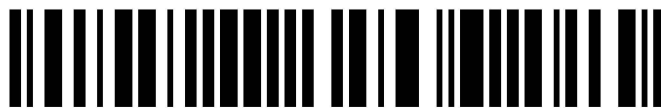


Bogotá, 22 abril 2026.



Radicado No.: 20265330216291

Fecha: 22 abril 2026

Señor (a) (es)
Expreso Brasilia S.a.
- CALLE 31 #40 - 62
BARRANQUILLA, ATLANTICO

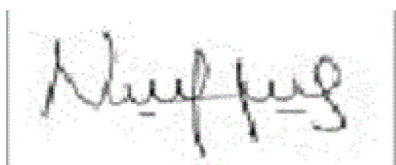
Asunto: Notificación por aviso resolución no.
2897.

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) **2897** de **01/04/2026** expedida por **Dirección de investigaciones de tránsito y transporte terrestre**, remitiéndose copia íntegra de está; precisando que se considerará surtida la notificación al día siguiente al de la entrega de presente aviso en el lugar de destino.

Adicionalmente me permito informarle que, Conceder el recurso de apelación ante el superintendente delegado de tránsito y transporte terrestre y, en consecuencia, ordenar el envío del expediente al superior para lo de su competencia..

Atentamente,



Natalia Hoyos Semanate
Coordinadora del Grupo de Notificaciones
GRUPO DE NOTIFICACIONES

Anexo: Acto Administrativo

**MINISTERIO DE TRANSPORTE
SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE**

RESOLUCIÓN NÚMERO 2897 DE 01-04-2026

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

Expediente: Resolución de apertura No.4496 del 7 de mayo de 2024

Resolución de fallo: Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026

Expediente virtual: 2024873260100131E

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

En ejercicio de las facultades legales y en especial las que le confiere la Constitución Política y la ley, especialmente 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,

CONSIDERANDO

PRIMERO: Inicio de la investigación

Que mediante Resolución No.4496 del 7 de mayo de 2024, la Superintendencia de Transporte abrió investigación administrativa y formuló pliego de cargos en contra de la empresa **EXPRESO BRASILIA S.A.** identificada con **EXPRESO BRASILIA S.A. identificada con 800101532 - 7**, (en adelante la Recurrente o **EXPRESO BRASILIA S.A.**), con el fin de determinar si: **(i)** vulneró los artículos 16 y 18 de la Ley 336 de 1996, lo cual se adecúa en lo previsto en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

SEGUNDO: Decisión de la investigación

Que mediante Resolución **No. 1570 del 24 de febrero de 2026** se resolvió la investigación administrativa adelantada en contra de **EXPRESO BRASILIA S.A. identificada con 800101532 - 7**, en el siguiente sentido:

*"(...) **ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR RESPONSABLE** a la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor **EXPRESO BRASILIA S.A. con NIT.890100531-8**, de conformidad con la parte motiva de la presente Resolución, frente al:*

***CARGO PRIMERO:** Por vulnerar lo dispuesto en los artículos 16 y 18 de la Ley 336 de 1996, lo cual se adecúa en lo previsto en el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.*

***ARTÍCULO SEGUNDO: SANCIONAR** a la empresa de servicio público de transporte terrestre automotor **EXPRESO BRASILIA S.A. con NIT.890100531-8**, frente al: **CARGO PRIMERO** con **MULTA** equivalente a **DIECINUEVE MILLONES PESOS M/CTE (\$19.000.000)**, equivalente a 1.568,95 Unidades de Valor Básico para la vigencia 2026. (...)"*

TERCERO: Impugnación de la decisión

El acto administrativo mediante el cual se decidió la investigación administrativa adelantada en contra de la Recurrente fue notificado por medio electrónico el día 25 de febrero de 2026, conforme al acta de envío y entrega de correo

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

electrónico identificada con ID., mensajes No. 72195 a través del cual Servicios Postales Nacionales S.A.S., certifica que realizó el referido envío, a través de su sistema de registro de ciclo de comunicación Emisor-Receptor.

Teniendo en cuenta que la Recurrente contó con el término de diez (10) días hábiles para la presentación de los recursos de ley, término que se cumplió el día 11 de marzo de 2026, **EXPRESO BRASILIA S.A. identificada con 800101532 - 7**, haciendo uso del derecho a la contradicción y defensa, presentó recurso de reposición y, en subsidio, de apelación mediante Radicado Supertransporte No. 20265340239062 y No. 20265340238952 del 11 de marzo de 2026, estando dentro del término legal para hacerlo.

CUARTO: Argumentos del recurso de reposición y, en subsidio, de apelación

En el recurso la Recurrente presentó los siguientes argumentos:

"(...)

FUNDAMENTOS DE DERECHO DEL RECURSO DE REPOSICIÓN EN SUBSIDIO DE APELACIÓN FRENTE A LA RESOLUCIÓN 1570 DE 24 DE FEBRERO DE 2026 PARA SANCIONAR. ANTECEDENTES DE HECHO QUE NO FUERON TENIDOS EN CUANTA:

Las condiciones iniciales que dieron origen a la autorización de las rutas para los años 1967 y 1968 hasta la actualidad han sufrido cambios importantes, teniendo en cuenta que dentro de las consideraciones del extinto Intra (Hoy Ministerio de Transporte) para el año 1992, cuando se realizó el estudio técnico de la demanda insatisfecha para el otorgamiento de la rutas con origen Medellín hacia la costa Atlántica, se fundamentó en el estado de la vía en atención a que gran parte de está correspondía a un amplio terreno destapado, lo que hacía que un viaje tardara aproximadamente entre 18 y 20 horas; es de anotar, que el desplazamiento se realizaba vía Cartagena, puesto que el tramo Barranquilla por vía Calamar no se encontraba habilitado para tal fin; de tal manera que, la autorización del servicio para ese momento validaba una autorización para frecuencias Inter diaria.

Desde entonces, el Ministerio de Transporte viene realizando importantes inversiones en el mejoramiento de la infraestructura vial a nivel nacional, y específicamente en este trayecto lo cual ha permitido actualmente, que rutas como Medellín - _Barranquilla se realicen en un tiempo de aproximadamente trece (13) horas.

Anteriormente ameritaba que la prestación de servicio se realizara en una frecuencia Interdiaria, por el tiempo de recorrido de los buses, los cuales debían pernoctar en la ciudad de Medellín o en el lugar de destino de la Costa Atlántica, esto debido no solo al mal estado de las vías sino, como lo indicamos, a la duración en los recorridos. En la actualidad y dada la inversión que representa un vehículo no es rentable que deba permanecer tantas horas sin generar ingresos para dar cumplimiento a una frecuencia interdiaria, en especial, en una ruta de 725 kilómetros (caso concreto Medellín - _Barranquilla). La prestación del servicio de manera interdiaria incrementa aceleradamente el tiempo de inactividad de los vehículos ocasionando grandes pérdidas, siendo contrario al principio de racionalización contemplado en el Decreto 1079 del 26 de mayo de 2015, por los elevados costos operativos que esto representa a las empresas transportadoras autorizadas. Particularmente, se genera un mayor consumo en alojamiento y alimentación de la tripulación que opera los vehículos automotores, adicionalmente, el costo de los insumos para la misma operación logística se incrementa.

RESOLUCIÓN No 2897

DE 01-04-2026

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

En adición a lo anteriormente expuesto resulta de vital importancia señalar que a la fecha no exista un concepto que describa lo que debe entenderse por frecuencia interdiaria o que describa una definición que permita atribuir la manera de ser prestada, ya que el vocablo ni siquiera aparece en la última edición del Diccionario de la Real Academia Española ni en el Diccionario de americanismos (ASALE, 2010).

Definición que de contera la aludida legislación de trasportes tampoco advierte (algunos días de la semana, fines de semana o bajo qué eventos específicos). Bajo los antecedentes ya descritos mi representada facultada por:

La Resolución 0000264 del 11 de febrero de 2.020 proferida por el Ministerio de Transporte, "Por la cual se establecen los requisitos para la autorización de los convenios de colaboración empresarial que suscriban las empresas habilitadas para el servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera...". Y el 2) Artículo 2.2.1.4.6.8 del Decreto 1079 del 26 de mayo de 2015, el cual señala que el Ministerio de Transporte a través de la Subdirección de transportes autorizará los convenios de colaboración empresarial bajo las figuras de consorcio, unión temporal o asociación, con el fin de racionalizar el uso del equipo automotor, procurando atender de manera oportuna, ágil, segura, cómoda, las necesidades de los usuarios.

Constituyo una Unión Temporal con la sociedad de TRANSPORTES RÁPIDO OCHOA S.A., la cual actúa bajo el nombre de U.T. EXPRESO BRASILIA - RÁPIDO OCHOA, y su objeto no es otro es otro que la cesión mutua del cincuenta por ciento (50) de los horarios que cada una de las empresas tiene adjudicada para la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros Por Carretera.

De tal suerte que resulta vital entender la distribución y a la forma de prestar el servicio coordinadamente a partir de la autorización de la UT conformada entre EXPRESO BRASILIA S.A., y TRANSPORTES RÁPIDO OCHOAS.A1.:

Los ciento veinticuatro (124) horarios autorizados para la operación en ambos sentidos de la ruta (ida y regreso) deben ser distribuidos entre las empresas habilitadas para la prestación del servicio. De dicho total, sesenta y dos (62) horarios corresponden a cada sentido de operación.

En consecuencia, al efectuarse la distribución equitativa entre las empresas autorizadas, a cada una le correspondería la asignación de treinta y un (31) horarios por sentido. Bajo este esquema operativo, cada empresa realizaría el despacho de treinta y un (31) servicios con frecuencia diaria.

Lo anterior se explica en razón a que, al integrarse las itinerancias previamente asignadas a cada empresa —las cuales originalmente operaban con una frecuencia interdiaria—, se genera una operación continua.

Lo anterior cumpliendo con la premisa de no se sobreoferta el corredor, pero sobre todo permitiendo el derecho fundamental del acceso al servicio público de transportes a través de empresas legalmente constituidas, de conformidad con la Sentencia C-294/20 de la honorable de la Corte Constitucional, que reconoce el derecho a la libertad económica y la libre competencia en el sector del transporte, siempre y cuando se respeten las normas de seguridad y protección al usuario. En concordancia con el derecho a la libre competencia económica, garantizando al mismo tiempo la seguridad y calidad del servicio "

Que frente a la esencialidad del servicio público de transporte la honorable Corte Constitucional ha precisado que: "i) Su objeto consiste en movilizar personas o cosas de un lugar a otro, a cambio a una contraprestación pactada normalmente en dinero,

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

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)

Así las cosas, la unión temporal U.T. EXPRESO BRASILIA - RÁPIDO OCHOA como bien lo indica el Objeto de los Convenios de Colaboración empresarial: optimizan la utilización del parque automotor habilitado para la prestación del servicio público de transporte terrestre de pasajeros, garantizando una adecuada y eficiente operación de este.

Adicionalmente, dicha organización operativa amplía las alternativas para los usuarios, quienes pueden optar libremente por el servicio ofrecido por cualquiera de las empresas autorizadas, propiciando así un equilibrio operativo entre los prestadores habilitados. De igual manera, este esquema contribuye a garantizar condiciones de sana y leal competencia entre las empresas autorizadas, así como a facilitar la movilidad de las personas mediante la utilización de vehículos adecuados a las condiciones de la infraestructura vial del sector. Todo ello en concordancia con los principios de libertad de acceso, calidad en la prestación del servicio y seguridad de los usuarios, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 105 de 1993.

Finalmente, esta distribución operativa permite asegurar una cobertura adecuada del servicio, atendiendo de manera oportuna la posible demanda potencial o insatisfecha existente en la ruta, garantizando así la continuidad, eficiencia y disponibilidad del servicio público de transporte.

Es vital resaltar que la única empresa investigada y sancionada en el presente proceso fue mi representada, aun cuando la figura operativa que daba origen a la situación objeto de análisis correspondía a una unión temporal integrada por varias empresas. Durante la operación conjunta, las decisiones y actividades se realizaban de manera compartida entre todos los integrantes de la unión temporal, existiendo incluso desistimientos o desistimientos de las quejas presentadas por los quejosos. Este hecho evidencia una desproporción en la actuación administrativa, toda vez que la sanción se dirigió exclusivamente contra mi representada, a pesar de que la conducta investigada se desarrolló en un marco asociativo donde participaron varias empresas, y no existió diferenciación alguna que justificara la exclusión de los demás integrantes de la unión temporal de cualquier proceso investigativo o sancionatorio

En consecuencia, esto solo se explica porque resulta evidente que la actuación de mi representada se desarrolló dentro del marco legal vigente, ajustándose a los permisos y resoluciones expedidas por el Ministerio de Transporte.

Cabe resaltar como hecho que no fue tenido en cuenta en la presente investigación, que una vez culminadas las figuras asociativas de operación, que la sociedad que represento cumple plenamente con los requisitos y parámetros normativos establecidos en la Ley 155 de 1959, el Decreto 2153 de 1992 y la Resolución 7811 de 2001 expedida por el Ministerio de Transporte, disposiciones que regulan aspectos relacionados con la libre competencia y la organización de la prestación del servicio público de transporte.

En este sentido, la empresa se encuentra habilitada para acogerse al principio de libertad en la programación y utilización de horarios, en la medida en que dentro del ordenamiento jurídico aplicable no existe disposición normativa que establezca una restricción expresa frente a dicha posibilidad.

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

Por el contrario, el propio Ministerio de Transporte, a través de diversos conceptos administrativos, ha orientado que, una vez finalizadas las figuras de operación conjunta o asociativa, las empresas pueden ejercer de manera autónoma la organización de sus itinerarios y despachos dentro del marco de los actos administrativos que autorizaron la operación de la ruta.

Ahora bien, conforme se evidencia en la comunicación emitida por el Ministerio de Transporte con radicado del 5 de abril de 2024, mediante la cual se da respuesta a la solicitud relacionada con la aplicación de la libertad de horarios en la ruta Santa Marta – Medellín y viceversa (vía Sincelejo – Barranquilla – Ciénaga), se deja constancia de que los actos administrativos que autorizaron dicha ruta no contienen una limitación expresa frente a la implementación de la política de libertad de horarios.

En efecto, el propio Ministerio verificó los antecedentes administrativos, particularmente la Resolución 5185 de 1992, mediante la cual se adjudicó la ruta a la empresa transportadora, señalando que en dicho acto administrativo se establecieron los horarios e itinerarios correspondientes; sin embargo, no se evidencia una restricción normativa que impida la aplicación de la política de libertad de horarios posteriormente adoptada por la autoridad sectorial.

En ese sentido, el Ministerio también precisa que la política de libertad de horarios fue implementada a través de la Resolución 7811 de 2001, norma mediante la cual se estableció un mecanismo que permite a las empresas transportadoras organizar de manera autónoma sus despachos dentro del marco de la capacidad transportadora autorizada, con el propósito de optimizar la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros.

Bajo este entendido, la operación de servicios con frecuencias interdiarias no constituye una restricción para la aplicación del principio de libertad de horarios, en la medida en que dicha modalidad corresponde a una forma de organización operativa de los itinerarios autorizados. Por el contrario, la libertad de horarios permite a las empresas habilitadas ajustar la programación de sus despachos de acuerdo con las condiciones de la demanda, la eficiencia operativa y la adecuada utilización del parque automotor, siempre dentro del marco de los actos administrativos que autorizan la operación de la ruta

En consecuencia, al no existir una disposición expresa en los actos administrativos que limite o excluya la aplicación de la libertad de horarios, y habiendo sido esta política adoptada por el Ministerio de Transporte como instrumento de modernización y eficiencia del servicio, resulta jurídicamente procedente que las empresas autorizadas organicen sus despachos incluso cuando estos provengan de esquemas previamente operados bajo frecuencias interdiarias.

En relación con la ruta Valledupar – Cúcuta, frente a la afirmación realizada por las quejas según la cual el servicio se estaría prestando mediante vehículos tipo bus cuando, a su juicio, la modalidad correspondería a vehículos clase microbús, resulta necesario efectuar varias precisiones de orden técnico y jurídico.

En primer lugar, debe señalarse que, a la fecha, el Ministerio de Transporte no ha realizado la asignación² específica de capacidad transportadora para vehículos clase microbús en dicha ruta. En consecuencia, la ausencia de dicha asignación administrativa no puede interpretarse como una prohibición para la prestación del servicio ni como una circunstancia que obligue a suspender su operación.

Por el contrario, tratándose de un servicio público esencial orientado a garantizar la movilidad de los usuarios, la empresa ha procurado asegurar la continuidad y accesibilidad del servicio, evitando afectar a las comunidades que dependen de esta

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

conexión intermunicipal. En este sentido, la prestación del servicio se ha realizado bajo los principios de continuidad, eficiencia y accesibilidad del servicio público de transporte, consagrados en el artículo 3 de la Ley 105 de 1993, los cuales imponen.

(...)

a los operadores la obligación de garantizar la movilidad de los usuarios en condiciones adecuadas de cobertura, seguridad y calidad.

De igual manera, resulta pertinente señalar que mi representada ha actuado de buena fe y en estricto respeto del marco regulatorio vigente, razón por la cual ya procedió a radicar ante el Ministerio de Transporte la correspondiente solicitud de modificación o ajuste en la clase de vehículo autorizada para la operación de la ruta, trámite que actualmente se encuentra en conocimiento de la autoridad competente para su respectivo análisis y decisión.

Así las cosas, la operación del servicio no obedece a una actuación arbitraria por parte de la empresa, sino a la necesidad de garantizar la prestación efectiva del servicio público mientras la autoridad administrativa adopta la decisión correspondiente frente a la solicitud presentada.

En consecuencia, la actuación de la empresa se encuentra justificada en la obligación de asegurar la continuidad del servicio y la accesibilidad para los usuarios, evitando con ello la interrupción de un servicio esencial de transporte.

Frente a la ruta Montería – Bucaramanga, es necesario precisar que, ante la no prestación efectiva del servicio por parte de la otra empresa transportadora adjudicataria, Transportes Alianza, se ha generado una situación objetiva de demanda insatisfecha de pasajeros en dicho corredor vial, circunstancia que no ha sido objeto de un nuevo proceso de asignación o reorganización por parte del Ministerio de Transporte.

En este contexto, la empresa ha procedido a prestar el servicio con el propósito de garantizar la movilidad de los usuarios que requieren desplazarse en esta ruta, evitando que se produzca una interrupción en la oferta del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros. Esta actuación se encuentra alineada con los principios de continuidad, eficiencia y accesibilidad que rigen la prestación del servicio público de transporte, previstos en el artículo 3 de la Ley 105 de 1993. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la ruta en cuestión se encuentra debidamente adjudicada, y que mi representada dispone de la estructura operativa, administrativa y técnica necesaria para su adecuada prestación, incluyendo parque automotor habilitado, personal idóneo y condiciones que garantizan la seguridad y calidad del servicio para los usuarios. En ese sentido, la prestación del servicio por parte de la empresa no obedece a una actuación arbitraria o irregular, sino a la necesidad de atender una demanda real de transporte que actualmente no está siendo cubierta en su totalidad por los operadores autorizados. De no prestarse el servicio en estas condiciones, se generaría un vacío en la oferta formal que podría propiciar la proliferación de transporte informal, con los consecuentes riesgos para la seguridad de los usuarios y la legalidad del sistema.

En consecuencia, la actuación de la empresa responde a la necesidad de garantizar la continuidad y cobertura del servicio público de transporte, asegurando que los usuarios cuenten con una alternativa formal, segura y debidamente organizada para su desplazamiento en la ruta Montería – Bucaramanga, mientras la autoridad competente adopta las decisiones administrativas que correspondan frente a la organización definitiva de la operación en dicho corredor.

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

Aunado a lo anterior se debe destacar que la sociedad que represento no genera informalidad, sino que la contiene, garantizando que la prestación del servicio se realice bajo las condiciones legales, técnicas y de seguridad exigidas por la normativa del sector transporte, protegiendo así a los usuarios y asegurando la continuidad del servicio público.

AUSENCIA DE LESIVIDAD POR ANTIJURICIDAD DE LA CONDUCTA

En el caso sub examine, resulta menester invocar a la institución jurídica de antijurídica de la conducta, en el entendido que la SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE, sustenta su tesis de presunta falta administrativa argumentando que la sociedad EXPRESO BRASILIA S.A., presuntamente no cumple con los horarios y frecuencias en los despachos dentro de 12 rutas autorizadas por el MINISTERIO DE TRANSPORTE.

Ahora bien, vale la pena resaltar lo precisado por el Consejo De Estado en Sentencia 20738, reitero lo siguiente: 1"El segundo presupuesto para imponer una sanción administrativa es que el comportamiento además de ser típico sea antijurídico.

En la construcción tradicional del derecho penal se ha exigido que la conducta no sólo contradiga el ordenamiento jurídico (antijuridicidad formal) sino que además dicha acción u omisión lesione de manera efectiva un bien jurídico o por lo menos lo coloque en peligro (antijuridicidad material). Esta construcción constituye el punto de partida para la delimitación de este presupuesto en el derecho administrativo sancionatorio, sin embargo, como ocurre con otras instituciones y principios es inevitable que sea objeto de matización y por ende presente una sustantividad propia. (...) el derecho administrativo sancionador se caracteriza por la exigencia de puesta en peligro de los bienes jurídicos siendo excepcional el requerimiento de la lesión efectiva. (...) el incumplimiento contractual cuando se dan los presupuestos de la declaratoria de caducidad además de generar un ilícito administrativo genera un ilícito civil que tiene consecuencias patrimoniales y no punitivas, pero respecto del cual también se exige el elemento antijuridicidad."

Así las cosas, en la presunta conducta que pretende endilgar la SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE como falta administrativa en contra de EXPRESO BRASILIA S.A., no se observa ningún tipo de lesión o perjuicio al bien jurídico tutelado, antes, por el contrario, en concordancia con el cumplimiento de los fines del Estado en garantizar los derechos fundamentales del acceso al servicio público de transporte, derecho a la libre locomoción, la sociedad EXPRESO BRASILIA S.A., en virtud del principio de la libertad horaria garantiza a los colombianos el derecho al acceso de al servicio público de transporte en las 12 rutas autorizadas por el MINISTERIO DE TRANSPORTE, en el entendido que ninguna otra empresa de transporte se encuentra autorizada para operar las 12 rutas por lo cual la sociedad EXPRESO BRASILIA S.A., responde a la oferta y demanda de los usuarios.

Recordemos que el servicio de transporte público, tal como ha precisado la Corte Constitucional, es un derecho fundamental que goza de garantía constitucional:

"Como Medio indispensable para ejercer la libertad de locomoción La libertad de locomoción es una condición para el goce efectivo de otros derechos fundamentales; su afectación se puede derivar, tanto de acciones positivas, es decir, cuando directamente se obstruye la circulación de los ciudadanos, como cuando se genera ese efecto indirectamente o por omisión en la remoción de barreras o en la creación de una infraestructura adecuada para la circulación; el servicio de transporte público es necesario para el ejercicio de la libertad de locomoción, y de los demás derechos constitucionales que dependen de la posibilidad de movilizarse, en especial, para aquellos sectores marginados de la población urbana que no cuentan con otras

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

alternativas de transporte y; el servicio básico de transporte debe ser accesible para todos los usuarios."

En este mismo orden de ideas, la Honorable Corte Constitucional, ha manifestado que esta garantía constitucional de acceso al servicio público de transporte debe ser óptima, eficiente, continua e ininterrumpida, y que debe primar siempre el interés público ante el particular, siendo también como uno de los fines del estado establecer las condiciones adecuadas para poder atender la creciente demanda de pasajeros que necesitan acceder al servicio de transporte público en los orígenes destinos Medellín-Barranquilla y Viceversa, Medellín- Santa Marta y Viceversa, Medellín-Cartagena Y Viceversa, Medellín-Sincelejo y Viceversa, Medellín-Montería y Viceversa., por lo que resulta adecuado y necesario que estas rutas puedan ser prestadas de forma DIARIA.

ELEMENTOS GARANTISTAS DEL USUARIO -CONSUMIDOR

La sana competencia entre las empresas que compartimos el corredor, nos permite garantizar los derechos a los usuarios conforme al Estatuto del Consumidor, permitiéndonos proteger, promover y asegurar la efectividad y el libre ejercicio de sus derechos, así como amparar el respeto a su dignidad y a sus intereses económicos; en especial, lo que hace referencia a: Acceso a una información veraz y oportuna que les permita hacer elecciones bien fundadas; propender por la seguridad y la calidad en los servicios, a no ser discriminados, a la protección contra riesgos que puedan afectar su integridad o su salud, a la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales.

El acuerdo entre ambas empresas de transporte para la prestación de un servicio con frecuencia diaria nos permite autorregularnos como empresas que tenemos un esquema de administración y de operación responsable.

Es por ello que, somos conscientes de la necesidad de mejorar la productividad de los vehículos y la calidad en la prestación del servicio en algunas de las rutas compartidas en el corredor Medellín – Costa Norte y viceversa; por lo que, vemos de manera muy positiva la prestación del servicio bajo esta frecuencia, aunado además, al hecho de que son los usuarios quienes resultan más favorecidos con esta decisión, dado que les garantizamos una mayor accesibilidad, seguridad y oportunidad en la prestación del servicio; así mismo, aseguramos, sin duda alguna, la cobertura frente a la demanda potencial o insatisfecha que pueda presentarse en las rutas antes señaladas.

Lo anterior en armonía con lo contemplado el numeral 3 del artículo 15 Constitución Política, el cual consagra que al Congreso de la República le corresponde expedir las leyes que regirán la prestación de los servicios públicos, los cuales, además, según lo establece el artículo 365 superior, son inherentes a la finalidad del Estado quien debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Así también, en concordancia con el artículo 365 de la Constitución Política que los servicios públicos se encuentran sometidos al régimen jurídico que establezca la ley y, podrán ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares.

LA LIBERTAD DE LOCOMOCION GARANTIZA EL DERECHO AL TRABAJO, EL DERECHO AL ACCESO A LA SALUD, AL DERECHO A LA RECREACIÓN Y LA DIGNIDAD HUMANA:
La libertad de locomoción es una condición para el goce efectivo de otros derechos fundamentales; su afectación se puede derivar, tanto de acciones positivas, es decir, cuando directamente se obstruye la circulación de los ciudadanos, como cuando se genera ese efecto indirectamente o por omisión en la remoción de barreras o en la creación de una infraestructura adecuada para la circulación; el servicio de

RESOLUCIÓN No 2897

DE 01-04-2026

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

transporte público es necesario para el ejercicio de la libertad de locomoción, y de los demás derechos constitucionales que dependen de la posibilidad de movilizarse, en especial, para aquellos sectores marginados de la población urbana que no cuentan con otras alternativas de transporte y; el servicio básico de transporte debe ser accesible para todos los usuarios.

FALTA DE LEGITIMACION, AUSENCIA DE DAÑO:

Entre las quejas que sustenta la apertura de le presente investigación administrativa sancionatoria presentadas, tal como la de Radicado 20245340600812 del 11/03/2024, se evidencia una relación entre los siguientes quejosos MARTHA CONSTANZA HERNANDEZ CHACO identificada con cedula de ciudadanía No.51.892.000 y ADRIANA CHACON identificada con cedula de ciudadanía No.51.906.247, MARIA PAULA BARBOSA HERNANDEZ, identificada con C.C. 1.013.662.824 y JUAN MANUEL DELGADO, al momento de consultar en la base de datos de EXPRESO BRASILIA S.A., se evidencio que los quejosos antes relacionados no hacen uso de los servicio de EXPRESO BRASILIA S.A., se observa que de manera irregular los quejosos compran tiquetes que no utilizan, por lo tanto no son usuarios del servicio de transporte, por lo tanto no se encuentran legitimados en la causa para presentar las denuncias que fundamentan la apertura de la presente investigación administrativa:

Ahora bien, si estudiamos lo preceptuado en el numeral 3 del artículo 5 de la Ley 1480 de 2011 y lo señalado por la Corte Suprema de Justicia en jurisprudencia sentencia Rad 1999-04421-01 del 3 de mayo de 2005 de la Sala de Casación Civil, se establece que la condición de consumidor. comporta: (i) la posición de destinatario o consumidor final del bien o servicio y (ii) la adquisición o utilización de bienes o servicios con una finalidad ubicada por fuera del ámbito intrínsecamente profesional o empresarial.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, se logró probar que el quejoso arriba relacionado no se encontraba legitimados en la causa para presentar las denuncias que fundamentaron la presente apertura de investigación administrativa por parte de la SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE, por consiguiente, la SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE deberá excluir la queja de Radicado 20245340600812 del 11/03/2024 y las demás presentadas por los demás quejosos que no acrediten la legitimidad en la causa.

Además de lo anteriormente expuesto, además del agravante de la falta de legitimidad en la causa de los denunciantes, también no es coherente el contenido de sus quejas, en el entendido que denuncias rutas con orígenes y destinos distinto al lugar de residencia de los quejosos, así también incurrir en gastos innecesarios al adquirir tiquetes que no utilizan y tampoco solicitan el reembolso del dinero, lo cual de acuerdo con las reglas de la experiencia no es un comportamiento normal de un usuario del sector transporte.

Se advierte que los quejosos tengan plenamente identificadas las Resoluciones de las rutas autorizadas a mi representada, de lo cual solo tiene conocimiento el MINISTERIO DE TRANSPORTE.

Veamos el caso de la señora MARTHA CONSTANZA HERNANDEZ CHACON adquirió 8 tiquetes pagando una suma total de OCHOCIENTOS SESENTA Y DOS MIL PESOS (\$ 862.000), tiquetes que no fueron usados ni solicitado reembolso tal como se relacionó anteriormente, en el mismo sentido la señora ADRIANA CHACON adquirió 7 tiquetes pagando la suma de QUINIENTOS TREINTA Y CINCO MIL PESOS (\$ 535.000) tiquetes que tampoco no fueron usados ni solicitado reembolso tal como se relacionó anteriormente. También se advierte que MARTHA CONSTANZA

RESOLUCIÓN No 2897

DE 01-04-2026

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

HERNANDEZ CHACON y ADRIANA CHACON indicaron que residen en la ciudad de BOGOTA D.C., por lo que no resulta coherente que adquieran tiquetes para viajar desde Aguachica, Medellín, Bucaramanga y con destinos Cali, Cúcuta, Barranquilla, y otras ciudades distintas a su domicilio, y resulta aún más desconcertante que no los utilicen y pierdan su dinero invertido en dichos viajes. Lo cual no es una conducta normal.

Así también, en consultas realizadas el día 2 de mayo del 2024 en plataforma SISBEN y ADRES observamos que MARTHA CONSTANZA HERNANDEZ CHACON vive en condiciones de pobreza vulnerabilidad, lo anterior también se corrobora en plataforma ADRES donde nos muestra que MARTHA CONSTANZA HERNANDEZ CHACON no cotiza seguridad social, y pertenece al régimen subsidiado en calidad de Cabeza de Familia, por lo que no es coherente que una persona en condición de pobreza gaste su dinero en servicios de transporte que no utiliza.

Por otra parte, las señoras MARTHA CONSTANZA HERNANDEZ CHACO y ADRIANA CHACON no han acreditado la legitimidad en la causa para presentar PQR en contra de la sociedad EXPRESO BRASILIA S.A., tal como se ha manifestado anteriormente las MARTHA CONSTANZA HERNANDEZ CHACO y ADRIANA CHACON no son usuarias de EXPRESO BRASILIA S.A., por lo cual no se entiende cual es el interés que les asiste, por lo que se vislumbra que el accionar perpetuado por MARTHA CONSTANZA HERNANDEZ CHACO y ADRIANA CHACON obedecen a quejas falsas como un campaña sistemática malintencionada de desprestigio por parte de la competencia en contra de la sociedad EXPRESO BRASILIA S.A.

Así también, en consultas realizadas el día 7 de mayo del 2024 en plataforma SISBEN y ADRES observamos que MARIA PAULA BARBOSA HERNANDEZ vive en condiciones de pobreza vulnerabilidad, lo anterior también se corrobora en plataforma ADRES donde nos muestra que no cotiza seguridad social, y pertenece al régimen subsidiado en calidad de Cabeza de Familia, por lo que no es coherente que una persona en condición de pobreza gaste su dinero en servicios de transporte que no utiliza.

Resulta extraño que señora MARIA PAULA BARBOSA HERNANDEZ en condición de pobreza compre 5 tiquetes pagando una suma total de QUINIENTOS VENTICIONCO MIL PESOS (\$ 525.000) y no los utilice, perdiendo dinero que pudo haber utilizado para alimentación y/o arriendo.

También se advierte que MARIA PAULA BARBOSA HERNANDEZ indica que reside en la ciudad de BOGOTA D.C., por lo que no resulta coherente que adquieran tiquetes para viajar desde Ibagué, Montería, Santa marta, Valledupar, y otras ciudades distintas a su domicilio, y resulta aún más desconcertante que no los utilicen y pierdan su dinero invertido en dichos.

Por las anteriores consideraciones no existe un interés legítimo en las quejas ni un daño o agravio, además lejos de causar perturbación a otra empresa lo que se hacer asertivamente es satisfacer la demanda de pasajeros. (...)"

Así las cosas, en la presunta conducta que pretende endilgar la SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE como falta administrativa en contra de EXPRESO BRASILIA S.A., no se observa ningún tipo de lesión o perjuicio al bien jurídico tutelado, antes, por el contrario, en concordancia con el cumplimiento de los fines del Estado en garantizar los derechos fundamentales del acceso al servicio público de transporte, derecho a la libre locomoción, la sociedad EXPRESOBRASILIA S.A., en virtud del principio de la libertad horaria garantiza a los colombianos el derecho al acceso de al servicio público de transporte en las 12 rutas autorizadas por el MINISTERIO DE TRANSPORTE, en el entendido que ninguna otra empresa de transporte se encuentra

RESOLUCIÓN No 2897

DE 01-04-2026

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

autorizada para operar las 12 rutas, por lo cual la sociedad EXPRESO BRASILIA S.A., responde a la oferta y demanda de los usuarios.

AUSENCIA DE LEGALIDAD Y TIPICIDAD INDEBIDA APLICACIÓN NORMATIVA Y PREVALENCIA DEL RÉGIMEN DE LIBERTAD HORARIA (RESOLUCIÓN 7811 DE 2001)

Mi representada ha actuado bajo el convencimiento de la legalidad de su operación, amparada en la Resolución 7811 de 2001, la cual estableció el régimen de Libertad Horaria para las empresas de transporte de pasajeros por carretera.

Dicha norma permite que las empresas ajusten sus horarios y frecuencias a la demanda real del mercado. Si bien la autoridad administrativa alega que la libertad horaria no aplica cuando existe una "prohibición expresa", debe entenderse que:

- *Una limitación de frecuencia de hace más de 30 años no puede interpretarse como una "prohibición vigente", sino como una condición técnica superada por la realidad económica y social del país.*

- *El principio de Favorabilidad Administrativa (Art. 29 C.P.) obliga a la autoridad a aplicar la norma que más beneficie la prestación del servicio y al investigado. En este caso, la Resolución 7811 de 2001 prima sobre cualquier restricción horaria anacrónica.*

De la satisfacción del Interés Público y la Necesidad del Servicio Paradójicamente, la Superintendencia cita en sus consideraciones que el transporte es un "servicio público esencial". Si mi representada prestara el servicio de forma "interdiaria" (día de por medio) en rutas críticas como Medellín-Barranquilla, estaría vulnerando el derecho fundamental a la locomoción de miles de usuarios que requieren movilidad diaria.

Sancionar a EXPRESO BRASILIA S.A. por cubrir la demanda diaria de los usuarios es castigar la eficiencia y la continuidad del servicio público. La supuesta infracción de la frecuencia interdiaria no genera un riesgo a la seguridad (fin último de la policía administrativa), sino que, por el contrario, garantiza la prestación óptima y oportuna del transporte, cumpliendo con los fines estatales mencionados en el acápite 10.2.1 de la resolución recurrida.

En primer lugar, es importante señalar que no existe conducta típica ni antijurídica por parte de mi representada en relación con la prestación del servicio en las rutas mencionadas. La empresa cuenta con la Habilitación y el Permiso de Operación expedidos por el Ministerio de Transporte, los cuales la facultan legalmente para prestar el servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros en los corredores objeto de análisis, cumpliendo con todos los requisitos técnicos, administrativos y de seguridad exigidos por la normatividad vigente.

En este sentido, la variación observada en la frecuencia de los despachos no constituye un "servicio no autorizado", sino que se trata de una adaptación técnica operativa dentro del marco del régimen de libertad de horarios adoptado por el Ministerio de Transporte. Dicho régimen permite a las empresas transportadoras organizar sus itinerarios y frecuencias de manera autónoma, ajustándose a las condiciones reales de la demanda, la infraestructura vial y la capacidad operativa disponible, con el objetivo de evitar la paralización del servicio público y garantizar la continuidad del transporte de pasajeros.

El Decreto 1079 de 2015 (Único Reglamentario del Sector Transporte) busca la eficiencia, y las restricciones horarias obsoletas van en contra de los principios de libre competencia allí consignados.

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

Adicionalmente, esta flexibilidad en la programación de horarios responde a los principios que rigen el servicio público de transporte, consagrados en el artículo 3 de la Ley 105 de 1993, tales como continuidad, eficiencia, calidad y seguridad en la prestación del servicio, así como la garantía de accesibilidad a los usuarios. La empresa, al ajustar la frecuencia de sus despachos de manera técnica y proporcional, asegura que la población usuaria no se vea afectada por interrupciones, optimiza la utilización del parque automotor y evita la aparición de transporte informal en los corredores donde opera.

Por lo anterior, la actuación de mi representada no constituye infracción, conducta ilícita ni vulneración de normas administrativas, sino que se enmarca en la legalidad, de la buena fe empresarial y del interés público, priorizando la prestación efectiva y segura del servicio público de transporte terrestre.

Frente a las Evidencias PROBATORIAS CONSISTENTES EN CAPTURAS DE PANTALLAS:

En relación con las "capturas de pantalla" presentadas como medio de prueba, es necesario precisar que no constituyen evidencia fidedigna de la operación real del servicio público de transporte, por las siguientes razones:

1. Naturaleza de los documentos digitales: Las capturas de pantalla obtenidas de páginas web son documentos digitales que carecen de cadena de custodia, no cuentan con sellos de tiempo verificables ni con mecanismos que aseguren su integridad. Por ello, su contenido puede ser fácilmente alterado, manipulado o editado sin dejar constancia de los cambios, lo que limita de manera significativa su valor probatorio frente a medios de prueba oficiales como registros de despachos, hojas de ruta o informes emitidos por el sistema de control del Ministerio de Transporte.

2. Posibilidad de errores técnicos o automáticos: La información reflejada en páginas web puede corresponder a errores de sistema, publicidad programada, o datos no actualizados, que no necesariamente reflejan los despachos efectivamente realizados. En consecuencia, basar conclusiones sobre la operación de la empresa únicamente en capturas de pantalla carece de fundamento técnico y no refleja la realidad operativa de la ruta.

3. Falta de correlación con la operación real: Para determinar la efectiva prestación del servicio es indispensable contar con registros oficiales de la empresa, hojas de ruta verificadas, informes del GPS de los vehículos o reportes emitidos por la autoridad competente. Las capturas de pantalla, por sí mismas, no permiten verificar la salida, llegada o prestación efectiva de los despachos, ni garantizan que los pasajeros hayan sido transportados en cumplimiento de la normatividad vigente.

4. Jurisprudencia y práctica administrativa: En materia de transporte, los documentos digitales de páginas web no son considerados prueba plena de prestación de servicio ni de infracción, salvo que se acompañen de certificación, firma digital o respaldo oficial que garantice su autenticidad y contenido. Por ello, su uso como fundamento exclusivo para imputar responsabilidades.

En virtud de lo anterior, las capturas de pantalla no pueden ser utilizadas como prueba concluyente de irregularidad en la operación del servicio, ni para imputar responsabilidad alguna a mi representada. La empresa mantiene sus registros oficiales y mecanismos de control que reflejan de manera fehaciente la prestación del servicio conforme a los permisos, horarios y rutas autorizadas, cumpliendo con todos los requisitos legales y técnicos exigidos por el Ministerio de Transporte:

RESOLUCIÓN No 2897

DE 01-04-2026

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

Ley 527 de 1999, que regula el comercio electrónico y los mensajes de datos, establece que los documentos electrónicos requieren medios que aseguren su integridad, autenticidad y conservación para tener valor probatorio. Una captura de pantalla, por sí misma, carece de estos elementos: no tiene sello de tiempo, firma digital ni certificación que permita verificar su origen.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) señala que la autoridad debe basar sus decisiones en pruebas idóneas, suficientes y pertinentes, y que no cualquier medio documental puede ser considerado prueba concluyente, especialmente cuando se trata de evidencia digital sin certificación.

Precedentes en el sector transporte: La práctica administrativa en Colombia ha establecido que, para efectos de supervisión de transporte, los medios de prueba válidos incluyen:

- *Hojas de ruta firmadas y selladas por el operador y la autoridad.*
 - *Registros de GPS de los vehículos.*
 - *Informes oficiales del Ministerio de Transporte o de la Superintendencia de Transporte. En contraste, los documentos obtenidos de páginas web no tienen validez probatoria plena para demostrar incumplimiento de rutas o frecuencias, ya que no reflejan de manera verificable la prestación efectiva del servicio.*
- DESISTIMIENTOS DE LAS QUEJOSAS**

Cabe además advertir que las quejas MARTHA CONSTANZA HERNANDEZ, BARBOSA, ADRIANA CHACON, MARIA PAULA BARBOSA Y JUAN DELGADO; desistieron de las quejas interpuestas contra mi representado hecho que es ampliamente conocidos por ustedes en razón a que los mismo fueron radicados en sus dependencias, tal y como se observa a continuación:

(...)

Cabe resaltar que en el presente caso se trata de desistimientos expresos por parte de quienes inicialmente interpusieron las quejas, lo cual tiene plena relevancia jurídica para la conclusión del procedimiento.

En efecto, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 (CPACA) reconoce expresamente al desistimiento como una forma válida de terminación de las actuaciones administrativas iniciadas a petición de parte. El artículo 17 del CPACA establece que: "El desistimiento presentado por el interesado implica la terminación de la actuación administrativa en los términos previstos por la ley, siempre que no afecte derechos de terceros ni el interés general."

(...)

QUINTO: Periodo probatorio en la etapa de recurso

Se previó en la Ley 1437 de 2011 que "los recursos de reposición y de apelación deberán resolverse de plano, a no ser que al interponerlos se haya solicitado la práctica de pruebas, o que el funcionario que ha de decidir el recurso considere necesario decretarlas de oficio.

Cuando con un recurso se presenten pruebas, si se trata de un trámite en el que interviene más de una parte, deberá darse traslado a las demás por el

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

término de cinco (5) días. Cuando sea del caso practicar pruebas, se señalará para ello un término no mayor de treinta (30) días. Los términos inferiores podrán prorrogarse por una sola vez, sin que con la prórroga el término exceda de treinta (30) días. En el acto que decrete la práctica de pruebas se indicará el día en que vence el término probatorio".

En el caso que nos ocupa, el Recurrente no solicitó la práctica de pruebas en esta etapa procesal. Por este motivo, no es necesario dar apertura al periodo probatorio.

SEXTO: Decisión del recurso de reposición

De conformidad con lo previsto en el artículo 51 de la Ley 336 de 1996, concordante con las reglas fijadas en la ley 1437 de 2011,¹ se proceden a resolver las peticiones oportunamente planteadas en el recurso.

6.1 Principio de legalidad y presunción de inocencia

Este Despacho reitera, como se hizo en la primera decisión de la investigación, que se velará por respetar todas las garantías y derechos constitucionales y legales de la Recurrente.

En primer lugar, 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 2019². 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.³

(ii) Este principio se manifiesta en a) la reserva de ley, y b) la tipicidad de las faltas y las sanciones:⁴

a) Lo primero se manifiesta en que hay una reserva de ley ordinaria para tipificar conductas y sanciones administrativas.⁵ Por lo tanto, no se admite la tipificación

¹ "Los recursos deberán reunir, además, los siguientes requisitos: 1. Interponerse dentro del plazo legal, por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido. 2. Sustentarse con expresión concreta de los motivos de inconformidad.

3. Solicitar y aportar las pruebas que se pretende hacer valer. 4. Indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio. Sólo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados."

² Rad. 11001-03-06-000-2018-00217-00 (2403). Levantada la Reserva legal mediante Oficio No.115031 de fecha 20 de marzo de 2019.

³ "El principio de legalidad de las faltas y de las sanciones previsto en el art. 29 Constitución Política, debe observarse para establecer las infracciones administrativas y las sanciones correspondientes en todos los ámbitos regulados, dentro del contexto del Estado Regulador, **incluido por supuesto el sector del transporte terrestre.**" (negrilla fuera de texto) Cfr., 48-76.

⁴ "Dicho principio, como quedó expuesto, **se manifiesta en las dimensiones reserva de ley y tipicidad**". (negrilla fuera de texto) Cfr., 48-76

⁵ "La Constitución no permite otorgar a la Administración la potestad genérica de establecer **vía reglamento infracciones y sanciones administrativas, pues tiene reserva de ley ordinaria**, y debe en todo caso respetar el debido proceso en punto a la legalidad y a la tipicidad, de conformidad con el inciso 2 del artículo 29 de la Carta Política." Cfr., 49-77

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

de conductas exclusivamente en reglamentos u otras normas que no tienen ese rango de ley.⁶⁻⁷

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.⁸

(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.⁹

Lo anterior, 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.¹⁰

(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.¹¹

En segundo lugar, en la Constitución Política y en la legislación se previeron unas reglas probatorias para la actividad sancionatoria de la Administración, 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".¹²

⁶ "(...) no es posible predicar lo mismo en cuanto a la remisión efectuada a las normas reglamentarias, puesto que ello supone que el ejecutivo quede investido de manera permanente para establecer infracciones mediante la expedición de actos administrativos de carácter general." Cfr., 38.

⁷ "La Constitución no permite otorgar a la Administración la potestad genérica de establecer vía reglamento infracciones y sanciones administrativas, pues tiene reserva de ley ordinaria, y debe en todo caso respetar el debido proceso en punto a la legalidad y a la tipicidad, de conformidad con el inciso 2 del art. 29 de la Constitución Política." Cfr., 49- 77 "(...) no es constitucionalmente admisible 'delegar' en otra autoridad estatal la competencia de determinar las infracciones y las sanciones, toda vez que es exclusiva del Legislador, con lo cual se reafirma el principio de reserva de ley en materia sancionatoria administrativa bajo los criterios expuestos en este concepto, así como la formulación básica del principio de tipicidad". Cfr., 19.

⁸ "(...) las sanciones deben contar con un fundamento legal, por lo cual su definición no puede ser transferida al Gobierno Nacional a través de una facultad abierta sin contar con un marco de referencia específico y determinado (...) Al legislador no le está permitido delegar en el ejecutivo la creación de prohibiciones en materia sancionatoria, salvo que la ley establezca los elementos esenciales del tipo, estos son: (i) la descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción; (ii) la determinación de la sanción, incluyendo el término o la cuantía de la misma, (iii) la autoridad competente para aplicarla y (iv) el procedimiento que debe seguirse para su imposición." Cfr, 14-32.

⁹ "No son admisibles formulaciones abiertas, que pongan la definición de la infracción o de la sanción prevista en la ley en manos de la autoridad administrativa. En cuanto a la posibilidad del reenvío normativo a decretos reglamentarios, corresponde al legislador delimitar el contenido de la sanción a través de la configuración de los elementos estructurales del tipo, por lo que la remisión a la norma reglamentaria debe permitir su cumplida ejecución. En tales casos, el contenido de la ley estará referido al núcleo esencial de la materia reservada, de manera que el reglamento se limite a desarrollar, complementar y precisar lo que ya ha sido de manera expresa contemplado en la ley. Es aquí donde el reglamento cumple una función de "colaboración" o complementariedad." Cfr, 42-49-77.

¹⁰ Cfr. 19-21.

¹¹ "En lo atinente al principio de tipicidad, (...) lo que se exige es un fundamento legal en donde se señalen los elementos básicos de la sanción, marco dentro del cual la autoridad titular de la función administrativa pueda precisar, los elementos de la sanción que haya de ser aplicada por otra autoridad, no por ella misma." Cfr, 19.

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

RESOLUCIÓN No 2897

DE 01-04-2026

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

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".¹³ 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."¹⁴

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".¹⁵

(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."¹⁶

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.¹⁷ 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".¹⁸

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".¹⁹

¹³Cfr. Constitución Política de Colombia Artículo 29

¹⁴Cfr. Ley 1437 de 2011 Artículo 3

¹⁵Cfr. H. Corte Constitucional. Sentencia C-289 -12 M.P. Humberto Sierra Porto

¹⁶Cfr. Código General del Proceso artículo 167

¹⁷ "(...) 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. Pág.57

¹⁸Cfr. PARRA QUIJANO, Jairo. Manual de Derecho Probatorio. Octava edición. ed. Librería del profesional 1998

¹⁹Cfr. 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 2897

DE 01-04-2026

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

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.

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 sobre los recursos que proceden contra los actos administrativos, que "[e]l de reposición, ante quién expidió la decisión para que aclare, modifique, adicione o revoque".

6.2 Argumentos relacionados con la regularidad del procedimiento administrativo

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.²⁰

Asimismo, se han respetado los derechos y garantías del Investigado en la producción 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.²¹

Así entonces, encuentra este Despacho que tanto en la averiguación preliminar²² como en la investigación misma, se ha garantizado el debido proceso al Investigado.²³

Por lo tanto, se procede a analizar los argumentos de fondo presentados en el recurso.

²⁰ Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-315 de 2012.

²¹ "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)

²² 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

²³ Cfr. Constitución Política de Colombia artículo 29. Ley 1437 de 2011 artículo 3.

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

6.3. Caso concreto

6.3.1. Respetto de la responsabilidad atribuida por el CARGO PRIMERO por prestar servicios no autorizados

En este punto, es menester recordar que mediante la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026, esta Dirección decidió declarar responsable a la sociedad **EXPRESO BRASILIA S.A.**, identificada con **NIT 800101532 – 7** dentro de la investigación administrativa No. 4496 del 07 de mayo de 2024, por haber vulnerado lo previsto en los artículos 16 y 18 de la Ley 336 de 1996, al acreditarse la prestación del servicio público de transporte en condiciones no autorizadas, conducta que se enmarca en lo establecido en el literal e) del artículo 46 de la citada ley.

Como consecuencia de lo anterior, mediante el artículo segundo del referido acto administrativo se impuso sanción respecto del cargo primero, consistente en multa equivalente a **DIECINUEVE MILLONES DE PESOS M/CTE (\$19.000.000)**, correspondiente a **1.568,95 Unidades de Valor Básico (UVB) para la vigencia 2026**, de conformidad con lo previsto en el primer inciso y el literal a) del parágrafo del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

La decisión administrativa adoptada se fundamenta en el incumplimiento de las obligaciones a cargo de la investigada. En efecto, quedó demostrado que **EXPRESO BRASILIA S.A.**, incurrió en la prestación no autorizada del servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros en 12 rutas.

Al respecto, **EXPRESO BRASILIA S.A. identificada con 800101532 - 7**, en el recurso de reposición y, en subsidio, de apelación presentado dentro del término legal, expuso argumentos que controvierten la sanción impuesta y que serán analizados uno por uno, veamos:

De conformidad con los argumentos expuestos por la empresa recurrente en el escrito de reposición, este Despacho procede a pronunciarse de manera integral y sistemática sobre cada uno de los planteamientos formulados, con el propósito de establecer si existe fundamento jurídico que permita revocar o modificar la decisión contenida en la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026.

Analizados los cargos propuestos, se observa que la inconformidad se estructura en torno a varios ejes principales, a saber: **(i)** la alegada inexistencia de la infracción, bajo el argumento de que la operación del servicio se ha realizado en rutas debidamente autorizadas por el Ministerio de Transporte; **(ii)** la interpretación de la denominada libertad de horarios como fundamento para modificar frecuencias y condiciones de operación sin autorización expresa; **(iii)** la justificación de la operación en el marco de la unión temporal suscrita con la empresa Transportes Rápido Ochoa S.A. como esquema válido de organización del servicio; **(iv)** la necesidad de garantizar la continuidad, eficiencia y cobertura del servicio ante situaciones de demanda insatisfecha o ausencia de otros operadores en determinadas rutas; y **(v)** la supuesta ausencia de antijuridicidad de la conducta, al no evidenciarse —según la recurrente— afectación a bien jurídico alguno, invocando además principios como la buena fe, la libertad económica y la libre competencia.

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

1. Frente a la presunta inexistencia de la infracción - prestación en rutas autorizadas.

La recurrente sostiene que no ha vulnerado los artículos 16 y 18 de la Ley 336 de 1996, bajo el entendido de que la operación del servicio se ha desarrollado en rutas debidamente autorizadas por el Ministerio de Transporte.

Al respecto, este Despacho advierte que dicho planteamiento parte de una interpretación incompleta del régimen jurídico aplicable al servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros, en tanto equipara la existencia de una autorización de ruta con una habilitación amplia e irrestricta para su explotación. Sin embargo, conforme al marco normativo vigente, las autorizaciones otorgadas por la autoridad competente no tienen un carácter absoluto, sino que se encuentran condicionadas al cumplimiento estricto de los parámetros técnicos, operativos y jurídicos definidos en los actos administrativos que las conceden.

En efecto, la autorización de una ruta no se limita a su trazado geográfico, sino que comprende de manera integral las condiciones bajo las cuales debe prestarse el servicio, dentro de las cuales se encuentran, entre otras, las frecuencias autorizadas, los horarios e itinerarios asignados y la capacidad transportadora aprobada. Tales elementos constituyen parte esencial del acto administrativo de adjudicación y delimitan el marco de legalidad dentro del cual el operador puede desarrollar su actividad.

En este sentido, los artículos 16 y 18 de la Ley 336 de 1996 imponen a las empresas habilitadas el deber de prestar el servicio en los términos estrictamente autorizados, de manera que cualquier variación unilateral respecto de dichas condiciones implica un desconocimiento del régimen de transporte. Así, no basta con que la ruta se encuentre formalmente habilitada para entender que cualquier forma de operación sobre la misma resulta jurídicamente válida, pues la habilitación recae sobre la operación en condiciones específicas previamente definidas por la autoridad.

Bajo esta perspectiva, cuando un operador altera las frecuencias, modifica los horarios o excede la capacidad transportadora autorizada, desborda el ámbito de la autorización conferida, configurando una prestación del servicio en condiciones no autorizadas. Esta situación, lejos de constituir un ejercicio legítimo de la actividad, implica una transgresión directa a las normas que regulan la organización y funcionamiento del servicio público de transporte.

En el caso concreto, se encuentra acreditado que la sociedad investigada no se limitó a operar dentro de las rutas adjudicadas, sino que desconoció las condiciones operativas fijadas en el acto administrativo de habilitación, circunstancia que desnaturaliza el alcance del permiso otorgado y configura la infracción endilgada.

Dicho esto, aceptar la tesis de la recurrente implicaría vaciar de contenido el sistema de regulación del transporte público, al permitir que los operadores definan de manera unilateral las condiciones de prestación del servicio, en contravía del principio de legalidad y de las competencias de planificación y control asignadas al Estado.

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

En consecuencia, este Despacho concluye que el argumento planteado por la recurrente no desvirtúa la infracción imputada, toda vez que la conducta sancionada no se fundamenta en la inexistencia de autorización de ruta, sino en el incumplimiento de las condiciones esenciales bajo las cuales dicha autorización fue otorgada, configurándose así la vulneración de los artículos 16 y 18 de la Ley 336 de 1996.

2. Frente a la libertad de horarios y la inexistencia de restricción normativa

La recurrente sostiene que su actuación se encuentra amparada en la denominada política de "libertad de horarios", señalando que no existe una prohibición expresa que le impida modificar frecuencias o ajustar la operación del servicio, con fundamento en la Resolución No. 7811 de 2001.

Frente a este planteamiento, este Despacho advierte que dicha interpretación resulta jurídicamente improcedente, en tanto desconoce el alcance y los límites propios de la regulación aplicable al servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros. En efecto, si bien la normativa sectorial ha incorporado mecanismos orientados a flexibilizar la operación del servicio, como la denominada libertad de horarios, lo cierto es que dicha figura no tiene un carácter absoluto ni habilita a los operadores para modificar de manera unilateral las condiciones esenciales de operación previamente autorizadas por la autoridad competente.

En este sentido, la política de libertad de horarios debe entenderse como una herramienta de gestión operativa que permite a las empresas optimizar la prestación del servicio dentro del marco de las condiciones previamente definidas, pero en ningún caso como una autorización para desconocer o alterar los elementos estructurales del acto administrativo de adjudicación de rutas. Por consiguiente, dicha figura no elimina ni sustituye las frecuencias, horarios e itinerarios establecidos, ni tampoco autoriza su modificación sin intervención previa de la autoridad de transporte.

De manera particular, la aplicación de la libertad de horarios se encuentra supeditada al cumplimiento de la capacidad transportadora autorizada, así como a los actos administrativos vigentes que regulan la operación de cada ruta, lo que implica que cualquier ajuste en la programación del servicio debe realizarse dentro de los límites previamente establecidos por el Ministerio de Transporte. En consecuencia, no resulta jurídicamente viable que, bajo el amparo de esta figura, un operador o empresa transportadora transforme frecuencias interdiarias en diarias o altere de manera sustancial la forma en que fue autorizada la prestación del servicio.

Adicionalmente, el argumento de la recurrente desconoce el principio de legalidad que rige la prestación del servicio público de transporte, conforme al cual las actuaciones de los operadores se encuentran estrictamente sometidas a lo expresamente autorizado por la autoridad competente. En este ámbito, no resulta aplicable el criterio según el cual "lo que no está prohibido está permitido", toda vez que se trata de una actividad intensamente regulada, en la

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

que solo es jurídicamente viable aquello que ha sido previamente habilitado de manera expresa.

Así las cosas, la ausencia de una prohibición expresa frente a determinada conducta no constituye una habilitación tácita para su realización, ni puede ser interpretada como una autorización para modificar las condiciones de operación del servicio. Por el contrario, cualquier variación en las frecuencias, horarios o esquemas de prestación debe contar con la aprobación previa de la autoridad competente, en ejercicio de sus funciones de planificación, regulación y control del sistema de transporte.

Por tal razón, este Despacho concluye que la recurrente no podía, bajo el argumento de la libertad de horarios, alterar las condiciones de operación autorizadas ni transformar las frecuencias establecidas en los actos administrativos que regulan las rutas adjudicadas. Por tanto, el argumento expuesto no desvirtúa la infracción imputada, sino que, por el contrario, evidencia un entendimiento erróneo del marco normativo aplicable, que condujo a la prestación del servicio en condiciones no autorizadas, en contravención de lo dispuesto en los artículos 16 y 18 de la Ley 336 de 1996.

3. Frente a la unión temporal con Rápido Ochoa

La sociedad sancionada manifiesta que la operación objeto de investigación se desarrolló en el marco de una Unión Temporal suscrita con otra empresa transportadora, lo que, a su juicio, excluiría o al menos atenuaría su responsabilidad frente a los hechos sancionados.

Al respecto, este Despacho precisa que, si bien las figuras de colaboración empresarial, como las uniones temporales, se encuentran permitidas dentro del ordenamiento jurídico colombiano, su utilización no comporta, en ningún caso, una exoneración del cumplimiento de las obligaciones legales y regulatorias que rigen la prestación del servicio público de transporte. En efecto, estas formas asociativas constituyen mecanismos de articulación operativa entre empresas habilitadas, pero no modifican el régimen de responsabilidades individuales que recae sobre cada uno de los operadores.

En este sentido, la participación en una unión temporal no habilita a las empresas para alterar las condiciones bajo las cuales fue autorizada la prestación del servicio, ni tampoco les permite apartarse de los parámetros fijados en los actos administrativos de adjudicación de rutas. Por el contrario, cada una de las empresas que integran la figura asociativa debe garantizar que su actuación se ajuste estrictamente a la normatividad vigente, así como a las condiciones específicas de operación previamente autorizadas por la autoridad competente.

Desde la perspectiva del derecho administrativo sancionador, resulta claro que la responsabilidad es de carácter individual, aun cuando la conducta se desarrolle en el marco de esquemas de colaboración empresarial. Esto implica que cada operador responde por sus propios actos y por el grado de participación que haya tenido en la comisión de la infracción, sin que pueda

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

trasladar o diluir su responsabilidad en la estructura asociativa de la cual hace parte.

Así las cosas, el hecho de que la operación se haya ejecutado bajo una unión temporal no desvirtúa la conducta imputada, ni elimina la posibilidad de que la Superintendencia de Transporte ejerza su potestad sancionatoria frente a cada una de las empresas involucradas. Por el contrario, la autoridad se encuentra plenamente facultada para investigar y sancionar individualmente a los operadores que, en el marco de dicha figura, hayan incurrido en la prestación del servicio en condiciones no autorizadas.

De otra parte, en lo que respecta al argumento según el cual no se habría sancionado a otras empresas que eventualmente participaron en la misma operación, este Despacho advierte que tal circunstancia no constituye una vulneración del principio de igualdad ni un motivo válido para desvirtuar la legalidad del acto administrativo recurrido. En efecto, la eventual ausencia de actuaciones sancionatorias frente a terceros no tiene la virtualidad de invalidar una decisión adoptada con fundamento en pruebas legalmente recaudadas y en el marco del debido proceso.

El principio de igualdad no implica la obligación de la Administración de abstenerse de sancionar a quien ha incurrido en una infracción por el hecho de que otros posibles infractores no hayan sido investigados o sancionados, sino que exige que las decisiones se adopten con base en criterios objetivos y conforme a la normativa aplicable. En consecuencia, la legalidad del acto administrativo debe evaluarse a partir de las circunstancias propias del caso concreto y del material probatorio que obra en el expediente, sin que resulte procedente invocar situaciones ajenas para efectos de obtener una exoneración de responsabilidad.

Finalmente, este Despacho concluye que la existencia de una unión temporal no exonera a la recurrente del cumplimiento de sus obligaciones legales ni desvirtúa la infracción imputada, por lo que el argumento planteado carece de vocación de prosperidad frente al recurso interpuesto.

4. Frente a la demanda insatisfecha y la continuidad del servicio

La empresa señala que la operación cuestionada obedeció a la necesidad de garantizar la continuidad del servicio, evitar la proliferación del transporte informal y atender una presunta demanda insatisfecha de usuarios.

Al respecto, este Despacho considera que, si bien tales argumentos pueden responder a consideraciones de carácter operativo o incluso a finalidades loables desde la perspectiva del servicio al usuario, carecen de la entidad jurídica necesaria para desvirtuar la infracción imputada, en tanto desconocen el carácter estrictamente reglado de la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor.

En efecto, el ordenamiento jurídico colombiano ha establecido que la prestación de este servicio se encuentra sometida a un régimen de intervención estatal intensiva, en virtud del cual su organización, planificación y control corresponden de manera exclusiva a las autoridades competentes. En este

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

sentido, las empresas habilitadas no cuentan con una facultad discrecional para definir las condiciones en las cuales prestan el servicio, ni pueden, por iniciativa propia, modificar los parámetros operativos bajo el argumento de atender necesidades del mercado o corregir deficiencias en la oferta.

Bajo esta perspectiva, la eventual existencia de una demanda insatisfecha no constituye una habilitación jurídica para operar por fuera de las condiciones autorizadas, ni legitima la prestación del servicio en términos distintos a los definidos en los actos administrativos de adjudicación. Admitir lo contrario implicaría permitir que los operadores sustituyan a la autoridad competente en la planificación del sistema de transporte, lo cual resulta abiertamente contrario al principio de legalidad y al modelo de regulación previsto en la ley.

De manera concordante, la determinación de aspectos estructurales como la creación de nuevas frecuencias, la modificación de rutas, la ampliación de la capacidad transportadora o el ajuste de los esquemas operativos, es una competencia exclusiva del Ministerio de Transporte, en ejercicio de sus funciones de regulación, planificación y organización del servicio público. En consecuencia, cualquier variación en dichos elementos debe ser previamente autorizada mediante los procedimientos administrativos correspondientes, sin que resulte jurídicamente admisible su adopción unilateral por parte de los operadores.

Así las cosas, no le es dable a la empresa investigada invocar razones de eficiencia, continuidad o cobertura del servicio para justificar una actuación contraria a la normatividad vigente, pues el cumplimiento de los fines del servicio público debe realizarse dentro del marco de la legalidad y no al margen de este. En otras palabras, la satisfacción de la demanda no puede erigirse como fundamento para legitimar la ilegalidad.

Bajo este entendido, el Despacho concluye que los argumentos relacionados con la atención de la demanda insatisfecha, la continuidad del servicio y la prevención del transporte informal no desvirtúan la conducta infractora, toda vez que la empresa investigada actuó por fuera de las condiciones autorizadas, invadiendo competencias propias de la autoridad de transporte y vulnerando lo dispuesto en los artículos 16 y 18 de la Ley 336 de 1996.

5. Frente a la presunta ausencia de antijuridicidad

La sociedad sancionada manifiesta que la conducta objeto de sanción carece de antijuridicidad material, en la medida en que no se habría causado un daño efectivo a los usuarios ni al sistema de transporte.

Frente a este planteamiento, este Despacho advierte que el mismo parte de una comprensión errónea de la naturaleza y finalidad del derecho administrativo sancionador, particularmente en sectores altamente regulados como el transporte público. En efecto, en este ámbito no resulta exigible la acreditación de un daño concreto o de un perjuicio material para que se configure la infracción, pues el legislador ha previsto la sancionabilidad de conductas que, por su sola realización, comprometen o ponen en riesgo el adecuado funcionamiento del sistema.

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

En este sentido, las infracciones en materia de transporte se enmarcan dentro de las denominadas infracciones de peligro, en las cuales el reproche jurídico no se fundamenta en la producción de un resultado lesivo, sino en la vulneración del orden normativo que regula la actividad. Así, basta con que el operador se aparte de las condiciones bajo las cuales fue autorizado para prestar el servicio, para que se entienda configurada la conducta sancionable, sin que sea necesario demostrar un daño efectivo a terceros.

De otra parte, resulta pertinente destacar que el bien jurídico protegido por las disposiciones contenidas en los artículos 16 y 18 de la Ley 336 de 1996 no se limita a la esfera individual de los usuarios, sino que abarca la organización, legalidad y adecuada estructuración del servicio público de transporte, así como la preservación de un esquema de competencia regulada bajo la dirección del Estado. En consecuencia, cualquier actuación que desborde el marco de autorización conferido por la autoridad competente afecta directamente dichos intereses jurídicos, al alterar las condiciones de operación previamente definidas y desestabilizar el equilibrio del sistema.

En el caso bajo análisis, la conducta desplegada por la empresa investigada implicó una prestación del servicio en condiciones distintas a las autorizadas, lo cual no solo constituye un desconocimiento del principio de legalidad, sino que además incide en la organización del mercado regulado, generando distorsiones en la asignación de frecuencias, en la capacidad transportadora y en la competencia entre operadores.

Bajo esta perspectiva, la antijuridicidad material se configura plenamente, en tanto la conducta sancionada no solo contraviene una norma jurídica, sino que afecta de manera directa el bien jurídico tutelado por el ordenamiento. En consecuencia, no resulta de recibo el argumento según el cual la ausencia de un daño concreto excluye la responsabilidad administrativa, pues, como se ha expuesto, en este tipo de infracciones basta la puesta en riesgo del sistema regulado para que surja el reproche sancionatorio.

En mérito de lo expuesto, este Despacho concluye que los argumentos planteados por la empresa investigada no desvirtúan la antijuridicidad de la conducta imputada, toda vez que esta se configura con la simple vulneración del régimen jurídico que regula la prestación del servicio público de transporte, sin que resulte necesaria la acreditación de un daño efectivo. En consecuencia, al encontrarse plenamente demostrada la infracción en el expediente, se mantiene en todos sus términos la declaratoria de responsabilidad adoptada en el acto administrativo recurrido.

6. Frente al principio de buena fe

La recurrente invoca el principio de buena fe como fundamento para justificar su actuación, señalando que obró bajo la convicción de estar prestando el servicio de manera adecuada y en beneficio de los usuarios.

Al respecto, este Despacho reconoce que la buena fe constituye un principio rector de las actuaciones tanto de los particulares como de la Administración, conforme a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. No obstante, su invocación no tiene la virtualidad de exonerar el cumplimiento de las normas que regulan

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

la prestación del servicio público de transporte, ni puede erigirse como un sustituto de la autorización expresa que debe mediar para el desarrollo de la actividad en condiciones específicas.

En efecto, en el ámbito del derecho administrativo sancionador, la buena fe no opera como una causal de exclusión de responsabilidad cuando se encuentra acreditada la infracción normativa, particularmente en sectores sometidos a una intensa regulación estatal. En este sentido, aun cuando se admitiera que la empresa actuó bajo una convicción subjetiva de legalidad, ello no desvirtúa el hecho objetivo consistente en la prestación del servicio en condiciones no autorizadas, el cual resulta suficiente para estructurar la responsabilidad administrativa.

Adicionalmente, resulta relevante considerar que la empresa investigada ostenta la calidad de operador profesional del servicio público de transporte, circunstancia que implica un deber reforzado de conocimiento, comprensión y observancia del marco normativo que regula su actividad. En consecuencia, no le es dable alegar desconocimiento o interpretación errónea de las disposiciones aplicables como justificación de su conducta, ni ampararse en la buena fe para legitimar actuaciones contrarias a derecho.

Bajo esta perspectiva, la buena fe debe entenderse como un criterio que orienta el comportamiento de los administrados, pero siempre dentro del marco de la legalidad, y no como un mecanismo que permita apartarse de las obligaciones expresamente impuestas por el ordenamiento jurídico. Aceptar lo contrario implicaría vaciar de contenido las competencias de regulación y control asignadas a la autoridad de transporte, así como debilitar el principio de legalidad que rige la prestación del servicio público.

De lo anterior, concluye el Despacho que la invocación del principio de buena fe no desvirtúa la infracción imputada ni excluye la responsabilidad de la empresa investigada, por lo que el argumento carece de vocación de prosperidad en sede de recurso.

7. Frente a la eficiencia económica y los costos operativos

Expone la recurrente, que la operación bajo frecuencias interdiarias no resulta económicamente viable, razón por la cual procedió a ajustar la prestación del servicio con el fin de optimizar su rentabilidad y sostenibilidad financiera.

Al respecto, este Despacho precisa que las consideraciones de índole económica, si bien pueden ser relevantes desde la perspectiva empresarial, no tienen la capacidad jurídica de modificar, flexibilizar o dejar sin efectos el régimen normativo que regula la prestación del servicio público de transporte, ni pueden ser invocadas como justificación para el incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fue otorgada la habilitación.

En efecto, la actividad de transporte público en Colombia se desarrolla en el marco de un modelo de intervención estatal, en el cual la libertad económica de los operadores se encuentra limitada por la necesidad de garantizar la adecuada prestación del servicio, la organización del sistema y la protección del interés general. En este sentido, no se trata de un mercado de libre competencia

RESOLUCIÓN No 2897

DE 01-04-2026

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

absoluta, sino de un sector regulado, en el que las condiciones de operación, incluidas las frecuencias, horarios y capacidad transportadora, son definidas por la autoridad competente mediante actos administrativos de obligatorio cumplimiento.

Bajo esta lógica, la eventual falta de rentabilidad de determinadas frecuencias o esquemas operativos no habilita a las empresas para modificarlos unilateralmente, ni las exonera del deber de ajustarse a las condiciones autorizadas. Por el contrario, cuando un operador considera que las condiciones vigentes no resultan económicamente sostenibles, el ordenamiento jurídico prevé mecanismos institucionales para solicitar su revisión o modificación ante el Ministerio de Transporte, sin que resulte admisible adoptar decisiones de hecho que desconozcan el marco regulatorio aplicable.

Adicionalmente, aceptar que razones económicas justifican el incumplimiento de las condiciones de habilitación implicaría trasladar a los operadores la facultad de redefinir la estructura del servicio, lo cual desnaturaliza el esquema de planificación estatal y genera riesgos para la estabilidad del sistema, la equidad entre competidores y la garantía de acceso de los usuarios al servicio público en condiciones previamente definidas.

En ese sentido, este Despacho concluye que las consideraciones relacionadas con la eficiencia económica y los costos operativos no desvirtúan la infracción imputada, en la medida en que la empresa investigada debía ajustar su operación a las condiciones previamente autorizadas, sin que la rentabilidad constituya un criterio habilitante para apartarse de ellas. Por tal razón, el argumento planteado no está llamado a prosperar.

Examinados los argumentos expuestos en el recurso, este Despacho advierte que no se aportan elementos jurídicos ni probatorios que desvirtúen la infracción atribuida ni la responsabilidad de la empresa investigada, razón por la cual no hay lugar a modificar o revocar la decisión adoptada, la cual conserva su presunción de legalidad.

De igual forma, la sanción impuesta se encuentra debidamente fundada en las disposiciones aplicables, resulta acorde con la conducta acreditada, consistente en la prestación del servicio en condiciones no autorizadas, y atiende a los fines preventivos y correctivos que orientan la potestad sancionatoria en el sector transporte.

En ese orden, al mantenerse incólumes los supuestos fácticos y jurídicos que sustentaron la decisión, se impone confirmar íntegramente la resolución recurrida.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR en su totalidad la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026 proferida frente a la empresa **EXPRESO BRASILIA S.A. identificada con 800101532 - 7**, de acuerdo con la parte motiva de la presente resolución.

RESOLUCIÓN No 2897

DE 01-04-2026

"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No. 1570 del 24 de febrero de 2026"

ARTÍCULO TERCERO: NOTIFICAR el contenido de la presente resolución por conducto de la Secretaría General de la Superintendencia de Transporte, al representante legal o quien haga sus veces de la empresa **EXPRESO BRASILIA S.A. identificada con 800101532 - 7**, de conformidad con el artículo 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO CUARTO: 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 QUINTO Conceder el recurso de apelación ante el Superintendente Delegado de Tránsito y Transporte Terrestre y, en consecuencia, ordenar el envío del expediente al superior para lo de su competencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



GERALDINNE YIZETH MENDOZA RODRÍGUEZ

Directora (E) de Investigaciones de Tránsito y Transporte Terrestre

Notificar:

EXPRESO BRASILIA S.A. IDENTIFICADA CON 800101532 - 7

Representante legal o quien haga sus veces

Correo electrónico: notilegale@expresobrasilia.co ²⁴

Dirección: Calle 31 No.40- 62

Barranquilla, Atlántico

²⁴ Autorizado recurso con radicados No. 20265340239062 y No. 20265340238952 del 11 de marzo de 2026, - Rues