible, y obliga a su beneficiario a cumplir lo autorizado bajo las condiciones establecidas. (...)" De igual manera, en referencia al artículo 16 de la Ley 336 de 1996, complemento lo relacionado con los requisitos que deben cumplir las empresas que pretendan prestar el servicio de transporte público, las cuales estarán condicionadas a los mencionado en el presente

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

artículo. “(...) Artículo 16.- Modificado por el Artículo 289 del Decreto 1122 de 1999 (Decreto 1122 de 1999 declarado inexecutable por Sentencia C-923 de 1999), Modificado por el Artículo 136 del Decreto 266 de 2000 (Decreto 266 de 2000 declarado inexecutable por Sentencia C-1316 de 2000). De conformidad con lo establecido por el artículo 3,, numeral 7 de la Ley 105 de 1993, sin perjuicio de lo previsto en tratados, acuerdos o convenios de carácter internacional, la prestación del servicio público de transporte estar sujeta a la habilitación y a la expedición de un permiso o a la celebración de un contrato de concesión u operación, según que se trate de rutas, horarios o frecuencias de despacho, o reas de operación, servicios especiales de transporte, tales como: escolar, de asalariados, de turismo y ocasional. (...)” (subrayado fuera del texto) Es así, que el permiso para la prestación del servicio público de transporte es revocable e intransferible, y obliga a su beneficiario a cumplir lo autorizado bajo las condiciones en él establecidas. Ahora, en cuanto a la prestación del servicio de transporte terrestre automotor especial, el artículo 2.2.1.6.3.1., del Decreto 1079 de 2015 establece que: “[e]l Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial solo podrá contratarse con empresas de transporte legalmente constituidas y debidamente habilitadas para esta modalidad; en ningún caso se podrá prestar sin la celebración del respectivo contrato de transporte suscrito entre la empresa de transporte habilitada para esta modalidad y la persona natural o jurídica contratante que requiera el servicio (...).” Que para los requisitos de la habilitación de las empresas que prestan el servicio de transporte terrestre automotor, el artículo 2.2.1.6.4.1., del Decreto 1079 de 2015, establece: Artículo 2.2.1.6.4.1. Modificado por el Decreto 431 de 2017, artículo 12. Requisitos. Para obtener y mantener la habilitación para la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial, las empresas deberán presentar los documentos, demostrar y mantener los requisitos, cumplir las obligaciones y desarrollar los procesos que aseguren el cumplimiento del objetivo definido en el artículo 2.2.1.6.1 del presente decreto.

(...) Así mismo, el citado artículo, establece las consecuencias que acarrea para las empresas que no mantengan las condiciones de habilitación o no den cumplimiento a estas, así: (...) Parágrafo 3°. A las empresas que no mantengan las condiciones de habilitación o no cumplan con las condiciones que le dieron origen al otorgamiento de la misma se les aplicara el procedimiento y las sanciones establecidas en las normas que rigen la materia....

3.3. TERCER ASUNTO:

9.2. Presta un servicio no autorizado, en una modalidad de servicio diferente a la que ha sido habilitada por el Ministerio de Transporte.

Mediante Radicado No. 20225341754322 del 18/11/2022.

*Mediante radicado No. 20225341754322 del 18/11/2022, esta superintendencia recibió el informe de infracciones presentado por la Secretaria Distrital De Movilidad De Bogotá D.C., en el que se relacionaba el Informe Único de Infracción al Transporte No. 1015386106 del 15/09/2022, impuesto al vehículo de placa TTP609, vinculado a la empresa **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9.**, toda vez que se encontró que: “presta un servicio no autorizado, cambiando la modalidad*

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

de servicio especial a servicio colectivo urbano, transporta a 35 personas las cuales manifestaron voluntariamente cancelar la suma de tanto por el servicio prestado”, de acuerdo con lo indicado en la casilla 17 del IUIT señalado, y los demás datos identificados en el IUIT, el cual se encuentra anexo al presente acto administrativo.

NOTA: Queremos dejar constancia que el asunto número 1 es el mismo asunto número 3. y por lo tanto no pueden existir dos cargos diferentes no se pueden tratar de manera separada.

4. ARGUMENTOS DE DEFENSA:

4.1. ARGUMENTOS DE DEFENSA PARA EL

PRIMER Y TERCER ASUNTO: PRIMER Y TERCER ASUNTO:

9.1. Por la presunta prestación del servicio de transporte terrestre automotor especial sin portar el Formato Único de Extracto del Contrato FUEC.

Mediante Radicado No. 20225341754322 del 18/11/2022, Mediante radicado No. 20225341754322 del 18/11/2022, esta superintendencia recibió el informe de infracciones presentado por la Secretaria Distrital De Movilidad De Bogotá D.C., en el que se relacionaba el Informe Único de Infracción al Transporte No. 1015386106 del 15/09/2022, impuesto al vehículo de placa TTP609, vinculado a la empresa TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9., toda vez que se encontró que: “ no presenta FUEC”, de acuerdo con lo indicado en la casilla 17 del IUIT señalado, y los demás datos identificados en el IUIT, el cual se encuentra anexo al presente acto administrativo.

9.2. Presta un servicio no autorizado, en una modalidad de servicio diferente a la que ha sido habilitada por el Ministerio de Transporte.

Mediante Radicado No. 20225341754322 del 18/11/2022.

*Mediante radicado No. 20225341754322 del 18/11/2022, esta superintendencia recibió el informe de infracciones presentado por la Secretaria Distrital De Movilidad De Bogotá D.C., en el que se relacionaba el Informe Único de Infracción al Transporte No. 1015386106 del 15/09/2022, impuesto al vehículo de placa TTP609, vinculado a la empresa **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9.**, toda vez que se encontró que: “presta un servicio no autorizado, cambiando la modalidad de servicio especial a servicio colectivo urbano, transporta a 35 personas las cuales manifestaron voluntariamente cancelar la suma de tanto por el servicio prestado”, de acuerdo con lo indicado en la casilla 17 del IUIT señalado, y los demás datos identificados en el IUIT, el cual se encuentra anexo al presente acto administrativo.*

LA EMPRESA CONTABA CON UN CONVENIO DE COLABORACIÓN EMPRESARIAL CON LA EMPRESA LIDERTRANS S.A, QUIEN EN DESARROLLO DE ESE CONVENIO EMITIO EL LLAMADO “EXTRACTO DE CONTRATO”:

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

La empresa contaba con un convenio de colaboración empresarial con la empresa LIDERTRANS S.A empresa identificada con Nit 830.068.050-2, quien en desarrollo de ese convenio emitió el llamado "extracto de contrato", en este caso el extracto de contrato número 425019400202200304203.

Establece el Artículo 2.2.1.6.3.4. del Decreto 1079 del 2015:

"Artículo 2.2.1.6.3.4. Convenios de colaboración empresarial.

Modificado por el art. 9, Decreto Nacional 431 de 2017. Con el objeto de posibilitar una eficiente racionalización en el uso del equipo automotor y la mejor prestación del servicio, las empresas de esta modalidad podrán realizar convenios de colaboración empresarial, según la reglamentación que establezca el Ministerio de Transporte, y previo consentimiento de quien solicita y contrata el servicio.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 984 del Código de Comercio, este acuerdo no modificará las condiciones del contrato de transporte y se realizará bajo la responsabilidad de la empresa de transporte a la que le han sido contratados los servicios de transporte. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad contractual solidaria que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 991 ibidem, existe entre la empresa a quien se contrató para la prestación del servicio - transportador contractual- y la empresa que efectivamente realizó la conducción de los pasajeros -transportador de hecho-.

En este evento, el transportador contractual deberá expedir el extracto único del contrato y la acreditación de los demás documentos que soportan la operación.

Parágrafo 1. *El transportador contractual y el transportador de hecho deberán estar habilitados para la prestación del servicio en esta modalidad".*

Así las cosas, en virtud del convenio de colaboración celebrado, la empresa LIDERTRANS S.A era la obligada a generar el extracto de contrato y no la empresa que represento, debiendo ser llamada en este proceso.

Así las cosas, no existe responsabilidad de la empresa que represento.

4.2. ARGUMENTOS DE DEFENSA PARA EL SEGUNDO ASUNTO:

Mediante Radicado No. 20225341914402 del 21/12/2022

Mediante radicado No. 20225341914402 del 21/12/2022, esta superintendencia recibió el informe de infracciones presentado por la Secretaria Distrital De Movilidad De Bogotá D.C., en el que se relacionaba el Informe Único de Infracción al Transporte No. 1015386810 del 19/10/2022, impuesto al vehículo de placa SPP122, vinculado a la empresa TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9., toda vez que se encontró que: " transporta a la señora Sofía Vargas con C.C. No..., y 15 estudiantes menores de edad del colegio minuto de dios portando el extracto de contrato vencido ", de acuerdo con lo indicado en la casilla 17

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

del IUIT señalado, y los demás datos identificados en el IUIT, el cual se encuentra anexo al presente acto administrativo.

Que, de conformidad con lo anteriormente expuesto, se tiene que la Alcaldía Municipal de Pasto, en ejercicio de sus funciones encontraron que la empresa TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9, presuntamente la investigada ha transgredido la normatividad que rige el sector transporte, toda vez que a lo largo de este acto administrativo se demostrará el material fáctico y probatorio, en el que se refleja las conductas desplegadas por la Investigada, toda vez que presta el servicio de transporte sin contar con los requisitos y documentos que son exigidos por la normatividad que regula el sector transporte, como lo es el Formato Único de Extracto de Contrato (FUEC) vigente.

LA EMPRESA DESCONOCIA QUE EL PROPIETARIO Y/O CONDUCTOR ESTABA PRESTANDO UN SERVICIO NO AUTORIZADO, POR LO TANTO LA EMPRESA NO ES RESPONSABLE DE LA SITUACIÓN.

La empresa si desconocía que el conductor estaba prestando servicio, por lo tanto, esta situación no es nuestra responsabilidad si no del conductor y /o propietario del automotor.

No se pretende en ningún caso constituir un litisconsorcio necesario, figura que efectivamente opera en el campo civil, sino que se vincule a la investigación al verdadero responsable del hecho a sancionar.

Lo que se pretende es demostrar que la empresa no es responsable de la situación o hecho del cual se le acusa, sino su propietario o tenedor quien también es objeto de sanción administrativa de conformidad a la legislación en materia de transporte y de conformidad con el régimen sancionatorio.

Al conductor se le pidió presentar descargos sobre esta investigación, pero a la fecha no lo ha hecho.

Constituye parte fundamental de la información para que el investigador pueda determinar en qué consistió la infracción, cual fue la norma de transporte presuntamente incumplida y quien es el infractor de acuerdo con las cinco clases de sujetos de sanción que contempla el artículo 9º de la ley 105 de 1993, elementos indispensables para poder formular el cargo y narrar los hechos que lo constituyen, para citar al infractor y notificarlo conforme al procedimiento señalado, para que pueda ejercitar el derecho de defensa y aportar pruebas.

No sabemos entonces, cuáles son los argumentos jurídicos para determinar a ciencia cierta que es la empresa actuó contrario a derecho.

Además, considero que el despacho no está haciendo un análisis serio del verdadero responsable de la comisión de la presunta conducta, pues si la conducta se cometió no fue cometida por parte de mi representada y no por eso pretendemos escudarnos en un tercero, sino que al despacho es a quien le corresponde llegar hasta el verdadero responsable pues no existe uno sino varios sujetos de sanción en las normas de transporte que regulan la materia.

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

El artículo 9 de la ley 105 del 93 establece que:

ARTICULO 9o. Sujetos de las Sanciones. Las autoridades que determinen las disposiciones legales impondrán sanciones por violación a las normas reguladoras del transporte, según las disposiciones especiales que rijan cada modo de transporte.

Podrán ser sujetos de sanción:

- 1. Los operadores del servicio público de transporte y los de los servicios especiales.*
- 2. las personas que conduzcan vehículos.*
- 3. Las personas que utilicen la infraestructura de transporte.*
- 4. Las personas que violen o faciliten la violación de las normas.*
- 5. Las personas propietarias de vehículos o equipos de transporte.*
- 6. Las empresas de servicio público.*

Por lo tanto, la acción puede ser cometida por personas diferentes a las empresas de transporte como se pretende probar en este caso.

El deber de la administración de buscar el verdadero responsable está establecido en el artículo 44 de la ley 336 del 96 que establece:

Artículo 44.- De conformidad con lo establecido por el artículo 9o. de la Ley 105 de 1993, y para efectos de determinar los sujetos y las sanciones a imponer, se tendrá en cuenta los criterios que se señalan en las normas siguientes.

5. ARGUMENTOS GENERALES PARA TODOS LOS CASOS:

5.1. LA SUPERINTENDENCIA DE PUERTOS Y TRANSPORTE DEBE DAR APLICACIÓN A LOS PRINCIPIOS SANCIONATORIOS:

Es deber de la administración de aplicar los principios sancionatorios establecidos para proceder a tomar decisiones:

Para efectos sancionatorios se debe tener en cuenta los parámetros establecidos el Decreto 3366 de 2003 que están vigentes y se estableció el régimen de sanciones y el procedimiento para aplicarlas a empresas de transporte:

Artículo 2o. Infracción de transporte terrestre automotor. Es toda acción u omisión que vulnere la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor en los términos definidos en la ley o en los reglamentos de cada modalidad de servicio.

Artículo 4o. Graduación de la sanción. En la imposición de las sanciones se tendrá en cuenta el grado de perturbación del servicio público de transporte y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se cometió la infracción. Para este efecto, se tendrá en consideración los daños ocasionados a la infraestructura de transporte, el riesgo a la integridad y vida de las personas, a los bienes que se transportan y los perjuicios causados a los mismos.

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

Específicamente con relación a la gradualidad debemos hacer referencia a que la gradualidad no se encuentra establecida en la ley sino en el oficio 20118100074403 del 10 de octubre del 2011 donde las multas deben cumplir el trámite de una fuente legal y el oficio referido no es oponible ni debe ser la base para sancionar.

Sobre el tema de la gradualidad vale la pena anotar que el oficio 20118100074403 del 10 de octubre del 2011 va en contra de los artículos 44 a 46 de la ley 336 de 1996 y 9 de la ley 105 de 1993.

Artículo 5o. *Favorabilidad. Los procesos administrativos sancionatorios que en virtud del presente decreto se instauren, se ritualizarán con la norma vigente en el momento de la comisión de la infracción. Cuando exista disposición posterior, más favorable al investigado o la conducta sancionable desaparezca, el funcionario competente para imponerla la aplicará de manera preferente. (En letra cursiva y subrayada fuera de texto por su importancia para los temas tratados).*

Así mismo la sentencia No. C-214 del 28 de abril de 1994, transcrita en el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, radicación 1.454 página 21, se halla el siguiente aparte, relacionado con el art. 29 de la Constitución:

*“(...) No obstante lo expresado, por voluntad de la referida norma, **los principios que informan el derecho al “debido proceso” sin aplicables a la esfera de las actuaciones y decisiones administrativas, adaptándolos a la naturaleza jurídica propia de éstas,** lo cual se inspira en los postulados políticos que animan la democracia moderna, en cuanto buscan ampliar la comprensión de los derechos fundamentales y asegurar su respeto e inviolabilidad (las negrillas no son del texto).*

La Corte Constitucional en sentencia SU-1185 de noviembre 13 de 2001:

“7.2.5. Si el derecho a la igualdad exige como presupuesto de aplicación material, el que las autoridades dispensen la misma protección y trato a quienes se encuentren bajo idéntica situación de hecho, no cabe duda que este se transgrede cuando un mismo órgano judicial modifica sin fundamento sólido el sentido de sus decisiones en casos que se muestran sustancial y tácticamente iguales. En la sentencia C-104 de 1993, esta corporación dispuso que el derecho de acceso a la administración de justicia comporta también el derecho a recibir un trato igualitario. Al respecto, expresó que “El artículo 29 de la Carta debe ser concordado con el artículo 13 ibídem, de tal manera que el derecho de “acceder” igualitariamente ante los jueces implica no sólo la idéntica oportunidad de ingresar a los estrados judiciales sino también al idéntico tratamiento que tiene derecho a recibirse por parte de los jueces y tribunales ante situaciones administrativas similares”.

5.2. EN ESTE CASO SE ESTA VIOLANDO EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD:

En este caso se viola abiertamente el principio de legalidad: NO EXISTE LEY QUE ESTABLEZCA LA SANCIÓN A IMPONER.

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

El principio de legalidad exige que dentro del procedimiento administrativo sancionatorio la falta o conducta reprochable se encuentre tipificada en la norma -lex scripta- con anterioridad a los hechos materia de la investigación-lex previa.

En materia de derecho sancionatorio el principio de legalidad comprende una doble garantía, a saber: material, que se refiere a la predeterminación normativa de las conductas infractoras y las sanciones; y, formal, relacionada con la exigencia de que estas deben estar contenidas en una norma con rango de ley, la cual podrá hacer remisión a un reglamento, siempre y cuando en la ley queden determinados los elementos estructurales de la conducta antijurídica. Esto se desprende del contenido dispositivo del inciso 2º del artículo 29 de la Constitución Política que establece el principio de legalidad, al disponer que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa (...)”, es decir, que no existe pena o sanción si no hay ley que determine la legalidad de dicha actuación, ya sea por acción u omisión.

Para el ejercicio de la potestad sancionatoria a cargo de la administración se requiere: (i) una ley previa que determine los supuestos que dan lugar a la sanción, así como la definición de los destinatarios de la misma, -sin que necesariamente estén desarrollados todos los elementos del tipo sancionatorio-, ya que es válida la habilitación al ejecutivo con las limitaciones que la propia ley impone; (ii) que exista proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista, de tal forma que se asegure tanto al administrado como al funcionario competente, un marco de referencia que permita la determinación de la sanción en el caso concreto, y (iii) que el procedimiento administrativo se desarrolle conforme a la normatividad existente, en procura de garantizar el debido proceso.

ESTA INVESTIGACIÓN VIOLA LA RESERVA DE LEY-Manifestación del principio de democracia y de división de los poderes.

La reserva de ley es una manifestación del principio de democracia y de división de los poderes, el cual exige que ciertas materias deban ser directamente reguladas por el legislador mediante la expedición de leyes y no a través de regulaciones de menor jerarquía como lo son los decretos de carácter reglamentario. Este principio impone la obligación de que los núcleos esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una ley.

La reserva de ley consagrada en el Artículo 150 de la Constitución Política, supone que la estipulación de las conductas sancionables en materia administrativa, concierne a la función exclusiva del Congreso de la República. No obstante, por razones de especialidad es posible asignar al ejecutivo mediante la expedición de actos administrativos de carácter general la descripción detallada de las conductas, siempre y cuando los elementos estructurales del tipo hayan sido previamente fijados por el legislador y sin que en ningún caso las normas de carácter reglamentario puedan modificar, suprimir o contrariar los postulados legales y, menos aún, desconocer las garantías constitucionales de legalidad y debido proceso.

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

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.

En este caso como en todas las aperturas de investigación generadas por la entidad se violan varios principios jurídicos que son fundamentales en la actividad sancionatoria.

5.3. SE VIOLA EL PRINCIPIO DE TIPICIDAD:

El principio de tipicidad como desarrollo del de legalidad hace referencia a la obligación de que exista claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutiva de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que les permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión.

En este caso esto no sucede, pues la sanción esta se basa en una norma ya derogada (decreto 3366 del 2003) y además es la Superintendencia la que decide el valor de la sanción imponer de manera subjetiva.

5.4. LA SUPERINTENDENCIA TIENE LA CARGA DE LA PRUEBA:

La Superintendencia tiene la carga de la prueba no solo para probar los hechos enunciados sino también para demostrar que es la empresa la responsable de esta situación.

En todos los caos se evidencia una falta de rigor probatorio para dar inicio a una investigación tan delicada con esta, donde se basa solamente en lo manifestado por los guardas y policías de carreteras sin mayores detalles, y en muchos casos con anotaciones inentendibles que no generan certeza sobre lo sucedido y los detalles de los hechos imputados que dan lugar a sanciones.

Sobre este tema de la prueba y el derecho a la contradicción hay demasiada jurisprudencia que reitera que el derecho contradicción es una consecuencia lógica de la aplicación necesaria del artículo 29 de la Constitución Política.

En sentencia C-371/11 la Corte Constitucional hace un pertinente análisis sobre este punto:

"Esta Corporación ha explicado que el derecho al debido proceso se descompone en varias garantías que tutelan diferentes intereses ya sea de los sujetos procesales, o de la colectividad a una pronta y cumplida justicia. Entre ellas, el artículo 29 de la Constitución, en forma explícita consagra tanto el principio de celeridad, como el derecho de contradicción y controversia probatoria. Al respecto dicha norma señala que toda persona tiene derecho "a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”. Por su parte, el artículo 228 superior prescribe que “los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado”. En desarrollo de estos principios, de un lado los procesos deben tener una duración razonable y, de otro, deben establecer mecanismos que permitan a los sujetos procesales e intervinientes controvertir, en condiciones de igualdad, las pruebas presentadas, así como los argumentos de hecho y de derecho que se aduzcan en su contra. Ha destacado así mismo la jurisprudencia que en el proceso de producción del derecho, como en el de su aplicación, las distintas garantías que conforman la noción de debido proceso pueden entrar en tensión. Así, en ciertos casos el principio de celeridad puede entrar en conflicto con la garantía de contradicción probatoria, o con el derecho de defensa, pues un término judicial breve, naturalmente recorta las posibilidades de controversia probatoria o argumentativa. Al respecto la jurisprudencia ha señalado que algunas de las garantías procesales son prevalentes, pero también ha aceptado que otras pueden verse limitadas a fin de dar un mayor alcance a intereses públicos legítimos o a otros derechos fundamentales implicados”. (Subrayado fuera del texto).

Además, sobre la prueba sumaria y la plena prueba según lo establece la sentencia T-199/04 y otras tantas la prueba sumaria es aquella que aún no ha sido controvertida por aquel a quien puede perjudicar. En efecto, de conformidad con el artículo 29 Superior, toda prueba para ser considerada como tal debe ser sometida al principio de contradicción del adversario, lo cual significa que, aunque de hecho en el proceso no haya sido controvertida, por ejemplo, porque la contraparte lo consideró inútil o haya dejado pasar la etapa procesal para hacerlo, se haya tenido la oportunidad procesal de hacerlo. De igual forma, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la prueba sumaria es plena prueba, lo que quiere decir que debe reunir las mismas condiciones de fondo de cualquier prueba, es decir, que sea pertinente o conducente, esto es, que sea la adecuada para demostrar un hecho o un acto jurídico concretos. Es más, en algunos casos, la ley dispone no la libertad probatoria, sino que, por el contrario, ciertos hechos deban ser demostrados únicamente de determinada manera.

Pasa el despacho a realizar un análisis de los supuestos umbrales probatorios que se pueden distinguir en las actuaciones administrativas y concluye que para decretar una medida cautelar de urgencia se requiere una prueba más sólida en torno a la realización de la conducta bajo estudio, además de la “amenaza” o “peligro inminente” de lesión a los bienes jurídicos, pero en este caso se contradice el despacho al decretar la medida de urgencia CON PRUEBAS SUMARIAS en vista de que como lo estamos explicando y bien lo debe saber el despacho hasta que no se ejerza el debido proceso para que el afectado ejerza su derecho a la contradicción las pruebas no son PLENAS PRUEBAS.

La plena prueba, necesaria en este tipo de actuaciones debe ser entonces a que se tenga y la misma es la que acredita completamente la veracidad del hecho controvertido en el sentido en que la prueba ha sido propuesta y realizada. Cuando el hecho sólo ha quedado probado indiciariamente, se

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

dice que hubo prueba semiplena o principio de prueba. ... Se dice de la que demuestra cabalmente un hecho.

Así para el despacho sea evidente la violación la norma, esto precisamente es lo que debe ser objeto de discusión y de derecho de contradicción, lo cual en este caso nunca ocurrió.

Documentos que son exigidos por la normatividad que regula el sector transporte. (...)”

QUINTO: Que mediante Resolución No. 3995 del 02 de abril de 2025, comunicada el día 07 de abril de 2025 mediante correo electrónico, según constancia de envío con ID guía No. 43477 expedido por la empresa Andes, aliado de la empresa de servicios postales Nacionales S.A., 4-72, se ordenó la apertura y cierre del período probatorio y se corrió traslado para alegar conclusión dentro del presente proceso.

SEXTO: Culminada la etapa probatoria se corrió traslado por el término de diez (10) días hábiles siguientes al día de la comunicación del acto administrativo para que la empresa presentara alegatos de conclusión de conformidad con el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011, el cual venció el día 23 de abril de 2025, por lo que, consultadas las bases de datos de la Entidad, se evidenció que, la Investigada NO presentó alegatos de conclusión, en contra de la resolución No. 3995 del 02 de abril de 2025.

SEPTIMO: Habiéndose agotado las etapas señaladas en el procedimiento aplicable a este tipo de actuaciones administrativas, este Despacho encuentra procedente verificar la regularidad del proceso:

7.1. 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.⁴

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 delegación⁵ 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,⁶ 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 SuperTransporte⁷ (i) las sociedades con o sin ánimo de lucro, las empresas

⁴ Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 3.

⁵ Al amparo de lo previsto en los artículos 189 numeral 22 y 365 de la Constitución Política de Colombia: “Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos.” “Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.”

⁶ Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 4.

⁷ Cfr. Decreto 101 de 2000 artículo 42. Vigente de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del decreto 2409 de 2018

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte; (ii) las entidades del Sistema Nacional de Transporte,⁸ 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.⁹

Así mismo, se previó que “Que en el numeral 3 del artículo 22 del Decreto 2409 del 2018 se establece como función de la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre “[tramitar y decidir, en primera instancia, las investigaciones administrativas que se inicien, de oficio o a solicitud de cualquier persona, por la presunta infracción a las disposiciones vigentes en relación con la debida prestación del servicio público de transporte, servicios conexos a este, así como la aplicación de las normas de tránsito. Igualmente, que en el numeral 4 del artículo 22 del Decreto 2409 del 2018 se establece como función de la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre “[i]mponer las medidas y sanciones que correspondan a sanciones que correspondan de acuerdo con la Ley, por la inobservancia de órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia o de la obstrucción de su actuación administrativa, previa solicitud de explicaciones y práctica de pruebas si hay lugar a ello”¹⁰

6.2. Regularidad del procedimiento administrativo.

6.2.1 Oficiosidad

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

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

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

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

omisiones que le son impuestas por el ordenamiento normativo administrativo, o el que sea aplicable por la Administración Pública en cada caso.

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

En el caso que nos ocupa este Despacho observa que no fue necesario solicitar pruebas de oficio, toda vez que las pruebas obraban en el expediente por una parte y las solicitadas a la investigada en función de que pudiera ejercer su derecho a la defensa, no fueron allegadas, 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."¹¹

6.2.2 Principio de legalidad de las faltas y las sanciones

Es relevante para el presente caso hacer referencia al concepto emitido por el H. Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil el pasado 5 de marzo de 2019.¹² 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.¹³

(ii) Este principio se manifiesta en a) la reserva de ley, y b) la tipicidad de las faltas y las sanciones:¹⁴

a) Lo primero se manifiesta en que hay una reserva de ley ordinaria para tipificar conductas y sanciones administrativas.¹⁵ Por lo tanto, no se admite la tipificación de conductas en reglamentos u otras normas que no tienen ese rango de ley.¹⁶⁻¹⁷

¹¹ Sentencia C-102/2002 M.P Jaime Araujo Rentería.

¹² 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.

¹³ **"El principio de legalidad de las faltas y de las sanciones** previsto en el artículo 29 CP, debe observarse para establecer las infracciones administrativas y las sanciones correspondientes en todos los ámbitos regulados, dentro del contexto del Estado Regulador, **incluido por supuesto el sector del transporte terrestre.**" (negrilla fuera de texto) Cfr. Pp. 48 y 76

¹⁴ "Dicho principio, como quedó expuesto, **se manifiesta en las dimensiones reserva de ley y tipicidad**". (negrilla fuera de texto) Cfr. Pp. 48 y 76

¹⁵ **"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

¹⁶ "(...) 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

¹⁷ **"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

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

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.¹⁸

(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.¹⁹

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.²⁰

(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.²¹

Igualmente, se resalta que el Honorable Consejo de Estado, sala de lo Contencioso administrativo, del quince (15) de junio de dos mil diecisiete (2017), radicado 250002324000200600937 01, analizo la procedibilidad de la imposición de sanciones a los vigilados que incumplan las instrucciones expedidas por una superintendencia, así:

“La sala advierte que el ejercicio de la facultad de supervisión y control esencialmente no varía, así cambie el ramo sobre el que recaiga esta facultad. Se trata del poder de la administración de examinar y verificar las actividades desarrolladas por los particulares en aras de que se cumplan las leyes, los reglamentos, órdenes y demás instructivos necesarios para asegurar que tales actividades respondan a los fines de interés público.

La facultad de policía administrativa, que es como se conoce ese poder de supervisión y control a cargo del Estado, no precisa de la existencia de leyes y reglas ad hoc o híperdetalladas, para que pueda surtirse cabalmente en cada caso, pues sería imposible dictar una legislación con ese carácter. A través de normas de textura abierta y de conceptos jurídicos indeterminados se pueden

¹⁸ “(...) 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

¹⁹ “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

²⁰ Cfr. Pp. 19 a 21

²¹ “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

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

describir las conductas que ameritan represión por parte de la autoridad correspondiente.”

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

En los **CARGO PRIMERO** y **SEGUNDO**, la formulación jurídica realizada en la resolución de apertura tuvo origen en una norma de rango legal que hace remisión al “tipo en blanco o abierto”, en el cual se hizo referencia a otra norma del mismo rango. Por lo tanto, será respecto de esos cargos que se hará 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 formulados en su contra, tanto en descargos como en alegatos de conclusión.²²

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.²³

Así entonces, encuentra este Despacho que tanto en la averiguación preliminar²⁴ como en la investigación misma, se ha garantizado el debido proceso al Investigado.²⁵

SÉPTIMO: 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:²⁶

7.1. 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”.²⁷

²² Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-315 de 2012.

²³ **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).

²⁴ 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.

²⁵ Cfr. Constitución Política de Colombia artículo 29. Ley 1437 de 2011 artículo 3.

²⁶ Cfr. Ley 336 de 1996 artículo 51, concordante con el artículo 49 de la ley 1437 de 2011.

²⁷ Cfr. Ley 1537 de 2011 artículo 49 numeral 1.

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

Tal como aparece al inicio de esta resolución, el sujeto investigado **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. - con NIT 890115685-9**, corresponde al sujeto a quien se le abrió investigación administrativa objeto de la presente decisión.

7.2. Marco normativo

A continuación, se procede a exponer las disposiciones que fueron imputadas al Investigado en la Resolución de apertura, así como su contenido normativo.

*“(…) CARGO PRIMERO: Que de conformidad con los IUIT No. 1015386106 del 15/09/2022 y 1015386810 del 19/10/2022 impuestos por la Secretaria Distrital De Movilidad De Bogotá D.C., a los vehículos de placas TTP609 y SPP122 vinculados a la **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9**, se tiene que la Investigada presuntamente prestó el servicio de transporte terrestre automotor especial, sin contar con los requisitos y documentos que son exigidos por la normatividad que regula el sector transporte, como lo es el Formato Único de Extracto de Contrato (FUEC) vencido.*

*Que, para esta Entidad, la empresa **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9**, al prestar presuntamente el servicio de transporte terrestre especial, contando con el FUEC vencido, pudo configurar una vulneración a la norma de transporte tal como quedó demostrado a lo largo de este acto, lo que implica que vulneró lo contemplado en el artículo 26 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el artículo 2.2.1.6.3.3. Modificado por el artículo 8 del Decreto 431 de 2017, y los artículos 2, 10 y 15 de la Resolución 6652 de 2019, conducta que se enmarca en lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.*

***CARGO SEGUNDO:** Que de conformidad con el IUIT No. 1015386106 del 15/09/2022, impuesto al vehículo de placas TTP609 vinculados a la empresa **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9**, se tiene que presuntamente prestó un servicio no autorizado.*

*Que, para esta Entidad, la empresa **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9**, al prestar presuntamente un servicio no autorizado, pudo configurar una vulneración a la normatividad del sector transporte, lo que representa una infracción a lo contemplado en los artículos 16 y 18 de la Ley 336 de 1996, por la prestación de servicios no autorizados, lo cual se encuadra en la conducta prevista en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996(…)”*

7.2.1 Finalidad de las actuaciones administrativas en materia de tránsito y transporte

El control y vigilancia de esa actividad transportadora y de las actividades relacionadas con la misma se encuentra en cabeza del Estado,²⁸ con la colaboración y participación de todas las personas.²⁹ A ese respecto, se previó en la ley que las autoridades controlarán la adecuada prestación del servicio, en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad,³⁰ enfatizando que “[l]a seguridad, especialmente la relacionada con la protección de los usuarios,

²⁸ Cfr. Constitución Política artículos 334 y 365; Ley 105 de 1993 art 2 b; Ley 336 de 1996 arts. 6 y 8.

²⁹ Cfr. Ley 105 de 1993 artículo 3 numeral 4.

³⁰ Cfr. Ley 105 de 1993 artículo 3 numeral 2.

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

constituye prioridad esencial en la actividad del Sector y del Sistema de Transporte”.³¹

Y, particularmente en el decreto 2409 de 2018 se señaló que la Superintendencia de Transporte “velará por el libre acceso, seguridad y legalidad, en aras de contribuir a una logística eficiente del sector”.³²

Esas finalidades impuestas sobre las actuaciones de la Superintendencia de Transporte tienden a la satisfacción del interés público.³³ Lo anterior es así, (i) en la medida que el servicio de transporte tiene carácter de “servicio público esencial”;³⁴ (ii) por los derechos fundamentales involucrados en la actividad transportadora, incluyendo la vida e integridad de los pasajeros;³⁵ (iii) por la incidencia que tiene el transporte en la competitividad del país.³⁶

En efecto, la conducción de vehículos automotores es legalmente calificada como una “actividad peligrosa”. En la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia,³⁷ del Consejo de Estado 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”.³⁸

De hecho, se estima que cada año en el mundo fallecen 1,2 millones de personas (más de 3,500 personas diarias) y 50 millones de personas sufren lesiones, por causas relacionadas con la conducción de vehículos,³⁹ respecto de lo cual la Organización Mundial de la Salud ha calificado los accidentes de tránsito como una epidemia para la sociedad.⁴⁰ Y, de especial relevancia para este caso, uno de los grupos de usuarios más vulnerables son los pasajeros del transporte público.⁴¹

³¹ Cfr. Ley 336 de 1996 artículo 2; H. Corte Constitucional Sentencia C-089 de 2011.

³² Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 4 inciso final.

³³ Cfr. H. Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil trece (2013).- Rad. No. 11001-03-06-000-2013-00392-00 Número interno: 2159.

³⁴ Cfr. Ley 336 de 1996 art 5 y 56.

³⁵ Cfr. H. Corte Constitucional Sentencias C-834 de 2001; C-533 de 2002; C-926 de 2007; C-089 de 2011.

³⁶ “El desempeño logístico es un factor fundamental para competir en los mercados nacionales e internacionales, pues comprende un conjunto de variables que permiten optimizar los tiempos y costos de movilizar productos desde la fase de suministro hasta el consumidor final: infraestructura de transporte y **calidad de los servicios de transporte de carga**, y eficacia en los procesos de aduanas y puertos”. Cfr. Informe Nacional de Competitividad 2016-2017. **“El servicio de transporte de carga por carretera es un factor determinante para la competitividad del país**, no sólo por su incidencia dentro de los costos de las mercancías, sino por ser la principal alternativa para su movilización”. Documento Conpes 3489 de 2007. También Ministerio de Transporte, Boletín de Coyuntura.

³⁷ “(...) las disposiciones jurídicas reguladoras de los daños causados con vehículos y derivados del tránsito automotor, actividad lícita y permitida, claramente se inspira en la tutela de los derechos e intereses de las personas ante una lesión in potentia por **una actividad per se en su naturaleza peligrosa y riesgosa** (cas. civ. sentencia de 5 de octubre de 1997; 25 de octubre de 1999; 13 de diciembre de 2000), donde **el factor de riesgo inherente** al peligro que su ejercicio comporta, fija directrices normativas específicas.” Cfr. H. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 24 de agosto de 2009. Rad. 2001-01054.

³⁸ Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-468 de 2011; Sentencia C-089 de 2011; Sentencia T-609 de 2014.

³⁹ “Todos los años, más de 1,2 millones de personas fallecen como consecuencia de accidentes en las vías de tránsito y otros 50 millones sufren traumatismos.” Cfr. Organización Mundial de la Salud. https://www.who.int/violence_injury_prevention/road_traffic/es/; <https://www.who.int/features/factfiles/roadsafety/es/>

⁴⁰ Cfr. Organización Mundial de la Salud <https://www.who.int/whr/2003/chapter6/es/index3.html>

⁴¹ Cfr. Organización Mundial de la Salud https://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/report/es/

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

Ante ese peligro inherente a la actividad de conducir y además por estar ante la prestación de un servicio público,⁴² el Estado está llamado a intervenir con regulación para proteger las vidas de los habitantes del territorio nacional, así como a implementar una policía administrativa⁴³ (i.e., la Superintendencia de Transporte) que haga respetar las reglas jurídicas para que el mercado opere dentro del marco de la legalidad.

En esa medida, se han impuesto requisitos y controles sobre los vehículos,⁴⁴ conductores⁴⁵ y otros sujetos que intervienen en la actividad,⁴⁶ que tienden a mitigar los factores de riesgo en esa actividad,⁴⁷ 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".⁴⁸

7.2.2 Cargas probatorias

⁴² Al amparo del artículo 365 de la Constitución Política de Colombia, permite y ordena la intervención del Estado en beneficio de la comunidad. Al respecto, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han señalado que se considera que hay servicio público de transporte en los siguientes casos: "[e]l elemento definitorio de la diferencia entre uno y otro tipo de transporte es que, **en el público, una persona presta el servicio a otra, a cambio de una remuneración**, al paso que en el privado, la persona se transporta, o transporta objetos, en vehículos de su propiedad o que ha contratado con terceros. (...) (en el transporte privado) i) La actividad de movilización de personas o cosas la realiza el particular dentro de su **ámbito exclusivamente privado**; ii) Tiene por **objeto la satisfacción de necesidades propias de la actividad del particular, y por tanto, no se ofrece la prestación a la comunidad**; iii) Puede realizarse con vehículos propios. Si el particular requiere contratar equipos, debe hacerlo con empresas de transporte público legalmente habilitadas, como se estudia en el siguiente capítulo. iv) No implica, en principio, la celebración de contratos de transporte, salvo cuando se utilizan vehículos que no son de propiedad del particular; v) Es una actividad sujeta a la inspección, vigilancia y control administrativo con el fin de garantizar que la movilización cumpla con las normas de seguridad, las reglas técnicas de los equipos y la protección de la ciudadanía."

En el transporte público "i) Su objeto consiste en **movilizar** personas o cosas de un lugar a otro, **a cambio a una contraprestación** pactada normalmente en dinero. **ii) Cumple la función de satisfacer las necesidades de transporte de la comunidad**, mediante el ofrecimiento público en el contexto de la libre competencia; **iii) El carácter de servicio público esencial implica la prevalencia del interés público sobre el interés particular, especialmente en relación con la garantía de su prestación - la cual debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida -, y la seguridad de los usuarios - que constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte (ley 336/96, art. 2º). iv) Constituye una actividad económica sujeta a un alto grado de intervención del Estado; v) El servicio público se presta a través de empresas organizadas para ese fin y habilitadas por el Estado. vi) Todas las empresas operadoras deben contar con una capacidad transportadora específica, autorizada para la prestación del servicio, ya sea con vehículos propios o de terceros, para lo cual la ley defiere al reglamento la determinación de la forma de vinculación de los equipos a las empresas (ley 336/96, art. 22); vii) Su prestación sólo puede hacerse con equipos matriculados o registrados para dicho servicio; viii) Implica necesariamente la celebración de un contrato de transporte entre la empresa y el usuario. ix) Cuando los equipos de transporte no son de propiedad de la empresa, deben incorporarse a su parque automotor, a través de una forma contractual válida." Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencias C-981 de 2010 C-033- de 2014.**

⁴³ "El poder de policía comprende distintas manifestaciones del Estado encaminadas a limitar, regular o restringir los derechos y libertades con la finalidad de preservar el orden público, potestades que van desde las regulaciones generales hasta aquellos actos materiales de fuerza o de coerción que normalmente ejercen las autoridades públicas, enmarcándose allí también las funciones desarrolladas por las Superintendencias como organismos encargados de la inspección y vigilancia de las actividades mercantiles". Cfr. Superintendencia Bancaria. Concepto No. 2000023915-3. noviembre 15 de 2000.

⁴⁴ V.gr. Reglamentos técnicos.

⁴⁵ V.gr. los requisitos para solicitar la licencia de conducción. Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-468 de 2011; Sentencia C-089 de 2011.

⁴⁶ V.gr. en la ley 769 de 2002 se imponen deberes a los peatones y en general a los usuarios de las vías nacionales.

⁴⁷ "[...] Esta Corporación ha resaltado la **importancia de la regulación del transporte terrestre con el fin de asegurar el goce efectivo de la libertad de locomoción**, que tiene una relevancia cardinal, al constituir una condición necesaria para el goce efectivo de otros derechos fundamentales, de tal manera que **debe garantizarse su ejercicio en condiciones de seguridad**." Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-089 de 2011.

⁴⁸ Cfr. H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección B Consejero Ponente (E): Danilo Rojas Betancourth Bogotá D. C., tres (03) de mayo de dos mil trece (2013). Radicación número: 15001-23-31-000-1995-15449-01(25699).

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

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”.⁴⁹

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”.⁵⁰ El anterior precepto fue desarrollado en la ley 1437 de 2011, así:

“[e]n virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem. [...] las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.”⁵¹

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”.⁵²

(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.”⁵³

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.⁵⁴ 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”.⁵⁵

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”.⁵⁶

⁴⁹ Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencia C-289 -12 M.P. Humberto Sierra Porto.

⁵⁰ Cfr. Constitución Política de Colombia Artículo 29.

⁵¹ Cfr. Ley 1437 de 2011 Artículo 3.

⁵² Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencia C-289 -12 M.P. Humberto Sierra Porto.

⁵³ Cfr. Código General del Proceso artículo 167.

⁵⁴ “(...) cada parte soporta en el proceso la carga de probar los presupuestos de la norma, que prevé el efecto jurídico favorable para dicha parte. De cualquier manera, que deba entenderse tal criterio para la distribución de la carga de la prueba”. Cfr. MICHELLI, Gian Antonio. “La Carga de la Prueba”. Ed TEMIS. 2004. Pag.57

⁵⁵ Cfr. PARRA QUIJANO, Jairo. Manual de Derecho Probatorio. Octava edición. ed. Librería del profesional 1998.

⁵⁶ Cfr. PEYRANO, Jorge W. La Carga de la Prueba. XXXIV Congreso Colombiano de Derecho Procesal. Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Septiembre 11-13 de 2013. Medellín. Ed. Universidad Libre. Pág.959.

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

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.

7.2.3 Del Informe Único de Infracciones al Transporte

Respecto de este tema es preciso traer a colación el artículo 2.2.1.8.3.3 del decreto 1079 de 2015 Informe de Infracciones de Transporte el cual se refiere en los siguientes términos:

*"(...) **Artículo 2.2.1.8.3.3.** Informe de infracciones de transporte. Los agentes de control levantarán las infracciones a las normas de transporte en el formato que para el efecto reglamentará el Ministerio de Transporte. El informe de esta autoridad se tendrá como prueba para el inicio de la investigación administrativa correspondiente (...)". (Subrayado fuera de texto original).*

Este Despacho procede a aclarar, que el Informe Único de Infracción de Transporte (IUIT) que es el fundamento de esta investigación, es un documento público que goza de presunción de autenticidad, por consiguiente, es prueba idónea y suficiente para soportar la apertura y tramite de la investigación, de conformidad con los artículos 243, 244 y 257 del Código General del Proceso:

*"**Artículo 243.** Distintas clases de Documentos. Los documentos son públicos o privados. Documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es autorizado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública.*

*"**Artículo 244.** Documento auténtico. Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento. (...)*

Lo dispuesto en este artículo se aplica en todos los procesos y en todas las jurisdicciones."

*"**Artículo 257.** Alcance probatorio. Los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza."*

Así las cosas, el documento público por su naturaleza, se presume auténtico y, por lo tanto, goza de total valor probatorio y no es susceptible de ratificación. En estos términos, la autenticidad del documento público es un aspecto relevante, puesto que el mérito probatorio de tal documento está en función de su autenticidad, por lo tanto, es claro que del mismo se desprenden datos, tales como se señalan en la casilla número 16 del mencionado IUIT, circunstancias en contra de la empresa investigada y que documentan la presunta infracción en vía por parte del agente de control correspondiente.

De esta manera, y de acuerdo con el artículo el artículo 167 del Código General del Proceso, el cual señala que incumbe a las partes probar el supuesto de hecho que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen, la Investigada ha debido

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

acreditar o solicitar las pruebas correspondientes de los hechos que desvirtuaran lo plasmado por el agente de control en vía, máxime cuando esto se relaciona con causales de exoneración de la responsabilidad administrativa que se deriva del respectivo Informe, para lo cual no es suficiente la mera afirmación de su ocurrencia, por lo que debe asumirse la carga probatoria correspondiente ante tales manifestaciones.

En tal sentido, de la norma en comento igualmente se desprende la movilidad de la carga de la prueba o la carga dinámica de la misma, en virtud de la cual, en circunstancias concretas, le corresponde acreditar determinados hechos a quien esté en condiciones más favorables para hacerlo, con mayor razón cuando estos son invocados o esgrimidos en perspectiva del derecho de defensa y contradicción, y en función de causales o circunstancias de exoneración, como en el caso de marras.

Lo anterior, teniendo en cuenta, como se señaló anteriormente, que el Informe Único de Infracción al Transporte es prueba idónea y conducente de los hechos allí expuestos y del mérito para abrir investigación administrativa.

7.3. 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. (...)”.⁵⁷

Así, con respeto del principio de necesidad de la prueba⁵⁸ conforme al cual “no existe ninguna libertad para que el funcionario decida con base en pruebas o circunstancias que no obren en el proceso”,⁵⁹ el Despacho procederá a apreciar y valorar las pruebas allegadas oportuna y regularmente al proceso bajo las reglas de la sana crítica.⁶⁰

Antes de entrar a debatir el caso en concreto y una vez revisados los descargos manifestados por el representante legal de la empresa **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. - con NIT 890115685-9**, es importante darle solución a las presuntas vulneraciones en que incurrió esta administración a lo largo de la presente investigación administrativa.

Sobre el valor probatorio del IUIT y oficiosidad de la prueba

La Dirección de Investigaciones cuenta dentro del expediente digital No. 2024874260100597E, con todos los Informe Único de Infracciones al Transporte que son objeto de la presente investigación administrativa, por lo tanto a esta altura de la actuación ya tiene naturaleza de plena prueba, puesto que ya fue objeto de contradicción por parte de la empresa investigada y que de acuerdo

⁵⁷ Cfr. Ley 1437 de 2011 artículo 49 numeral 2 y 3.

⁵⁸ “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.

⁵⁹ Cfr. PARRA QUIJANO, Jairo. Manual de Derecho Probatorio. Ed. Librería del Profesional. Bogotá D.C. 2002 pp. 63-64.

⁶⁰ “Artículo 176. Apreciación de las Pruebas. Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos.” Cfr. Código General del Proceso artículo 176.

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

con los elementos estructurales de carácter sustancial le otorgan tal condición, al respecto es menester traer a colación lo siguiente:

El Informe Único de Infracciones al Transporte como documento público con fuerza de plena prueba para adelantar investigaciones y de ser el caso imponer sanciones.

Una vez analizados los argumentos de la parte recurrente, asevera que la investigación administrativa adolece de un defecto factico por indebida valoración probatoria al no tener material probatorio que sustente el cargo endilgado.

Ahora bien, es de recordar a la recurrente que la prueba en el proceso administrativo de carácter sancionatorio tiene como finalidad la búsqueda de la verdad; de ahí la necesidad que las pruebas que se aporten o se practiquen sean conducentes, pertinentes y eficaces para otorgar certeza a esta Superintendencia respecto de los hechos constitutivos de la presunta infracción.

Es importante reiterar a la recurrente, que de antemano usted conoce el IUIT impuesto al vehículo vinculado a su empresa y por los que hoy son motivos de la presente investigación, los cuales se presume autentico y por lo tanto gozan de plena autenticidad de conformidad con los artículos 244 y 257 del Código General del Proceso y no es susceptible de ratificación, teniendo en cuenta lo anterior, queda claro que los policías de tránsito por ser funcionarios públicos, emiten el Informe Único de Infracción de Transporte, el cual, debido a su naturaleza, toma su otorgamiento, el carácter de público y como consecuencia de auténtico, lo que implica que dan fe de su fecha y de las declaraciones que en ellos se hagan, en este orden de ideas se ratifica lo que se manifestó en el IUIT.

Ahora bien, la carga de la prueba, la doctrina, explica la función, 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.⁵⁹ Explica Jairo Parra Quijano que “es 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”.⁶¹

En el mismo sentido, Jorge Peyrano precisa que “la 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”.⁶²

Es por ello que este Despacho, realizó el análisis de cada una de las pruebas tanto las aportadas por la investigada como las que reposan en el expediente

De modo que, si se realizó el análisis de los elementos materiales probatorios, no obstante, la recurrente ha contado con las oportunidades procesales para ejercer su defensa, por lo que de ninguna manera se demuestra faltas a los

⁶¹ Cfr. PARRA QUIJANO, Jairo. Manual de Derecho Probatorio. Octava edición. ed. Librería del profesional 1998

⁶² 1Cfr. PEYRANO, Jorge W. La Carga de la Prueba. XXXIV Congreso Colombiano de Derecho Procesal. Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Septiembre 11-13 de 2013. Medellín. Ed. Universidad Libre. Pág.959

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

principios del derecho al debido proceso, legalidad, defensa, favorabilidad y Contradicción.

Sobre el debido proceso

Esta Dirección trae de presente el concepto de debido proceso dado por la Corte Constitucional en su jurisprudencia, en los siguientes términos.

"El artículo 29 de la Constitución dispone, de una parte, que toda actuación se desarrolle con sujeción al procedimiento legalmente preestablecido en la materia. Y, de otra, constituye una limitación a los poderes del Estado, habida cuenta de que corresponde al legislador establecer previamente la infracción, las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en estas y la definición de las autoridades públicas o administrativas competentes para realizar la investigación y, consecuentemente, imponer la sanción. La jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera reiterada que el debido proceso es el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico orientadas a la protección del individuo incurso en una conducta judicial o administrativamente sancionable, precisando que son elementos integradores del debido proceso los siguientes: 'a) el derecho a la jurisdicción y el acceso a la justicia; b) el derecho al juez natural; c) el derecho a la defensa; d) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable; e) el derecho a la independencia del juez y f) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario."⁶³ - (Subrayado fuera de texto)

Y una vez revisadas las actuaciones a la luz del citado concepto, se puede entrever que, el debido proceso es un conjunto de garantías en favor de los individuos que lo protegen de modo que se les garantice el principio de legalidad, el derecho a la jurisdicción y acceso a la justicia, el derecho al juez natural, a la defensa, a un proceso público, a la independencia e imparcialidad del juez, lo cual en el presente caso no se encuentra infringido comoquiera que, el inciso 2º del mencionado Art. 47 de Ley 1437 de 2011, estableció:

"(...) 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." Subrayado fuera de texto -

La actuación administrativa podrá iniciarse de oficio y teniendo en cuenta el carácter probatorio con el que cuenta el IUIT, de acuerdo con lo consignado en los párrafos anteriores, permite al despacho realizar la formulación de pliego de cargos y fundar dicha imputación en normas existentes y vigentes, como se pudo ver en la Resolución No. 6392 del 26 de junio de 2024, la cual fue notificada el día siguiente, como puede verse en el acta de entrega que integra el expediente.

⁶³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-412 del 1º de julio de 2015. Expediente D-10485 Magistrado Ponente ALBERTO ROJAS RIOS).

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

Corolario a ello, la empresa pudo ejercer en debida forma su derecho de defensa con la presentación de descargos, el día 17 de julio de 2024, mediante radicado No. 20245341331782, donde allegó como material probatorio “(...) • El Formato Único de Extracto de Contrato FUEC que reposa en su entidad. Pero que también anexamos en este documento. • Todos los documentos aportados en la solicitud No 20245341364482 y 20245341364522 del 17/06/2024. (...)”,

De esta forma, se expide la Resolución No. 3995 del 02 de abril de 2025, mediante la cual se ordenó la apertura y cierre del periodo probatorio, en ella se admitieron las pruebas documentales presentadas por la sociedad, las cuales serán analizadas más adelante, y se le otorgó un término de traslado para que allegara de conclusión, dicho término feneció el 23 de abril de 2025 y la investigada decidió guardar silencio en la comentada etapa.

Es así como, se evidencia que, el despacho garantizó en debida forma el debido proceso en el desarrollo de la actuación administrativa.

En cuanto al Principio de legalidad

La investigada manifiesta que en el presente caso se está violando el principio de legalidad al no existir ley que establezca la sanción a imponer y, en consecuencia, una vulneración al debido proceso.

Esta Dirección, considera que el argumento planteado por la investigada carece de sustento, toda vez que, el cargo imputado encuentra su fundamentación en normas tipificadas con anterioridad a los hechos materia de la investigación, como son la Ley 105 de 1993, Ley 336 de 1996, así como el Decreto 1079 de 2015 modificado por el Decreto 431 de 2017, normas que se complementan entre sí, como pasa a explicarse:

En el artículo 9 de la Ley 105 de 1993, se establecen los sujetos de sanción así:

- 1. Los operadores del servicio público de transporte y los de los servicios especiales.*
- 2. Las personas que conduzcan vehículos.*
- 3. Las personas que utilicen la infraestructura de transporte.*
- 4. Las personas que violen o faciliten la violación de las normas.*
- 5. Las personas propietarias de vehículos o equipos de transporte.*
- 6. Las empresas de servicio público.*

Las sanciones de que trata el presente artículo consistirán en:

- 1. Amonestación.*
- 2. Multas.*
- 3. Suspensión de matrículas, licencias, registros o permisos de operación.*
- 4. Cancelación de matrículas, licencias, registros o permisos de operación.*
- 5. Suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento de la empresa transportadora.*
- 6. Inmovilización o retención de vehículos.*

De lo anterior, se vislumbra que la investigada como empresa de servicio público es sujeto de sanción en la normativa en cita; además de ello, se estipulan el tipo de sanciones a imponer en caso de la infracción a las normas de transporte, dentro de las cuales, se encuentran: la amonestación, **multas**, suspensión de

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

matrículas, licencias o permisos de operación entre otras. (Negrilla y subrayado fuera del texto)

Seguidamente, el título XI de la Ley 336 de 1996, dispone en su artículo 44 que: *“De conformidad con lo establecido por el Artículo 9o. de la Ley 105 de 1993, y para efectos de determinar los sujetos y las sanciones a imponer, se tendrá en cuenta los criterios que se señalan en las normas siguientes.”*

Por lo que, en el artículo 46 de la misma normativa se disponen las conductas que dan lugar a la imposición de multas por parte de esta entidad, 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:*

- a) Cuando el sujeto no le haya dado cumplimiento a la amonestación.*
- b) En caso de suspensión o alteración parcial del servicio.*
- 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.*
- d) <Literal modificado por el artículo 96 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> en los casos de incremento o disminución de las tarifas de prestación de servicios no autorizada, o cuando se compruebe que el equipo excede los límites permitidos sobre dimensiones, peso y carga.*

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

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se desprende que la formulación jurídica realizada en la resolución de apertura tuvo origen en una norma de rango legal-Ley 336 de 1996- que hace remisión al “tipo en blanco o abierto”, en el cual se hizo referencia a otra norma del mismo rango legal, en consecuencia, esta Superintendencia revistió de legalidad la investigación administrativa, sin que se observe transgresión alguna al Principio de legalidad de las faltas y las sanciones.

En cuanto a la presunta violación de la Reserva de la Ley, debe tenerse las siguientes consideraciones:

Es relevante para el presente caso concreto hacer referencia al concepto emitido por el H. Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil el 5 de marzo de 2019.⁶⁴ 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.⁶⁵

⁶⁴ 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.

⁶⁵ “El principio de legalidad de las faltas y de las sanciones previsto en el artículo 29 CP, debe observarse para establecer las infracciones administrativas y las sanciones correspondientes en todos los ámbitos regulados, dentro del contexto del Estado Regulador, incluido por supuesto el sector del transporte terrestre.” (negrilla fuera de texto) Cfr. Pp. 48 y 76

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

(ii) Este principio se manifiesta en **a) la reserva de ley, y b) la tipicidad de las faltas y las sanciones:**⁶⁶ (Negrilla y subrayado fuera de texto”

a) Lo primero se manifiesta en que hay una reserva de ley ordinaria para tipificar conductas y sanciones administrativas.⁶⁷ Por lo tanto, no se admite la tipificación de conductas en reglamentos u otras normas que no tienen ese rango de ley.⁶⁸⁻⁶⁹

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.⁷⁰

(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.⁷¹

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.⁷²

(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

⁶⁶ Dicho principio, como quedó expuesto, se manifiesta en las dimensiones reserva de ley y tipicidad”. (negrilla fuera de texto) Cfr. Pp. 48 y 76

⁶⁷ “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

⁶⁸ “(...) 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

⁶⁹ “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

⁷⁰ “(...) 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

⁷¹ “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

⁷² Cfr. Pp. 19 a 21

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

establecer la responsabilidad y de ser procedente imponer las sanciones a sus administrados.⁷³

Igualmente, se resalta que el Honorable Consejo de Estado, sala de lo Contencioso administrativo, del quince (15) de junio de dos mil diecisiete (2017), radicado 250002324000200600937 01, analizo la procedibilidad de la imposición sanciones a los vigilados que incumplan las instrucciones expedidas por una superintendencia, así:

"La sala advierte que el ejercicio de la facultad de supervisión y control esencialmente no varía, así cambie el ramo sobre el que recaiga esta facultad. Se trata del poder de la administración de examinar y verificar las actividades desarrolladas por los particulares en aras de que se cumplan las leyes, los reglamentos, órdenes y demás instructivos necesarios para asegurar que tales actividades respondan a los fines de interés público.

La facultad de policía administrativa, que es como se conoce ese poder de supervisión y control a cargo del Estado, no precisa de la existencia de leyes y reglas ad hoc o híperdetalladas, para que pueda surtirse cabalmente en cada caso, pues sería imposible dictar una legislación con ese carácter. A través de normas de textura abierta y de conceptos jurídicos indeterminados se pueden describir las conductas que ameritan represión por parte de la autoridad correspondiente."

Así las cosas, observa este Despacho que la presente investigación administrativa no desconoce la importancia de la Reserva de Ley y la tipicidad dentro del proceso sancionatorio, por ello, las actuaciones adelantadas se han efectuado con total respeto de esta y atendiendo al régimen de faltas y sanciones de normas de rango legal como son la Ley 105 de 1993 y Ley 336 de 1996, aunado a ello, al fundamentarse esta investigación administrativa en las leyes precitadas se le faculta para complementar los tipos con otras normas, como son los decretos, resoluciones y otras de naturaleza infra legal, como ocurre en el caso sub examine, que encuentra su correlación en del Decreto 1079 de 2015, modificado por el Decreto 431 de 2017 y Resolución 6652 de 2019, por la prestar un servicio sin contar con el formato Único de extracto de contrato.

Por último, se le aclara a la investigada que en el expediente existen dos Informes Únicos de Infracción al Transporte el No. 1015386810 del 19/10/2022 impuesto al vehículo de placas SPP122 y el 1015386106 del 15/09/2022 impuesto al vehículo de placas TTP609.

Que la observación del IUIT No. 1015386106 del 15/09/2022 fue la siguiente **"presta un servicio no autorizado cambiando la modalidad del servicio especial a servicio colectivo urbano transporta 35 personas las cuales manifestaron voluntariamente can celar la suma de tanto por el servicio de transporte prestado y tampoco presenta FUEC presta un servicio no autorizado cambiando la modalidad del servicio especial a servicio colectivo urbano transporta 35 personas las cuales manifestaron voluntariamente cancelar la suma de tanto por el servicio de transporte"** (Negrillas y subrayada fuera del texto), las observaciones del agente de tránsito

⁷³ "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

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

plasmadas en el IUIT son claras y evidencian que el vehículo automotor vinculado a la empresa **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9**, se encontraba prestando un servicio no autorizado y además se encontraba circulando sin la expedición debida del Formato Único de Extracto de Contrato, por lo que, se deben imputar los dos cargos al mismo IUIT.

7.3.1. Respecto al CARGO PRIMERO Por la presunta prestación del servicio de transporte terrestre automotor especial sin portar el Formato Único de Extracto del Contrato FUEC.

Mediante la Resolución No. 6392 del 26 de junio de 2024 esta Dirección inició proceso administrativo sancionatorio en contra de la empresa **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9**, por presuntamente vulnerar lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el artículo 2.2.1.6.3.3. Modificado por el artículo 8 del Decreto 431 de 2017, y los artículos 2, 10 y 15 de la Resolución 6652 de 2019, conducta que se enmarca en lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996. Que la formulación del cargo tuvo como fundamento el siguiente Informe que fue allegado a esta Superintendencia de Transporte.

Mediante Radicado No. 20225341754322 del 18/11/2022

Mediante radicado No. 20225341754322 del 18/11/2022, la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá trasladó por competencia a la Superintendencia de Transporte recibió el Informe Único de Infracción al Transporte No. 1015386106 del 15/09/2022, impuesto al vehículo de placa TTP609, vinculado a la empresa **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9.**, toda vez que se encontró que: *“no presenta FUEC”*, de acuerdo con lo indicado en la casilla 17 del IUIT señalado.

Mediante Radicado No. 20225341914402 del 21/12/2022

Mediante radicado No. 20225341914402 del 21/12/2022, la Secretaría Distrital de Movilidad de Bogotá trasladó por competencia a la Superintendencia de Transporte el Informe Único de Infracción al Transporte No. 1015386810 del 19/10/2022, impuesto al vehículo de placa SPP122, vinculado a la empresa **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9.**, toda vez que se encontró que: *“transporta a la señora Sofia Vargas con C.C. No..., y 15 estudiantes menores de edad del colegio minuto de dios portando el extracto de contrato vencido”*, de acuerdo con lo indicado en la casilla 17 del IUIT señalado.

Sobre el caso en particular, es oportuno resaltar que el artículo 26 de la Ley 336 de 1996, estableció que *“Todo equipo destinado al transporte público deberá contar con los documentos exigidos por las disposiciones correspondientes para prestar el servicio de que se trate. (...)”*

Bajo este contexto y, para la presente actuación los documentos exigidos para la prestación del servicio terrestre automotor de especial, son: (i) contrato de transporte⁷⁴ (ii) **Formato Único de extracto de contrato**⁷⁵, (ii) tarjeta de operación⁷⁶.

⁷⁴ Artículos 2.2.1.6.3.1. y 2.2.1.6.10.4. del Decreto 1079 de 2015

⁷⁵ Artículos 2.2.1.6.3.3. y 2.2.1.8.3.1 del Decreto 1079 de 2015

⁷⁶ Artículos 2.2.1.6.9.1., 2.2.1.6.9.10 y 2.2.1.8.3.1 del Decreto 1079 de 2015

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

Observa el Despacho que vencida la oportunidad procesal que tenía la empresa investigada, para que la misma aportará sus argumentos facticos, jurídicos y probatorios, esta relaciono como documento adjunto dentro de sus descargos el Formato Único de Extracto de Contrato (FUEC), 425019400202200304203 y un convenio de colaboración suscrito entre la empresa **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9** y la empresa **LIDERTRANS** en consecuencia, este Despacho procedió a verificar la información suministrada, encontrando lo siguiente:




MinTransporte
Ministerio de Transporte

LIDERES EN TRANSPORTES ESPECIALES S.A.
LIDERTRANS S.A.

Registro Mercantil 00995669 Nit 830.068.050-2
RESOLUCIÓN 000194 DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE
Calle 40 No. 22 - 17 Oficina 202 Cels.: 311 209 8334 - 313 445 7252
E-mail: lidertranssa@yahoo.com - Bogotá, D.C. - Colombia

FORMATO UNICO DE EXTRACTO DEL CONTRATO DEL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR ESPECIAL No 425019400202200304203					
LIDERES EN TRANSPORTES ESPECIALES "LIDERTRANS S.A."			NIT: 830.068.050-2		
CONTRATO No: 0030					
CONTRATANTE: CORPORACION EDUCATIVA MINUTO DE DIOS / COLEGIO MINUTO DE DIOS NIT: 800.215.465-7					
ORIGEN – DESTINO: LOCALIDADES – SUBA – ENGATIVA Y VICEVERSA					
CONVENIO CONSORCIO UNION TEMPORAL CON: LOBENA S.A.S.			NIT:890.115.685-9		
VIGENCIA DEL CONTRATO					
FECHA INICIAL	19	10	2022		
FECHA VENCIMIENTO	16	11	2022		
CARACTERISTICAS DEL VEHICULO					
PLACA	MODELO	MARCA	CLASE		
SPP 122	2006	IVECO	MICROBUS		
NUMERO INTERNO		NUMERO TARJETA DE OPERACIÓN			
583		250672		27/08/2023	
POLIZA N	SIGLA	VIGENCIA	ASEGURADORA		
13631300195920	SOAT	23/12/2022	SEGUROS DEL ESTADO S.A.		
02131101002788	R. C. C.	23/01/2023	SEGUROS DEL ESTADO S.A.		
02130101002287	R. C. E.	23/01/2023	SEGUROS DEL ESTADO S.A.		
REVISION TECNICO MECANICA	CENTRO DE DIAGNOSTICO	VIGENCIA	REVISION PREVENTIVA	CENTRO DE DIAGNOSTICO	VIGENCIA
156429896	TECNICHECK S.A.S	27/11/2022		TECNICHECK	27/11/2022
DATOS DEL CONDUCTOR	EDISON ALONSO RAMOS	1.019.062.287	1019082287	30/04/2024	
REPRESENTANTE DEL CONTRATANTE	DIANA CAROLINA LEON MENDEZ	52.807.365	5082030	Transv 74 N 81C-05	
ACOMPANANTE DE RUTA (MONITORA)	DAYAN SOFIA VARGAS ALVARADO	1.000.973.953	3028558655		





Certificado No ST-C20192020 Certificado No ST-C201911022






VIGILADO SuperTransporte

FIRMA Y SELLO GERENTE

Imagen 1: Extraída de los descargos del representante legal de la empresa **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9**

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

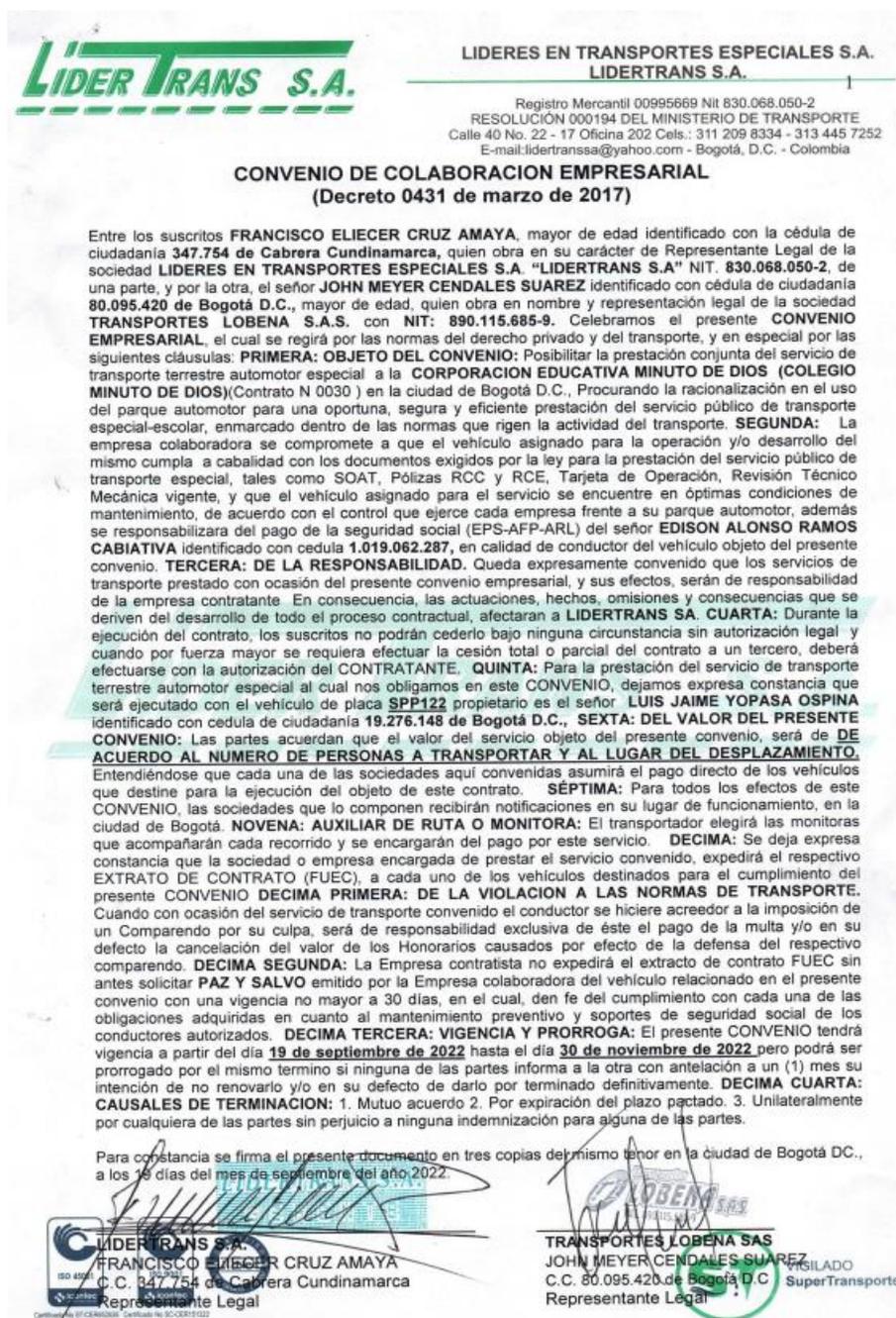


Imagen 2: Extraída de los descargos del representante legal de la empresa **TRANSPORTE LOBENA S.A.S.** con NIT **890115685-9**

Una vez hecha revisado el documento antes mencionado, este despacho logró evidenciar: (i) la presencia de un Formato Único de Extracto de Contrato (FUEC), (ii). Que este tiene como No. 425019400202200304203, (iii). Que tiene como fecha inicial 19 de octubre del año 2022. (iv). Que tiene como fecha final 16 de noviembre del año 2022. (v). que tiene como conductor del vehículo de placa SPP122 al señor Edison Alonso Ramos Cabiativa (mismo que figura en el IUIT No. 1015386810 del 19 de octubre de 2022).

En este sentido, teniendo en cuenta lo manifestado por el apoderado de la investigada y del estudio del IUIT 1015386810 del 19 de octubre de 2022 y las pruebas aportadas, esta Dirección encontró que el vehículo se encontraban inmerso bajo la figura de un convenio de colaboración; por lo anterior, considera el Despacho importante pronunciarse al respecto, precisando en primera medida

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

que la normatividad del sector transporte, ha establecido que los convenios de colaboración empresarial tienen como finalidad una eficiente racionalización en el uso del equipo automotor y la mejor prestación del servicio, por eso en el decreto 1079 de 2015, establece:

ARTÍCULO 2.2.1.6.3.4. Convenios de colaboración empresarial. *Con el objeto de posibilitar una eficiente racionalización en el uso del equipo automotor y la mejor prestación del servicio, las empresas de esta modalidad podrán realizar convenios de colaboración empresarial, según la reglamentación que establezca el Ministerio de Transporte, y previo consentimiento de quien solicita y contrata el servicio.*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 984 del Código de Comercio, este acuerdo no modificará las condiciones del contrato de transporte y se realizará bajo la responsabilidad de la empresa de transporte a la que le han sido contratados los servicios de transporte. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad contractual solidaria que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 991 ibídem, existe entre la empresa a quien se contrató para la prestación del servicio -transportador contractual- y la empresa que efectivamente realizó la conducción de los pasajeros -transportador de hecho-.

En este evento, el transportador contractual deberá expedir el extracto único del contrato y la acreditación de los demás documentos que soportan la operación,

PARÁGRAFO 1. *El transportador contractual y el transportador de hecho deberán estar habilitados para la prestación del servicio en esta modalidad.*

PARÁGRAFO 2. *Los convenios de colaboración empresarial deberán ser reportados por el transportador contractual a la Superintendencia de Puertos y Transporte y al Sistema de Información que para el efecto establezca el Ministerio de Transporte.*

Hasta tanto se implemente el Sistema de Información de que trata el presente párrafo, deberá entregarse al Ministerio de Transporte y a la Superintendencia de Puertos y Transporte copia de dicho convenio.

PARÁGRAFO 3. *El transportador contractual podrá recibir en convenio para la operación una flota máxima del 40% de su parque automotor vinculado con tarjeta de operación vigente; así mismo, el transportador de hecho podrá ofrecer una flota máximo del 40% de su parque automotor vinculado con tarjeta de operación vigente.*

Este porcentaje corresponde al máximo de flota que puede ofrecer o recibir la empresa para uno o para la totalidad de los convenios suscritos."

De la norma expuesta, permite a este Despacho lograr concluir distintos escenarios, los cuales son necesarios resaltarlos en esta decisión administrativa, por lo que los convenios de colaboración empresarial permite que: (i) las empresas de esta modalidad podrán realizar convenios de colaboración empresarial, para la prestación del servicio de transporte terrestre, lo cual este, (ii) se realizará bajo la responsabilidad de la empresa de transporte a la que le han sido contratados los

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

servicios de transporte; por lo que para la ejecución de este se deberá expedir documentos que soportarán la actividad transportadora, tales como (iii) el extracto único del contrato, así mismo (iv) El transportador contractual y el transportador de hecho deberán estar habilitados para la prestación del servicio en esta modalidad; con todo para que esto sea reportado ante la Superintendencia de Transporte.

Así mismo, y como el servicio de transporte fue prestado en colaboración no se tiene conocimiento pleno de cuál de las dos empresas deba ser la responsable de emitir la documentación que sustente la operación transporte, por lo que esto genera una duda, la cual debe resolverse en favor de la mencionada.

De esa manera, considera esta instancia que, al acoger el argumento de la empresa, implica exonerar de la responsabilidad a la empresa respecto del IUIT 1015386810 del 19 de octubre de 2022. Por lo tanto, la presente investigación administrativa continuara respecto del IUIT 1015386106 del 15/09/2022, establecido para el cargo PRIMERO y SEGUNDO.

En relación al IUIT 1015386106 del 15/09/2022, para esta superintendencia es claro que el vehículo NO contaba con un Formato Único de Extracto de Contrato FUEC para el momento en que impusieron el IUIT hoy motivo de discusión, pero el mismo **NO LO PORTABA EL CONDUCTOR DEL VEHICULO** en físico y tampoco digital en el momento que el agente de policía se lo solicitó y es por esto que se le impuso el IUIT No. 1015386106 del 15/09/2022, tal y como se manifiesta en la casilla 17 del antes mencionado IUIT.

Aclarado lo anterior, se debe indicar que el extracto de contrato es el documento de transporte que **debe expedir la empresa de transporte legalmente habilitada** para la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial, a los vehículos propios, vinculados y en convenio, el cual **deberá portar en todo momento el conductor del vehículo durante la prestación del servicio.**

En tal sentido, portar este documento, es indispensable en la prestación del servicio de transporte terrestre automotor especial, por lo cual, se considera que es una conducta reprochable y sancionable, que debe ser investigada por esta Superintendencia en virtud de sus funciones de control, inspección vigilancia, de conformidad con las funciones atribuidas a este Despacho.

Así mismo, se trae a colación lo establecido por el Ministerio de Transporte el cual señala:

*“(...)en virtud del artículo 2.2.1.6.3.3 del Decreto 1079 de 2015 el Formato Único de Extracto de Contrato **deberá portarse por el conductor del vehículo durante toda la prestación de servicio** y conforme a los dispuesto en la Resolución expedida por el Ministerio de Transporte deberá contener el número del FUEC, la razón social de la empresa, el número de contrato, el nombre del contratante, el objeto del contrato, el origen-destino (describiendo puntos intermedios del recorrido), el Convenio de Colaboración empresarial (en caso de que aplique), la duración del contrato (indicando su fecha de iniciación y terminación), las características del vehículo (placa, modelo, marca, clase y número interno), el número de Tarjeta de Operación y la identificación de los conductores.*

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

*Por otro Lado, es preciso indicar que las **autoridades de control deben verificar que se porte el formato Único de Extracto de Contrato (FUEC)**, debidamente diligenciado (sin tachones o enmendaduras) y en el momento en que la autoridad de control en vía advierta la inexistencia o alteración del mismo deberá inmovilizar el vehículo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 336 de 1996 y el Decreto 3366 de 2003, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar, por infracción a las normas de transporte. (Negrilla subrayado fuera texto)*

(...)

vale indicar que la Superintendencia de Transporte y el Ministerio de Transporte podrán en cualquier momento solicitarle a la empresa de transporte, el respectivo contrato de prestación del servicio de transporte especial, con la relación de las personas movilizadas; por tal razón, estas deben mantenerlos en los archivos.”

Observa este Despacho que el vehículo afiliado a la sociedad investigada al momento de la imposición de la infracción **NO contaba con el Formato Único de Extracto de Contrato**, generando de esta forma vulneración a la norma y extendiendo la responsabilidad a la empresa **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9**, en tal sentido, cabe resaltar que la sociedad debió garantizar que el vehículo afiliado portara la documentación completa a la hora de ejecutar la prestación del servicio público de transporte especial, pues el FUEC resulta ser un documento **indispensable** para la prestación del servicio, por lo cual, se considera que es una conducta reprochable y sancionable, que debe ser investigada por esta Superintendencia en virtud de sus funciones de control, inspección y vigilancia, de conformidad con las funciones atribuidas a este Despacho.

Así mismo, el Despacho considera preciso indicar que los Informes de Infracciones al Transporte son documentos públicos al tenor del artículo 243 del Código General del Proceso y gozan de **presunción de autenticidad**, la cual hace referencia a la certeza existente sobre la persona que ha elaborado el documento, lo cual encuentra sustento en el artículo 83 de la Constitución Política, en estos términos, la autenticidad del documento público es un aspecto relevante, puesto que el mérito probatorio de tal documento está en función de su autenticidad, por lo tanto, es claro que del mismo se desprende datos tales como señala el IUIT, la empresa responsable del hecho para el caso NO portar el formato único del extracto del contrato FUEC, el vehículo, el día de los hechos y el conductor del equipo, entre otra información.

Esta situación resulta importante debido a que la Investigada *no allegó material probatorio que permitiera desvirtuar los hechos que se debaten frente al **CARGO ÚNICO***, es decir, justificación legal que pudiera desvirtuar el hecho atribuido, entre otros el contrato de prestación del servicio de transporte o el mismo FUEC que permitiera desvirtuar lo afirmado.

Por esta razón para este Despacho, entiende que es claro el contenido y las observaciones plasmadas en el IUIT No. 1015386106 del 15/09/2022, el cual configura una prestación del servicio de transporte sin contar con los documentos que son exigidos por la normatividad que regula el sector transporte, esto el Formato Único de Extracto Único del Contrato FUEC, por lo anterior, validando así, el **CARGO PRIMERO** impuesto mediante la resolución

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

de apertura, por lo que es la **empresa la responsable** de vigilar que la prestación del servicio de transporte sea en todas las condiciones necesarias y portando en todo momento los documentos exigidos para su operación.

7.3.1. Respecto al CARGO SEGUNDO presta un servicio no autorizado, en una modalidad de servicio diferente a la que ha sido habilitada por el Ministerio de Transporte.

Mediante la Resolución No. 6392 del 26 de junio de 2024 esta Dirección inició proceso administrativo sancionatorio en contra de la empresa **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9**, por presuntamente vulnerar lo dispuesto en los artículos 16 y 18 de la Ley 336 de 1996, por la prestación de servicios no autorizados, lo cual se encuadra en la conducta prevista en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996. Que la formulación del cargo tuvo como fundamento el siguiente Informe que fue allegado a esta Superintendencia de Transporte.

Mediante Radicado No. 20225341754322 del 18/11/2022

Mediante radicado No. 20225341754322 del 18/11/2022, la Secretaría Distrital de Movilidad trasladó por competencia a la Superintendencia de Transporte el Informe Único de Infracción al Transporte No. 1015386106 del 15/09/2022, impuesto al vehículo de placa TTP609, vinculado a la empresa **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9**, toda vez que se encontró que: *"presta un servicio no autorizado, cambiando la modalidad de servicio especial a servicio colectivo urbano, transporta a 35 personas las cuales manifestaron voluntariamente cancelar la suma de tanto por el servicio prestado"*, de acuerdo con lo indicado en la casilla 17 del IUIT señalado.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que la Ley 336 de 1996, el Estatuto de Transporte ha establecido los principios, la reglamentación y las sanciones a imponer en relación con la prestación del servicio de transporte. De esta manera se tiene que los artículos 11 y 15 de la citada Ley, regulan lo relacionado con la habilitación exigida por las disposiciones para los equipos destinados al transporte. De igual manera, el artículo 18 de la Ley 336, contempló lo relacionado con la prestación del servicio de transporte y su condicionamiento a los términos del permiso otorgado.

Que en cuanto a la prestación del servicio de transporte terrestre automotor especial, el artículo 2.2.1.6.3.1. del Decreto 1079 de 2019 establece que: *"[e]l Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Especial solo podrá contratarse con empresas de transporte legalmente constituidas y debidamente habilitadas para esta modalidad; en ningún caso se podrá prestar sin la celebración del respectivo contrato de transporte suscrito entre la empresa de transporte habilitada para esta modalidad y la persona natural o jurídica contratante que requiera el servicio (...)."*

Para el caso que nos ocupa, es pertinente mencionar que revisado el servicio y consulta en línea de la página del Ministerio de Transporte, se observa que la empresa **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9**, se encuentra habilitada para prestar el servicio de transporte en la modalidad de Transporte Terrestre Automotor Especial.

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

Pese a esto, al revisar el material probatorio que reposa en esta Superintendencia de Transporte, esto es los IUIT No. 1015386106 del 15/09/2022, se encontró que el vehículo de placa TTP609 vinculado a la empresa Investigada prestaba el servicio de transporte en una modalidad diferente a la que ha sido habilitada.

Que el artículo 2.2.1.8.3.3 del Decreto 1079 de 2015, estableció que los agentes de control levantarán las infracciones a las normas de transporte en el formato que para el efecto reglamentará el Ministerio de Transporte y, que este informe se tendrá como prueba para el inicio de la investigación administrativa correspondiente.

En esta decisión administrativa el Despacho considera preciso indicar que los Informes de Infracciones al Transporte son documentos públicos al tenor del artículo 243 del Código General del Proceso, el cual prescribe:

Documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es autorizado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública.

En ese orden, el artículo 257 de la misma codificación en mención, establece en cuanto al alcance probatorio de dicho documento que señala:

Los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza. Las declaraciones que hagan los interesados en escritura pública tendrán entre estos y sus causahabientes el alcance probatorio señalado en el artículo 250; respecto de terceros se apreciarán conforme a las reglas de la sana crítica.

En esos términos, la autenticidad del documento público es un aspecto de suprema importancia, puesto que el mérito probatorio de tal documento está en función de su autenticidad y dado que el informe de Infracción al Transporte fue aportado a la presente actuación en original, este se entiende auténtico y tiene valor probatorio, a causa de esto, este da fe de los datos que de él se desprenden. Dentro de estos, hechos tales como: la identificación de la empresa transportadora y la infracción cometida que se aprecia; circunstancias que en su conjunto invierten la carga de la prueba para la empresa, toda vez que es ella quien se le impone el deber de desvirtuar los mentados hechos que constituyen un indicio de su responsabilidad y deben tenerse como prueba al ser apreciados en su conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica, pues guardan una armonía entre ellos.

Es por eso por lo que se puede decir que, respecto a la apreciación de las pruebas, quien pretende demostrar le incumbe probar; sin embargo, en materia de la actuación administrativa, es preciso hacer las siguientes consideraciones sobre la carga de la prueba:

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

"La carga de la Prueba deriva del onusprobandi que es una expresión latina del principio jurídico que señala quien está obligado a probar un determinado hecho ante los tribunales. Su fundamento radica en un viejo aforismo de derecho que expresa que lo normal se presume, lo anormal se prueba. Por tanto, quien invoca algo que rompe el estado de normalidad, debe probarlo "affirmantiincumbitprobatio": a quien afirma, incumbe la prueba, quiere decir con este aforismo es que la carga o el trabajo de probar un enunciado debe recaer en aquel que rompe el estado de normalidad. El que afirma poseer una nueva verdad sobre un tema"⁷⁷

De allí, que la carga de la prueba implica una autorresponsabilidad, por su conducta en el proceso, el disponer que si no aparece en éste la prueba de los hechos que lo benefician recibirá una decisión desfavorable, debido a la inactividad probatoria.

Es de anotar que la prueba, es aquel elemento sobre el cual se edifica la base o sustento de un hecho supuesto, de allí que como bien lo dicta el artículo 164 del CGP, toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, así mismo, teniendo en cuenta los criterios generales probatorios, estos documentos al ser emanados por un agente de tránsito específicamente al tener la naturaleza de documento público, se presumen como auténticos, postura clara que comparte la Corte Constitucional:

"A su vez, tanto los documentos públicos como a los privados se les puede atribuir la cualidad de auténticos si existe certeza sobre la persona que los ha elaborado, manuscrito o firmado. Adicionalmente, ciertos documentos se presumen auténticos, es decir que están exentos de la necesidad de probar quién fue su autor, como es el caso de todos los documentos públicos⁴⁷ (...)"

Expuesto lo interior, se lograr aclarar la autenticidad y el valor probatorio con el que cuentan los Informes Únicos de Infracción al Transporte, el cual es de gran fundamento jurídico para que una Autoridad como la Superintendencia de Transporte formule cargos a los sujetos vigilados. Esto con la finalidad no solo de materializar la potestad sancionatoria, sino de manifestar la necesidad de que las empresas prestadoras del servicio de transporte terrestre ejecuten la actividad cumpliendo la normatividad vigente, con todo para garantizar una eficacia en la debida prestación del servicio, teniendo en cuenta que este es considerado como esencial.

Es preciso indicar que la ley permite a las empresas de transporte público y a los propietarios de vehículos, vincular a los equipos para la prestación de servicio público de transporte bajo la responsabilidad de la empresa afiladora, en este aspecto, es errado afirmar que la empresa prestadora de un servicio público de transporte terrestre automotor y el conductor de sus vehículos afiliados ejecutan la prestación del servicio de manera independiente o desligada, sin existir entre sí estrecha relación de las conductas desplegadas por ambos, ya que éstas deben dirigirse a una misma finalidad, la adecuada prestación del servicio público de transporte y el cumplimiento de las normas reguladoras del servicio de esta forma la empresa legalmente constituida es garante.

En este sentido el código Civil, dispone lo siguiente.

⁷⁷ PARRA Quijano. Jairo. Manuel de Derecho Probatorio. Ediciones Librería del Profesional 1 Edición 2009

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

"ARTICULO 2347. RESPONSABILIDAD POR EL HECHO PROPIO Y DE LAS PERSONAS A CARGO. Toda persona es responsable, no sólo de sus propias acciones para el efecto de indemnizar el daño sino del hecho de aquellos que estuvieren a su cuidado. (...)"

Así mismo, la Honorable Corte Constitucional sostiene⁷⁸:

"DE LA RESPONSABILIDAD DE LA EMPRESA PRESTADORA DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE AUTOMOTOR -Culpa in vigilando Culpa in eligendo - Teoría del riesgo creado o riesgo beneficio - Régimen de responsabilidad objetiva - Responsabilidad directa, Responsabilidad indirecta

"En el Código Civil regulan el tema de la responsabilidad civil extracontractual por el hecho ajeno. Este tipo de responsabilidad es la que se imputa por disposición de la ley a una persona que a pesar, de no ser la causante inmediata del daño, está llamada a repararlo por la presunción de culpa que sobre ella pesa, la cual, según un sector de /a doctrina acogido nuestro ordenamiento civil, se funda en el : incumplimiento del deber de vigilar, elegir o educar —culpa in vigilando, culpa in eligiendo- al causante inmediato del daño, con quien de acuerdo con los supuestos previstos en las normas, tiene una relación de cuidado o dependencia.

El entendimiento de la modalidad de responsabilidad por el hecho ajeno ofrece alguna discusión en la doctrina, como quiera que bajo una comprensión más compleja se suele sostener que la responsabilidad en estos casos no tiene origen en la conducta de un tercero responsabilidad indirecta-, sino en el incumplimiento del deber propio – responsabilidad directa -, cual es en cada caso el de vigilar, elegir o educar y que vendría a constituir la causa inmediata del daño.

Al margen de esta discusión y de los diferentes alcances que se dejan expresados en esta providencia, se observa que la responsabilidad por el hecho ajeno tiene un fundamento común en la necesidad ponderada por el legislador dentro de su amplia potestad de configuración política, de garantizar a la víctima la reparación del daño, en consideración a la previsible incapacidad física o patrimonial de quien lo ocasiona en forma inmediata y la relación de dependencia o cuidado de éste con el civilmente responsable. Fundamento que a la postre no sufre alteración alguna si la institución jurídica es entendida bajo un régimen responsabilidad objetiva o uno de culpa presunta, o acaso razonada como responsabilidad directa o indirecta".

"En nuestro régimen, en todo caso, la presunción de culpa comporta un reproche a la permisividad, tolerancia o negligencia de la persona que, por tener bajo su cuidado o dependencia a otra, ostenta lo que en el argot jurídico se denomina una "posición de garante "y, por ello, el deber de tratar de impedir que aquél actúe ocasionando daños a terceros con su conducta. Así estructurado, es lo cierto que la lectura de la norma a pesar de la presunción que conlleva parecería exigir la prueba de la culpa del

⁷⁸ Corte constitucional Sentencia C-1235 del 29 de noviembre de 2005. M.P., Rodrigo Escobar Gil, consideración jurídica 3 Cfr. Sentencias. T-327 de 2004 y C-692 de 2003

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

causante mediato frente a lo cual la doctrina nacional propone que tan sólo sea necesaria la prueba de la culpa del directamente responsable”.

Así las cosas, este Despacho encuentra que, después haber obtenido una evidencia sustentable y realizar la apertura de investigación, traslado la carga de la prueba a la empresa **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9**, esta Superintendencia encuentra **PROBADA LA RESPONSABILIDAD** respecto al IUIT No. 1015386106 del 15/09/2022 y 1015386810 del 19/10/2022, de la empresa investigada, configurado en el **CARGO PRIMERO y SEGUNDO**, motivo por el cual se impondrá una sanción a esta.

OCTAVO: 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”.⁷⁹

Al respecto, para el cargo investigado se ha identificado (i) la imputación fáctica y (ii) la imputación jurídica, verificando la congruencia de las mismas con la resolución de apertura.⁸⁰ Y, con base en las pruebas recaudadas en la investigación se procede a:

8.1. DECLARAR RESPONSABLE

Del **CARGO PRIMERO:** Por infringir la conducta contemplada en el artículo 26 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el artículo 2.2.1.6.3.3. Modificado por el artículo 8 del Decreto 431 de 2017, y los artículos 2, 10 y 15 de la Resolución 6652 de 2019, conducta que se enmarca en lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

⁷⁹ Cfr. Ley 1437 de 2011 artículo 49 numeral 4.

⁸⁰ 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 precedente”. Cfr. Superintendencia de Industria y Comercio Resoluciones 40564 de 2012 y 1516 de 2017.

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

Del **CARGO SEGUNDO**: Por infringir la conducta contemplada en los artículos 16 y 18 de la Ley 336 de 1996, por la prestación de servicios no autorizados, lo cual se encuadra en la conducta prevista en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

8.1.1. Sanciones procedentes

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

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

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

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

“La multa es, pues, una sanción cuyo monopolio impositivo está en manos del Estado, que la aplica con el fin de forzar, ante la intimidación de su aplicación, al infractor a fin de que no vuelva a desobedecer las determinaciones legales (...) Atendiendo a la naturaleza sancionatoria de la multa, la jurisprudencia ha entendido que aquella no configura una ‘deuda’ en el mismo sentido en que lo son los créditos civiles. (...) Y es que no existe razón alguna para considerar que, como en ambos casos el medio liberatorio de la obligación es el dinero, la naturaleza jurídica de los créditos sea la misma. (...) su finalidad no es el enriquecimiento del erario, sino la represión de la conducta socialmente reprochable.

“Como consecuencia de su índole sancionatoria, la multa no es apta de modificarse o extinguirse por muchas de las formas en que lo hacen los créditos civiles (...). No está en poder del sujeto pasivo la transacción del monto de la misma o la posibilidad de negociar su imposición, así como no podría éste -pese a una eventual aquiescencia del Estado- ceder su crédito a un particular distinto, pues la finalidad de la multa es la de castigar al infractor de la ley. (...) En fin, para la jurisprudencia ha sido claro que el carácter crediticio de la multa no la convierte en una deuda”.

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

“(...) la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

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”. (**Subrayado y negrita fuera del texto original**).

Teniendo en cuenta lo dicho, viendo la conducta del Investigado inmersa en el criterio de graduación de la sanción señalada en el numeral 6 del precitado artículo del CPACA y como quiera que la sanción a imponer en el presente asunto es la establecida en el parágrafo, literal a) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, siendo esta la normativa que fundamentó la expedición de la presente investigación, se realizará el siguiente análisis, teniendo en cuenta criterios de proporcionalidad y que el patrimonio 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 por lo que:

8.1.2. 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”.

Conforme a lo manifestado en la parte motiva del presente acto administrativo y, acorde a la conducta que se investiga, 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 automotor especial, se realizará el siguiente análisis, teniendo en cuenta criterios de proporcionalidad, la ausencia de aceptación expresa de la infracción, y que el patrimonio⁸¹ 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.

⁸¹Diccionario 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.

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

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.

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 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. 3914 del 17 de diciembre de 2024 por medio de la cual se reajusta el valor de la unidad de valor básico – UVB para la vigencia 2025, siendo este de ONCE MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y DOS (\$11.552).

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

Del **CARGO PRIMERO**: Por infringir la conducta contemplada en el artículo 26 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el artículo 2.2.1.6.3.3. Modificado por el artículo 8 del Decreto 431 de 2017, y los artículos 2, 10 y 15 de la Resolución 6652 de 2019, conducta que se enmarca en lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

De conformidad con lo previsto en el literal a) del Parágrafo del artículo 46 de la Ley 336 de 1996⁸², el valor de la **MULTA** a título de sanción que se impone por el **CARGO PRIMERO** será de 5,32 SMMLV, que a su turno equivalen a la suma

⁸² "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

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

de **CINCO MILLONES TRESCIENTOS VEINTIDOS MIL DOSCIENTOS PESOS M/CTE (\$5.322.200)**, al 2022, que a su vez equivalen a 486 Unidades de Valor Básico al año 2025.

Del **CARGO SEGUNDO**: Por infringir la conducta contemplada en los artículos 16 y 18 de la Ley 336 de 1996, por la prestación de servicios no autorizados, lo cual se encuadra en la conducta prevista en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

De conformidad con lo previsto en el literal a) del Parágrafo del artículo 46 de la Ley 336 de 1996⁸³, el valor de la **MULTA** a título de sanción que se impone por el **CARGO SEGUNDO** será de 5,32 SMMLV, que a su turno equivalen a la suma de **CINCO MILLONES TRESCIENTOS VEINTIDOS MIL DOSCIENTOS PESOS M/CTE (\$5.322.200)**, al 2022, que a su vez equivalen a 486 Unidades de Valor Básico al año 2025.

Para un total de **DIEZ MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE (\$10.644.400)**

Se impone tal multa 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; toda vez que conforme a lo analizado en esta decisión, el vehículo se encontraba prestando un servicio sin contar con la documentación exigida, como lo es el Formato Único de Extracto de Contrato (FUEC).

NOVENO: 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

⁸³ **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

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

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".

DÉCIMO: 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,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Declarar **RESPONSABLE** a la empresa de Servicio Público de Transporte Automotor **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9**, de conformidad con la parte motiva de la presente Resolución.

Del **CARGO PRIMERO:** Por infringir la conducta contemplada en el artículo 26 de la Ley 336 de 1996, en concordancia con el artículo 2.2.1.6.3.3. Modificado por el artículo 8 del Decreto 431 de 2017, y los artículos 2, 10 y 15 de la Resolución 6652 de 2019, conducta que se enmarca en lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

Del **CARGO SEGUNDO:** Por infringir la conducta contemplada en los artículos 16 y 18 de la Ley 336 de 1996, por la prestación de servicios no

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

"Por la cual se decide una investigación administrativa"

autorizados, lo cual se encuadra en la conducta prevista en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

ARTÍCULO 2. SANCIONAR a la empresa de Servicio Público de Transporte Automotor **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9**, frente a:

CARGO PRIMERO será de **5,32 SMMLV**, que a su turno equivalen a la suma de **CINCO MILLONES TRESCIENTOS VEINTIDOS MIL DOSCIENTOS PESOS M/CTE (\$5.322.200)**, al 2022, que a su vez equivalen a 486 Unidades de Valor Básico al año 2025.

CARGO SEGUNDO será de 5,32 SMMLV, que a su turno equivalen a la suma de **CINCO MILLONES TRESCIENTOS VEINTIDOS MIL DOSCIENTOS PESOS M/CTE (\$5.322.200)**, al 2022, que a su vez equivalen a 486 Unidades de Valor Básico al año 2025.

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 lo 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 3. 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 **TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9**, de acuerdo con lo establecido en el artículo 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 4. Una vez surtida la respectiva notificación, remítase copia de esta a la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre para que obre dentro del expediente.

ARTÍCULO 5. Contra la presente Resolución procede el Recurso de Reposición ante la Dirección de Investigaciones de Tránsito y Transporte y subsidiariamente el Recurso de Apelación ante el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre y, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación, de conformidad con el artículo 74 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

RESOLUCIÓN No 13412 DE 25/08/2025

“Por la cual se decide una investigación administrativa”

PARÁGRAFO: Que la empresa investigada, podrá allegar el Recurso de Reposición, a través de los canales habilitados por la Superintendencia de Transporte, esto es a través de la página web de la entidad www.supertransporte.gov.co módulo de PQRSD.

ARTÍCULO 6. Una vez en firme la presente Resolución en los términos del artículo 87 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo remítase copia de esta al Grupo de Cobro Persuasivo y Jurisdicción Coactiva de la Superintendencia de Transporte.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MENDOZA
RODRIGUEZ
GERALDINNE
YIZETH

Firmado digitalmente
por MENDOZA
RODRIGUEZ
GERALDINNE YIZETH
Fecha: 2025.08.21
15:16:15 -05'00'

GERALDINNE YIZETH MENDOZA RODRIGUEZ

Directora de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre **(E)**

Notificar:

TRANSPORTE LOBENA S.A.S. con NIT 890115685-9

Representante legal o quien haga sus veces

Dirección: Calle 70 No 52-29 Local 111

Barranquilla, Atlántico

LILIANA LEAL LUGO

Apoderada

Correo Electrónico: lilianalealabogados@gmail.com⁸⁴

Proyectó: María Paula Perdomo – Contratista DITTT

Revisó: John Pulido – Profesional Especializado DITTT.

⁸⁴ Autorizado mediante radicado No. 20255340141402 18 de enero de 2025