

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

**RADICACIÓN:** 11001-3334 -003-2017-00284-00  
**DEMANDANTE:** TRÁFICO Y LOGÍSTICA S.A.  
**DEMANDADO:** SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE

**ASUNTO:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

**MEDIO DE CONTROL**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la sociedad Tráfico y Logística S.A., presentó demanda contra de la Superintendencia de Transporte, para que en sentencia definitiva se hagan las siguientes:

**DECLARACIONES Y CONDENAS**

1. Declarar la nulidad de las Resoluciones 22744 del 22 de junio de 2016, 25965 del 15 de junio de 2017 y 31668 del 13 de julio de 2017, expedidas por la Superintendencia de Transporte.
2. A título de restablecimiento solicita que se absuelva a la demandada de cualquier responsabilidad y se ordene a la Superintendencia de Transporte restablecer todos los valores cancelados por concepto de las sanciones, junto con los intereses de mora causados.
3. Se condene a la demandada a pagar las costas procesales, incluido el valor de las agencias en derecho.

**HECHOS**

Los hechos descritos por la sociedad demandante se resumen de la siguiente manera:

Mediante oficio MT 20161420138221 del 18 de marzo de 2016, la Oficina de Regulación Económica del Ministerio de Transporte remitió al Coordinador de Grupo de Investigaciones y Control de la Superintendencia de Transporte, una base de datos en la que relacionó a la sociedad Tráfico y Logística S.A., como presunta infractora al régimen de costos eficientes de operación en materia de transporte.

A través de la Resolución 10465 del 12 de abril de 2016 la Superintendencia de Transporte abrió investigación en contra de la sociedad Tráfico y Logística S.A., por la presunta infracción de la normatividad en costos del SICE-TAC, teniendo como prueba la base de datos remitida por la Oficina de Regulación Económica del Ministerio de Transporte.

El 23 de mayo de 2016, la sociedad demandante, presentó descargos y determinó el lugar en el que recibiría las notificaciones.

Señala que a través de la Resolución 22744 de 22 de junio de 2019 la Superintendencia de Transporte sancionó a la sociedad Tráfico y Logística S.A., sin haber cumplido con el debido proceso, por cuanto no se adelantó la etapa probatoria y no se le notificó en debida forma.

Indica que la indebida notificación se constituye en un vicio de fondo insubsanable por cuanto no se le notificó el auto de pruebas ni el fallo, sin embargo, para salvaguardar el derecho de la empresa investigada, interpuso los recursos de reposición y en subsidio apelación.

A través de la Resolución 25965 del 15 de julio de 2017, se resolvió el recurso de reposición y concedió la apelación en contra del acto sancionatorio.

Señala que el 5 de julio de 2017 la apoderada de la hoy demandante amplió los argumentos respecto del recurso de apelación debido a las irregularidades observadas en el acto administrativo que resolvió el recurso de reposición.

Mediante la Resolución 31668 del 13 de julio de 2017, la Superintendencia de Puertos resolvió de manera adversa el recurso de apelación y confirmó el acto sancionatorio, sin atender lo expuesto en el escrito de complementariedad del recurso de apelación.

## NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La parte actora, formuló como cargos los siguientes:

- **Nulidad total de la actuación administrativa por indebida o falsa motivación -prejuzgamiento por razones no legales y objetivas.**

Considera que la Superintendencia de Transporte sin haber analizado los descargos presentados por la sociedad actora, emitió un comunicado público donde informó las empresas investigadas por temas de presunta violación al régimen de libertad vigilada y las sanciones, por lo que prejuizó a la sociedad Tráfico y Logística S.A., en tanto que el comunicado se emitió el 15 de junio de 2016 y el acto administrativo se profirió el 22 de junio de 2016, a la vez, que precisa que los argumentos expuestos por la investigada no fueron tenidos en cuenta por la Superintendencia de Transporte.

- **Indebida valoración probatoria. Error de hecho: falsedad en los datos suministrados por la Oficina de Regulación Económica del Ministerio de Transporte - información es contradictoria con la información entregada a través de la cuenta RNDC del investigado.**

En el transcurso de la investigación se logró demostrar que la prueba más fundamental con la que la Superintendencia de Puertos y Transporte imputó cargos a la demandada, adolecía de graves yerros y falsedades, no obstante la entidad no le otorgó el valor necesario a esta situación probatoria e impuso sanción que no cuenta con el debido sustento probatorio.

- **Falta de legalidad en la imputación de cargos. Aplicación de una norma de manera retroactiva y violación de la potestad reglamentaria del artículo 189 de la Constitución Política.**

La investigación se fundamenta en normas que claramente están haciendo uso no legal ni constitucional de la potestad reglamentaria, creando sus propios tipos infractores y extendiendo sus efectos en forma retroactiva al tomar como presuntos hechos infractores aquellos que sucedieron con anterioridad a la expedición de la Resolución 757 de 2015, expedida por el Ministerio de Transporte lo que vulnera la seguridad jurídica de los particulares.

- **Tráfico y Logística S.A. No ha violado la política tarifaria de libertad vigilada para el sector de transporte terrestre automotor de carga.**

El Régimen de Libertad Vigilada en el Sector de Transporte si permite a las partes el pacto de sus tarifas bajo criterios técnicos, eficientes y de logística, así está planteado en las normas reglamentarias.

La Superintendencia de Puertos y Transporte está confundida al equiparar los costos de referencia a una "Tabla de Fletes" o a una Política de Control de Precios, que, en cualquiera de sus efectos, solo se extiende a que la Entidad - Ministerio de Transporte en ese caso- fije los precios máximos y no los precios mínimos. En la investigación administrativa sancionatoria adelantada por La Superintendencia de Puertos y Transporte contra la demandada, se le juzgó al final por no haber pactado una tarifa única y específica, tarifa del precio mínimo y no del precio máximo y aplicando una interpretación de Política de Control de Precios dentro de una Política de Libertad Vigilada.

La investigación y los cargos imputados adolecen de evidente falta de legalidad, son arbitrarios e injustos, correspondiendo más a acciones de decisiones de control político por las presiones que se suscitan en los paros camioneros, siendo la Resolución 757 de 2015 una hija de este tipo de fenómenos que afectan con gran dureza la economía nacional.

- **El Decreto 3366 de 2003 no facultaba a la Superintendencia de Puertos y Transporte a que no surtiera una etapa probatoria.**

El artículo 51 del Decreto 3366 de 2003, esbozó el procedimiento administrativo sancionatorio para las infracciones de transporte, sin perjuicio del sometimiento a las reglas establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo.

Considera que la Superintendencia de Transporte, interpreta erróneamente el artículo 51 ídem y por lo tanto, adelantó una investigación omitiendo el debate probatorio, desconociendo lo previsto en la Ley 1437 de 2011.

- **Nulidad por indebida imputación**

Señala que en la formulación de cargos erróneamente se endilgo responsabilidad a la investigada por la violación de la Resolución 10800 de 2003 y puntualmente por el código 560, cuando la misma entidad, en concepto publicado en el boletín jurídico de julio a diciembre de 2012, consideró que no resultaba procedente imponer sanción por la conducta contenida en el código 560 de la Resolución 10800 de 2003, por cuanto dicha disposición no tiene como fin contemplar o describir infracciones, en tanto que únicamente reglamenta el formato del informe de infracción.

- **Indebido marco normativo**

Señala que dentro de la actuación administrativa la Superintendencia de Transporte desconoció lo previsto en los artículos 34 y 48 del CPACA, relativo al periodo probatorio y traslado para alegar.

- **Omisión en la investigación de todos los sujetos de la cadena de transporte porque la responsabilidad no es objetiva**

Explica que la demandante aportó pruebas que la exoneran de responsabilidad y adicionalmente solicitó varias pruebas para controvertir la presunción que dice tener el Informe Único de Infracciones de Transporte, presunción que no existe en la ley y que ésta última solo le otorga la capacidad de servir como citatorio para la apertura de una investigación.

Refiere que no está demostrado que existió una conducta directamente relacionada con la infracción ni se determinó el sujeto responsable subjetivamente, es decir, el que causó el sobrepeso y además debe descartar que no se trate de un problema de la estación de peaje.

Agrega que en la investigación se responsabiliza solo a la empresa de transporte, siendo una conclusión obligada que se entienda que hay otros factores o sujetos que fueron determinantes en la detección de una violación a los límites de peso bruto vehicular y que no resulta procedente decidir la actuación administrativa en una norma nula, como es el código 560 de la Resolución 10800 de 2003.

- **Error fáctico por indebida interpretación de la norma para endilgar una responsabilidad objetiva**

Considera que se presenta deficiencia en el análisis probatorio en los datos de los manifiestos que remitió el Ministerio de Transporte y que fueron la base para endilgar cargos a Tráfico y Logística, por cuanto se presenta contrariedad de los datos aportados con la información consignada en el Registro Nacional de Despachos de Carga por Carretera (RNDC), que de haber sido aportados en forma fidedigna, no se habría iniciado la investigación en contra de la demandante.

Indica que si el objetivo de las 50 investigaciones era sancionar graves diferencias de los valores a pagar, teniendo como referencia diferencias de más del 50% con los valores de referencia, es suficientemente evidente que la investigación contra Tráfico y Logística es totalmente injusta y carente de legalidad y viola las reglas del juego que para justificar una sanción de 13 millones de pesos, se argumente que con uno solo es más que suficiente, como si se estuviese en el escenarios anterior al 2011 cuando existía la tabla de fletes.

Tampoco es respetuoso argumentar que, en aras de sancionar a una empresa, que se le reduzca a reproche, pese a que aceptan la imprecisión de los datos base para endilgarle responsabilidad, igual hay valores por debajo, porque como se ha precisado por el Ministerio de Transporte; los valores del SICE TAC son valores de referencia y las partes son libres de pactar siempre y cuando lo realicen bajo parámetros de eficiencia, logística y sobre todo técnicos.

No es posible ni viable con la investigación adelantada que la administración afirme con total seguridad, que en los valores a pagar no se hayan contemplado los costos eficientes de operación, máxime cuando el margen de distancia a los valores de referencia son plenamente aceptables por su mínima lejanía y nótese que en la ruta de mayor movilidad (Buenaventura-Bogotá) la investigada cancela casi un 30% por encima de los valores de referencia. Pese a que se entregaron soportes probatorios que demuestran errores graves en la información que tuvo como base para la imputación de cargos, como fue la información del RNDC entregada por la empresa de transporte al Ministerio de Transporte, omitieron por completo el análisis de esta información y van directo a una sanción ya anunciada mucho antes de que hubiesen tenido en sus manos el expediente para expedir la resolución de fallo.

Explica que no se trata de una simple investigación, sino la respuesta a una crisis de varios años que desembocó en el paro camionero más largo en la historia de Colombia (46 días) y que al haber sido sancionados con violación a nuestro derecho de defensa, se sienten juzgados injustamente por la Superintendencia de Puertos y Transporte y no sabemos cómo el funcionario hubiera podido tomar otra decisión diferente a la sanción cuando el 15 de junio ya la Superintendencia de Puertos la había declarado culpable.

- **Indebida motivación del fallo y recurso de apelación sin fundamento en todos los argumentos presentados, en especial, el alcance**

Indica que, pese a que se presentó escrito ampliando el recurso de apelación, éste no fue contemplado para la decisión de confirmar el acto administrativo en la instancia de la apelación.

Considera que, de haberse contado con la prueba idónea y cierta, en el Oficio MT No. 20161420138221 del 18 de marzo de 2016, nunca se hubiese vinculado a la empresa Tráfico y Logística S.A., porque la información que se relacionó era inconsistente y errada, así fue reconocido en resuelve del recurso de reposición, que manifiesto *"Evidentemente de los nueve manifiestos electrónicos de carga relacionados en la primera imagen reproducida, cinco cuentan con información que no corresponde a la realidad de las operaciones de carga realizadas por la empresa Tráfico y Logística S.A.S con NIT 802023920-1"*.

En consecuencia, en la reposición se excluyeron estos manifiestos, y se analizaron en vía de reposición los números 40058, 40238, 40753 y 40755, cuando la regla de vinculación de los investigados (50 empresas) era que hubiese cinco o más, así que, siguiendo este parámetro, es injusta la investigación contra Tráfico y Logística S.A.

Precisa que en el caso de los manifiestos 40056, 40238, se le compara con el valor del SICE TAC de la versión de diciembre de 2014, sin considerar que los pactos de tarifas con los clientes suelen tener periodos de 12 meses, antes que puedan ser actualizadas por el generador de carga, para el caso de estos manifiestos, lo correcto era comparar con las tarifas de 2014, que en ese entonces se estableció la

tarifa de referencia en \$4,660,499.77 y el Decreto 2228 de 2013 que modificó el Decreto 2092 de 2012, esta tarifa es solo de referencia para las partes.

Señala que la interpretación normativa en derecho apunta a que el SICE TAC es una base de datos de costos eficientes de operación para que las partes tengan una referencia, más no se estableció como una obligación, ya que funciona dentro de una Política de Libertad Vigilada y no dentro de una Política de Control de Precios.

Explica que si se sanciona a la Empresa de Transporte por no cobrar y pagar una tarifa específica, sería incoherente con la voluntad Política establecida en el Documentos CONPES 3489 de 2007, donde su punto de partida fue la reflexión sobre los obstáculos que la tabla de fletes imponía al desarrollo, la eficiencia y la competencia sana como foco de desarrollo, proponiendo así el cambio de Política hacia la Libertad Vigilada; este CONPES vigente estableció "es necesario migrar hacia un esquema de regulación basado en el principio de intervenir sólo en los casos en que se presenten fallas de mercado y para esto, se propone la creación del Índice de Precios del Transporte - IPT."

- **Error de derecho, la sanción impuesta no tuvo en cuenta la valoración de la gradualidad**

La Superintendencia tiene competencia para imponer multas que oscilan entre 1 y 700 salarios legales mensuales vigentes, dependiendo de las implicaciones de la infracción, la que puede ser graduada entre 1 salario mínimo legal mensual vigente hasta 700 salarios. Pero no necesariamente los cinco, seis, ocho, nueve o los 700 salarios, pues siempre dependerá de que exista prueba de la gravedad de la infracción, como es el daño a la infraestructura vial, el riesgo a la integridad y a la vida de las personas.

La Superintendencia de Transporte omitió lo previsto por la Corte Constitucional respecto de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad para aplicar sanciones.

De tal manera que la manera como se debe graduar la imposición de las sanciones, es atendiendo a los daños ocasionados a la infraestructura del transporte, el riesgo a la integridad y vida de las personas, a los bienes que se transportan y los perjuicios causados a los

mismos y, observando los principios de justicia, equidad, razonabilidad y proporcionalidad, que se analizan en cada caso.

Así, la Superintendencia de Transporte, debe valorar varios aspectos, tales como la proporcionalidad y el grado de culpabilidad, es por ello que previo a la imposición de una multa el operador jurídico deberá realizar un juicio antes de emitir su decisión, a fin de determinar que en la norma sancionadora existe un propósito general correctivo y de preservar el orden jurídico, y uno específico en cada norma que la consagra.

### **3. Contestación de la demanda**

La Superintendencia de Transporte, se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Précisa que no se desconoció lo dispuesto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, al no notificar el acto administrativo 22744 de fecha 22 de junio de 2016, a la apoderada debidamente reconocida para actuar en representación de los intereses legales de la empresa investigada, de tal manera que se surtió todo el proceso de notificación tal y como lo dispone la precitada norma, toda vez que dentro del acto administrativo recurrido, se resolvió en el artículo tercero notificar, tanto al representante legal de la investigada como a la apoderada de la misma.

Mediante radicado 20165500482001 de 22 de junio de 2016, se envió citación de notificación personal tanto a la apoderada como al representante legal de la investigada a la dirección judicial registrada en el certificado de existencia y representación legal de la empresa. Luego, mediante radicado No. 20165500514771 de fecha 28 de junio de 2016, se envió citación de notificación personal a la apoderada, sin embargo, la empresa de Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72 devolvió la citación señalando como motivo de devolución "dirección errada", y en la anotación indicó la falta del "número de apartamento".

En razón a lo anterior, la Superintendencia procedió a notificar por aviso mediante radicado 20155500783641 de fecha 23 de agosto de 2016, el cual se envió con copia íntegra del acto administrativo, no obstante, es devuelto nuevamente por la empresa 4-72, e indicó el mismo motivo de devolución.

Por ello, en garantía del debido proceso y de los derechos de defensa y contradicción, se procedió a la publicación del aviso y copia del acto administrativo a través de la página web de la Superintendencia el día 5 de septiembre de 2016 y antes de retirarse el mismo, la apoderada acudió a notificarse personalmente el día 8 de septiembre de 2016.

Frente a la falsa motivación, indica que esa Superintendencia, en virtud de la facultad otorgada mediante el numeral 9 del artículo 14 del Decreto 1016 de 2000 modificado por el artículo 10 del Decreto 2741 de 2001 tiene entre otras, la función de investigar las violaciones a las normas que regulan el transporte y en razón a ello, emitió el comunicado a fin de recordar a las empresas nuevas y con trayectoria dentro del sector, las posibles consecuencias de transgredir las normas que rigen la materia, puesto que dentro de las investigaciones que se llevaron a cabo, cincuenta empresas fueron sancionadas por pactar y cancelar el valor a pagar a los propietarios, poseedores o tenedores de los vehículos, por debajo de los costos eficientes de operación.

Indica que dentro del comunicado no se relacionó ni identificó a la empresa Tráfico y Logística S.A., por lo que el argumento de la investigada carece de sustento y no puede prosperar.

Respecto del error de hecho, explica que quien impugne un acto administrativo bajo el argumento de encontrarse falsamente motivado, tiene la obligación de demostrarlo, dado que sobre los actos de la administración gravita una presunción de legalidad.

Refiere que se procedió a la verificación de todos y cada uno de los manifiestos electrónicos de carga, obteniendo como resultado que de los 9 manifiestos electrónicos de carga relacionados 5 cuentan con información que no corresponde a la realidad de las operaciones de carga realizadas por la empresa Tráfico y Logística S.A., por lo procedió a excluir de la investigación administrativa los 5 casos, en tanto que de las 4 operaciones restantes, se estableció que la información correspondía a la realidad del transporte de carga.

Explica que en virtud del poder de intervención del Estado en el marco de las limitaciones económicas ante la prestación de servicios públicos, atendiendo a la relación económica establecida entre la empresa de transporte habilitada y el propietario, poseedor o tenedor del vehículo de carga denominada valor a pagar, corresponde a este primer actor efectuar el cumplimiento de su obligación con referencia en los

parámetros establecidos por la autoridad suprema del transporte, teniendo en cuenta los costos fijos, variables y otros costos en los términos que la norma disponga, dicha obligación se puede colegir de la lectura de la norma de transporte que hoy es compilada en el artículo 2.2.1.7.6.2., del Decreto 1079 de 2015, la cual dispone:

*"Artículo 2.2.1.7.6.2. Relaciones económicas. Las relaciones económicas entre el Generador de la Carga y la empresa de transporte público, y de esta con los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos, serán establecidas por las partes, sin que en ningún caso se puedan efectuar pagos por debajo de los Costos Eficientes de Operación".*

El sistema de información SICE-TAC, del Ministerio de Transporte, será el parámetro de referencia

El generador de carga y la empresa de transporte tendrán la obligación de informar a/Ministerio de Transporte, a través del Registro Nacional de Despachos de Carga RND, el Valor a Pagar y el Flete, así como las demás condiciones establecidas entre el propietario, poseedor o tenedor de un vehículo de servicio público de carga, de conformidad con la metodología y los requerimientos que para tal efecto establezca el Ministerio de Transporte.

El generador de la carga, la empresa de transporte y los propietarios, poseedores o tenedores de un vehículo de servicio público de carga, deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo.

En ese entendido, el Ministerio de Transporte a través de las plataformas habilitadas para la recopilación de información, alimentadas por los actores que conforman la cadena de transporte, ejerce control de las operaciones realizadas dentro del territorio nacional; quiere decir lo anterior, que el monitoreo que realizan las autoridades de control estriba exclusivamente en la información que los generadores y empresas habilitadas reporten a través del Registro Nacional de Despachos de Carga. Por ello, el no registrar la información de manera completa y fidedigna afecta el control, no sólo de las relaciones económicas. Sino además la inspección, control y vigilancia por parte de las distintas entidades del Estado en virtud del monitoreo y cumplimiento de la política de libertad vigilada; la adecuada prestación del servicio en condiciones de calidad, oportunidad y

seguridad, así como el desarrollo de la función de policía administrativa.

Teniendo en cuenta lo anterior, se realizó el análisis de todos y cada uno de los manifiestos 000040058, 000040238, 000040753 y 000040755, a fin de determinar si el valor a pagar pactado y cancelado al propietario poseedor o tenedor de los vehículos se realizó conforme a los costos de referencia establecidos en el SICE - TAC. Para ello, se extrajo la información de la ruta operada, el valor a pagar pactado y la cantidad de mercancía transportada determinando que existió transgresión a las normas del transporte, puesto que el investigado pacto muy por debajo de los valores de referencia establecidos, como se evidencia al folio 17 de la Resolución 25965 del 2017.

En la tabla relacionada se evidencia que la mercancía transportada supera los mil kilogramos (1000Kg) equivalentes a una tonelada, unidad de medida mediante la cual el Ministerio de Transporte realiza el cálculo conforme a los kilómetros recorridos entre el origen y destino de la operación de transporte, dicho valor, es confrontado con el valor pagado al propietario, poseedor o tenedor de los vehículos, para establecer cuál fue el valor real pactado por tonelada transportada.

En virtud de lo anterior, si la tonelada para la ruta Cartagena — Bogotá en el primer trimestre del año 2015, tenía un costo de ciento treinta y unos mil seiscientos cincuenta y siete pesos M/CTE (\$131.657) y la investigada transportó una cantidad de treinta y cuatro toneladas (34t), el valor a pactar entre la empresa investigada y el propietario, poseedor o tenedor de los vehículos era mínimo de cuatro millones cuatrocientos setenta y seis mil trescientos cincuenta y cuatro pesos M/CTE (\$ 4.476.354), diferencia superior a la realmente pactada por la investigada.

Quiere decir lo anterior, que entre los actores que componen la relación económica amparada bajo los manifiestos aquí estudiados, se generó un pago por debajo de los Costos Eficientes de Operación estimados por el Ministerio de Transporte.

Frente al mismo argumento, la investigada afirma que se configuró un error de hecho por violación directa del artículo 29 de la Constitución Política, puesto que la Superintendencia obvió pronunciarse sobre una prueba debidamente solicitada. Dicho argumento es contrario a la realidad, toda vez que ésta Delegada dentro del Acto Administrativo

No. 22744 de fecha 22 de junio de 2016, incorporó todo el material probatorio aportado al expediente y así lo hizo saber en el acápite denominado "PRUEBAS", de igual manera dentro del mismo Acto, la Delegada se pronunció sobre la prueba solicitada indicando "manifiesta este Despacho que se abstendrá de practicarla puesto que no responde a los postulados de conducencia, pertenencia y utilidad ya que no está estrechamente vinculada a la transgresión de la norma de transporte cometida (...) y tampoco presta provecho para acreditar y llevar convencimiento al fallador sobre el pago efectivo de los montos correspondientes en cumplimiento del régimen de relaciones económicas y costos eficiente de operación propios de las operaciones de transporte de carga (...)".

Ahora bien, se reitera que la etapa probatoria es una facultad que tiene la administración cuando considera que el material probatorio aportado no brinda certeza de los supuestos de hecho alegados. Para el caso en concreto, la administración en garantía del derecho de defensa y contradicción otorgó la oportunidad de aportar todo el material probatorio que la investigada considerara conducente, pertinente y útil, una vez se notificó del Acto Administrativo de apertura de investigación.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la Ley 336 de 1996, previo en su artículo 50 un procedimiento especial para el sector transporte, la entidad ha dado estricto cumplimiento a lo establecido en ella, teniendo en cuenta que el carácter especial de la norma prevalece sobre cualquier otro procedimiento de carácter general, situación que reitera la misma Ley 1437 de 2011.

Propuso como excepciones de mérito, las siguientes:

- **Improcedencia de las pretensiones**

Las pretensiones de la demanda son manifestaciones infundadas pues la entidad dio pleno cumplimiento a la normatividad vigente en cuanto a las normas que confieren competencia a la Superintendencia de Puertos y Transporte en el ejercicio de sus funciones de inspección, control y vigilancia, por lo cual dentro del sometimiento a sus vigilados en este caso a las empresa de Transporte Público Terrestre Automotor de carga, se le detecto infracciones a las normas sobre el transporte y como consecuencia de ello aplico las sanciones previstas para estos casos.

- **Falta de causa para demandar**

A la demandante no le asiste causa para demandar por cuanto mi representada dio pleno cumplimiento a las normas relativas a su facultad de aplicar las sanciones previstas cuando se cometen infracciones, en este caso, a la empresa de servicio público de Transporte Terrestre automotor de carga, se le declaró responsable por la transgresión Artículo 1 Artículo 1 de la resolución 757 del 2015 el artículo 2.1.2.1.7.6.2, en concordancia con el artículo 2.2.1.7.6.4., del Decreto compilatorio 1079 de 2015 así como la presunta incursión en la conducta descrita en el literal e) del artículo 46 de la ley 336 de 1996, y como consecuencia de ello se le sanciono con una multa de \$12.887.000.

- **Inexistencia de la obligación y cobro de lo no debido**

Inexistencia de la obligación de restituir las sumas de dinero objeto de cobro, así como la improcedencia de acceder a la nulidad de los actos administrativos demandados, pues los actos administrativos acusados han sido expedidos con el lleno de requisitos legales y se encuentran debidamente motivados, con garantía al derecho fundamental del debido proceso y derecho de defensa, los cuales fueron expedidos por la transgresión al Código de Infracción 587 en concordancia con el Código de Infracción 519 de la Resolución 10800 de 2003 proferida por el Ministerio de Transporte en atención a lo normado en el literal d) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996.

#### **4. Actuación procesal**

La demanda se presentó el 29 de noviembre de 2017 y por reparto le correspondió a este Juzgado (Fl. 193).

Por auto del 30 de enero de 2018 se admitió la demanda (Fls. 195 a 199).

Por auto del 18 de enero de 2019, se tuvo por contestada la demanda y se fijó fecha para la realización de la audiencia inicial (Fl. 346).

La audiencia inicial se llevó a cabo el 8 de febrero de 2019, en la que se realizó el control de legalidad y saneamiento, se fijó el litigio, se incorporaron las pruebas, se cerró el debate probatorio y se corrió traslado para presentar alegatos de conclusión (Fls. 350 a 351).

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente los apoderados de las partes presentaron los alegatos de conclusión (Fls. 363 a 395).

## **6. Alegatos de conclusión**

### **6.1 Parte demandante**

Señala que por haberse omitido realizar un claro y previo pronunciamiento respecto de las pruebas solicitadas y el traslado para alegar de conclusión configuran la vulneración al derecho de defensa.

Indica que a porta decisión del Tribunal Administrativo de Cundimarca dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho 110013334002 20150036-00 se profirió sentencia en la que se declaró la nulidad de actos expedidos por la Superintendencia de Transporte por haber vulnerado el debido proceso.

Por otra parte, reiteró los argumentos expuestos en la demanda frente de la falta de motivación de los actos demandados (Fls. 363 a 366).

### **6.2 Superintendencia de Transporte**

Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda por lo que solicitó negar las pretensiones de la demanda (Fls. 391 a 395).

## **II CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 104, 106, 124, 138 y numeral 3 del artículo 155 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Despacho es competente en primera instancia para conocer el asunto de referencia por tratarse de una demanda promovida en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con cuantía inferior a 300 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Agotado el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede el Despacho a decidir el caso sub examine.

## 2. Problema jurídico

Conforme se estableció en la fijación del litigio efectuada dentro de la audiencia inicial celebrada en este asunto, el problema jurídico se contrae a determinar si los actos administrativos acusados adolecen o no de nulidad por desconocer el debido proceso y por haber sido falsamente motivados.

El Juzgado previo al estudio de los cargos, procede a realizar pronunciamiento respecto de los hechos probados en el expediente, de la siguiente manera:

- A través de oficio del 18 de marzo de 2016, el jefe de la Oficina de Regulación Económica del Ministerio de Transporte le remitió al coordinador Grupo de Investigaciones de la Superintendencia de Transporte las bases de datos relacionados con los presuntos casos de Stan By y pagos por debajo del SICE TAC en casos en donde el porcentaje de incumplimiento fue superior al 50%, en la que en la casilla 48 se encuentra relacionada la demandante (Fls. 230 y 230 vuelto).
- La Superintendencia de Transporte mediante la Resolución 010465 de 2 de abril de 2016, dispuso abrir investigación administrativa en contra de la empresa de servicio público de transporte automotor Tráfico y Logística S.A., por la presunta transgresión de: La Resolución 757 de 2015, del artículo 2.2.1.7.6.2 en concordancia con el artículo 2.2.1.7.6.4 del Decreto Único compilatorio 1079 de 2015, y el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 (Fls. 231 a 234).
- El 12 de abril de 2016, se remitió citación para notificación a la Sociedad Tráfico y Logística S.A., respecto de la Resolución 010465 de 2 de abril de 2016, a la dirección vía 40 No. 73-290 oficina 502 (Fl. 257).
- El 23 de mayo de 2016, la apoderada de la sociedad Tráfico y Logística S.A., presento descargos, señalando que los datos reportados por el Ministerio de Transporte, no corresponde a los registrados en Registro Nacional de Despachos de Carga por Carretera, por lo que considera, se debe archivar la investigación.

Señala que se presentan 4 irregularidades, a saber: i) Los manifiestos relacionados no son superiores a 9 y aun así se apertura la investigación, ii) Ninguno de los despachos y valores a pagar son superiores al 50% según los valores reales comparados con el SICE TAC, iii) Hay datos erróneos en las rutas, configuraciones vehiculares, se confunde el concepto de flete con el del valor a pagar iv) Los factores que componen el cálculo del valor a pagar al propietario, poseedor y tenedor del vehículo contratado y que para el periodo del 2015, no había sido actualizado.

Indica que no se puede dar aplicación retroactiva a la Resolución 757 del 26 de marzo de 2015 y que esa sociedad no ha violado la política tarifaria de libertad vigilada para el sector de transporte terrestre de carga.

Solicitó como pruebas CD que aportó y oficiar a la Oficina de Regulación Económica del Ministerio de Transporte para que remita la información de los manifiestos de carga 43120, 41180, 41088, 40755, 40753, 40594, 40238, 40058, 39900, que sea tomada directamente de los registros entregados por la empresa Tráfico y Logística (Fls. 239 a 242).

- A través de la Resolución 2274 de 215 2 de junio de 2016, el Superintendente Delegado de Tránsito Transporte Terrestre Automotor, dispuso declarar responsable a la Empresa de Servicio Público y Transporte Tráfico y Logística S.A., frente a la formulación del cargo primero en la resolución de apertura de investigación No. 010465 de fecha 12 de abril de 2016 en lo dispuesto en el artículo 1 de la resolución 757 de 2015, el artículo 2.1.2.1.7.6.2 en concordancia con el artículo 2.2.1.7.6.4., del Decreto Compilatorio 1079 de 2015; así como la presunta incursión en modalidad de Carga TRAFICO Y LOGISTICA S.A. con NIT. 802.023.920-1, transgredió lo estipulado en artículo 1 de la resolución 757 de 2015, el artículo 2.1.2.1.7.6.2 en concordancia con el artículo 2.2.1.7.6.4 del Decreto Único Compilatorio 1079 de 2015 (Fl. 247 vuelto a 256).
- El 25 de julio de 2016, la apoderada de la sociedad demandante interpuso en contra del acto sancionatorio los recursos de reposición y apelación para lo cual hizo referencia a las pruebas allegadas en el CD aportado con la contestación de los cargos y el oficio dirigido a Oficina de Regulación Económica.

Aportó las reimpresiones de los manifiestos de carga 39900, 40058, 40238, 40594, 40753, 40755, 41088, 41180, 43120 (Fls. 290 vuelto a 304).

- La Superintendente Delegado de Tránsito Transporte Terrestre Automotor, profirió la Resolución 25965 de 15 de junio de 2017, mediante la cual confirmó el acto recurrido y concedió el recurso de apelación (Fls. 313 a 322 vuelto).
- Mediante la Resolución 031668 del 13 de julio de 2017, el Superintendente de Puertos y Transporte confirmó los actos recurridos (Fls. 332 a 337).

La sociedad demandante formuló los siguientes cargos:

1. Nulidad total de la actuación administrativa por indebida o falsa motivación – prejuzgamiento por razones no legales y objetivas.
2. Indebida valoración probatoria – error de hecho Indebida valoración probatoria – error de hecho: falsedad en los datos suministrados en el oficio MT No. 20161420138221 de la oficina de Regulación del Ministerio – información contradictoria con la información entregada a través de la cuenta Registro Nacional de Despacho de Carga del investigado.
3. Falta de legalidad de la imputación de cargos – aplicación de una norma de manera retroactiva y violación de la potestad reglamentaria-
4. Inexistencia de violación a la política tarifaria de libertad vigilada para el sector de transporte terrestre automotor de carga.
5. El Decreto 3366 de 2003 no faculta a la Superintendencia de Puertos y Transporte a que no se surta la etapa probatoria – desconocimiento del artículo 51-.
6. Se omitió investigar a todos los sujetos de la cadena transporte porque la responsabilidad no es objetiva.
7. Error fáctico por indebida interpretación de la norma para endilgar una responsabilidad objetiva.

8. Error de derecho, la sanción impuesta no tuvo en cuenta la valoración de la gradualidad.
9. Indebida motivación del fallo y recurso de apelación son fundamento en todos los argumentos presentados, en especial, el alcance.

### **Análisis del Juzgado.**

El Juzgado considera pertinente precisar que realizará de manera conjunta el análisis de algunos de los cargos por cuanto guardan relación y para ello se atenderán los siguientes conceptos:

- **Falsa Motivación del Acto Administrativo**

La motivación del acto comprende tanto los elementos fácticos como los argumentos jurídicos, tenidos en cuenta por la entidad para adoptar la decisión administrativa, que deben corresponder a la realidad, en tanto que, si se evidencia lo contrario, tal discrepancia configura el vicio de falsa motivación.

En cuanto al alcance la falsa motivación de los actos administrativos, conviene traer a colación, lo expuesto por la Sección Primera del Consejo de Estado en providencia de 14 de julio de 2017<sup>1</sup>, en la que indica que se presenta falsa motivación cuando el ente administrativo realiza una equivocada lectura o interpretación jurídica de esa realidad o invoca un fundamento jurídico discordante, irreal o que no existe. De aquí que la Sección Primera haya considerado que "*[l]a falsa motivación se presenta cuando la situación de hecho que sirve de fundamento al acto administrativo se revela inexistente, o cuando existiendo unos hechos, éstos han sido calificados erradamente desde el punto de vista jurídico, generándose en la primera hipótesis, el error de hecho, y en la segunda, el error de derecho, como modalidades diferentes de la falsa motivación*".

De tal modo que al Juez la asiste el deber de realizar la revisión integral conforme a lo preceptuado por el Consejo de Estado, para develar si

---

<sup>1</sup> Radicación número: 11001-03-24-000-2001-00090-01 (ACUMULADO 11001-03-24-000-2002-00122-01). Actor: JUAN CARLOS HENAO PÉREZ Y OTROS. Demandado: COMISION DE REGULACION DE ENERGIA Y GAS. Ref. Acción de Nulidad C.P. MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ.

en efecto cuando se alude la falsa motivación, se presentan los eventos referidos, que conlleven a la prosperidad de las pretensiones.

- **Debido proceso**

La jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>2</sup>, respecto al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política, ha dispuesto que se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas con el fin de que todos los integrantes de la comunidad, puedan defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Constitución, definido como: "**(i)** el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, **(ii)** que guarda relación directa o indirecta entre sí, y **(iii)** cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal". Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca "**(i)** asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, **(ii)** la validez de sus propias actuaciones y, **(iii)** resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados"<sup>3</sup>

Del mismo modo ha señalado que existen unas garantías mínimas en virtud del derecho al debido proceso administrativo, así:

*"(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso."*<sup>4</sup> (Resalta el Despacho)

En este orden de ideas, concluyó la Corte que cualquier transgresión a las garantías mínimas mencionadas anteriormente, atentaría contra los principios que gobiernan la actividad administrativa, (igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción) y vulneraría los derechos fundamentales de las personas que acceden a la administración o de alguna forma quedan vinculadas por sus actuaciones.

---

<sup>2</sup> Sentencia C-214 de 1994.

<sup>3</sup> Sentencia C-214 de 1994, citada en sentencia T-010 de 2017.

<sup>4</sup> Ídem.

De acuerdo a lo expuesto, el debido proceso, se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente establecida en la ley, como también las funciones que les corresponden cumplir y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión; pues el papel de dicho derecho no es cumplir con las funciones descritas, sino que además, es un medio imprescindible para la realización de los demás derechos constitucionales.

Atendiendo los anteriores conceptos, el Juzgado estudiará los cargos de la siguiente manera:

- Esta primera instancia considera ajustado precisar que en el presente asunto no se discute aspectos relativos a lo definido en la Resolución 10800 de 2003, pues de conformidad con lo definido en los actos administrativos demandados, esto es las Resoluciones 22744 del 22 de junio de 2016, 25965 del 15 de junio de 2017 y 31668 del 13 de julio de 2017, por cuanto la apertura de investigación y la sanción se edificó en la presunta transgresión de: La Resolución 757 de 2015, del artículo 2.2.1.7.6.2 en concordancia con el artículo 2.2.1.7.6.4 del Decreto Único compilatorio 1079 de 2015, literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 (Fls. 231a 234), de tal manera que no se presenta la nulidad por indebida imputación respecto de la Resolución 10800 de 2003.
- En cuanto a lo referente al prejuzgamiento que se endilga a la entidad demanda (Cargo 1) no tiene vocación de prosperidad por cuanto el comunicado expedido el 15 de junio de 2016, se refería a las empresas investigadas y sancionadas de manera general (Fl. 116) sin que en ella se determinará de manera clara y precisa que la sociedad Tráfico y Logística S.A., había sido sancionada.

En este punto, el Despacho precisa que mediante la Resolución 010465 de 2 de abril de 2016, se dispuso abrir investigación administrativa en contra de la empresa de servicio público de transporte automotor Tráfico y Logística S.A., por la presunta transgresión de: La Resolución 757 de 2015, del artículo 2.2.1.7.6.2 en concordancia con el artículo 2.2.1.7.6.4 del Decreto Único compilatorio 1079 de 2015, y el literal e) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 (Fls. 231a 234), sin que en el presente caso, se presente el referido prejuzgamiento en tanto que la parte demandante no acreditó que se haya emanado comunicación

general ni particular en la que se hiciera referencia a la sanción para la hoy demandante, ni la afectación directa al procedimiento administrativo surtido en su contra.

- Frente a la falta de legalidad de la imputación de cargos – aplicación de una norma de manera retroactiva y violación de la potestad reglamentaria (Cargo 3), el Despacho no lo encuentra acreditado por cuanto si bien refiere que los hechos ocurrieron con antelación a la expedición de la Resolución 757 de 2015, la investigación se apertura respecto de 9 manifiestos de carga en las fechas de **9, 14, 17, 23, 27 y 27 de enero de 2015 y 3, 4 y 26 de febrero de 2015** (Fl. 256 vuelto), y si bien la Resolución 757 fue expedida el **27 de marzo de 2015<sup>5</sup>**, es el Decreto 2228 de 2013, el que establece la competencia de la Superintendencia de Transporte para adelantar las investigaciones tal y como lo establece el artículo 4, el cual precisa:

*"ARTÍCULO 4.- Modifíquese el Artículo 5 del Decreto 2092 de 2011, el cual quedará así: "Artículo 5º.- **Cuando el Valor a Pagar o el flete, se encuentre por debajo de los Costos Eficientes de Operación estimados por el Ministerio de Transporte, con base en la información reportada y registrada en el SICE- TAC, las Superintendencias de Puertos y Transporte y de Industria y Comercio, adelantarán dentro del marco de sus competencias, las investigaciones a que haya lugar de conformidad con lo dispuesto en las leyes 336 de 1996 y 1340 de 200"** (Se resalta)*

Y así se determinó dicha norma tanto en el acto de apertura de la investigación (Fls. 29 a 35) el que falla la investigación administrativa (Fl. 49 a 66) y los recursos (Fls. 90 a 99 y 108 a 113), de tal manera que la actuación administrativa no se edifica exclusivamente en la Resolución 757 de 2015, como lo indica la parte demandante, razones por las que el cargo no prospera.

- Inexistencia de violación a la política tarifaria de libertad vigilada para el sector de transporte terrestre automotor de carga (Cargo 4).

El Ministerio de Transporte, a través de la Resolución 757 del 26 de marzo de 2015, estableció lo siguiente:

**ARTÍCULO PRIMERO: En ningún caso se pueden efectuar pagos por debajo de los Costos Eficientes de Operación, publicados en el SICE TAC,**

---

<sup>5</sup><http://www.fitac.net/documents/MINTRANSPORTERESOLUCION2502DEL24-07-2015.SeestableceprotocolodeActualizacionS.pdf>

**dado el carácter obligatorio del artículo segundo del Decreto número 2228 de 2013.**

PARÁGRAFO PRIMERO. Para estos efectos, los generadores, empresas de transporte y propietarios, poseedores o tenedores tienen acceso al sistema de información SICE TAC, a través de la página [www.mintransporte.gov.co](http://www.mintransporte.gov.co).

PARÁGRAFO SEGUNDO. Para el caso de recorridos que no aparezcan en el SICE TAC, se considerará la ruta origen-destino más cercana para tomar como referencia ese costo tonelada/kilometro transportada y multiplicarlo por el número de kilómetros de esa ruta.

ARTÍCULO SEGUNDO. Mediante la expedición y el cumplimiento de la presente resolución, se atiende la reglamentación solicitada en el artículo tercero del Decreto número 2228 de 2013 El SICE TAC se actualizará de manera permanente en sus componentes técnicos, logísticos y operativos.

ARTÍCULO TERCERO. En caso de que los generadores de carga, las empresas de transporte de carga y los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos de carga incumplan con lo estipulado en el Decreto número 2228 de 2013, el Ministerio de Transporte remitirá la información a las Superintendencias de Puertos y Transporte e Industria y Comercio, para que estas entidades inicien las actuaciones sancionatorias previstas en la ley.

El Ministerio de Transporte dispondrá de una ventanilla de atención al ciudadano, que reciba los posibles incumplimientos, para dar traslado a las autoridades competentes buscando asegurar el cumplimiento de la presente resolución, sin perjuicio de las quejas que puedan presentarse ante las Superintendencias competentes.

Por otra parte, el Decreto 1079 de 2015, establece:

**Artículo 2.2.1.7.6.4. Investigaciones y sanciones.** Cuando el Valor a Pagar o el flete se encuentren por debajo de los Costos Eficientes de Operación estimados por el Ministerio de Transporte, con base en la información reportada y registrada en el SICE- TAC, las Superintendencias de Puertos y Transporte y de Industria y Comercio, adelantarán dentro del marco de sus competencias, las investigaciones a que haya lugar de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 336 de 1996 y 1340 de 2009.

En el presente asunto se determinó y acreditó en la Resolución 25965 del 15 de junio de 2017 (Fl. 321) lo siguiente:

*"(...) si la tonelada para la ruta Cartagena - Bogotá en el primer trimestre del año 2015, tenía un costo de ciento treinta y un mil seiscientos*

*cincuenta y siete pesos M/CTE (\$131.657) y la investigada transportó una cantidad de treinta y cuatro toneladas (34t), el valor a pactar entre la empresa investigada y el propietario, poseedor o tenedor de los vehículos era mínimo de cuatro millones cuatrocientos setenta y seis mil trescientos cincuenta y cuatro pesos M/CTE 4.476.354), diferencia superior a la realmente pactada por la investigada”.*

Por lo anterior, si se presentó la vulneración por parte de la sociedad demandante, por cuanto se canceló el valor por debajo de los costos de operación en tanto que respecto del referido trayecto habría de cancelarse la suma de \$3.978.000 (Fls. 300 y 321), razones por las que el cargo no prospera.

- Omisión en investigar a todos los sujetos de la cadena de transporte (Cargo 7).

En cuanto a este cargo, la demante no determinó de manera clara y precisa la forma en que la no vinculación de los demás sujetos que participaron en la definición del contrato de transporte de carga, conllevará a nulidad de la investigación, cuando en la misma se identificó de manera clara su participación, por ser la empresa transportadora.

De tal manera que por el hecho de no haberse vinculado a los demás partícipes en el contrato de transporte ello por sí solo no conlleva a la anulación del procedimiento administrativo.

- Por efectos metodológicos, el Juzgado resolverá de manera conjunta los cargos (2, 5, 6 y 9): **i)** indebida valoración probatoria – error de hecho: falsedad en los datos suministrados en el oficio MT 20161420138221, indebida motivación del fallo, **ii)** El Decreto 3366 de 2003, no faculta a la Superintendencia de Puertos y Transporte a que no se surtiera la etapa probatoria, **iii)** Investigar a todos los sujetos de la cadena de transporte porque la responsabilidad no es objetiva, **iv)** Indebida motivación del fallo y recurso de apelación sin fundamento.

Acorde con las pruebas allegadas y los conceptos referidos, el juzgado encuentra que los cargos propuestos por la sociedad Tráfico y Logística S.A., no tienen vocación de prosperar por lo siguiente:

El Juzgado encuentra que, a diferencia de lo informado por la sociedad demandante, respecto de la petición de pruebas, la

Superintendencia realizó la calificación de la procedencia de las solictas por la hoy demandante.

Ello se observa claramente en la Resolución 22744 del 22 de junio de 2016, en el acápite "pruebas" (Fl. 276) hizo referencia a las aportadas con el escrito de descargos. Y posteriormente, procedió a la calificación expresando:

(...)

*Analizado el material probatorio anexado (fls. 5- 11, 12 inclusive CD), encontramos que los documentos de transporte no cumplen con lo establecido en el Artículo 8 del Decreto 2092 del 2011 compilado por el artículo 2.2.1.7.5.4 del Decreto 1079 de 2015 y lo dispuesto en el Decreto 173 de 2001, hecho que permite concluir que aquel material probatorio no se encuentran diligenciado de manera completa y fidedigna de conformidad con las normas de transporte señaladas.*

*En consecuencia se tiene que los descargos presentados por la investigada no responden a un orden coherente y razonable en juicio a que los argumentos tácticos son totalmente diferentes a los probatorios, debido a que la información consignada en los documentos de transporte no corresponden a los costos eficientes de operación señalados por el Ministerio de Transporte y mucho menos se ciñen al monto de pago establecido por el SICE TAC, es por ello que el material probatorio no puede ser considerado como pruebas conducentes, pertinentes y útiles respecto de este cargo para desvirtuarlo.*

*En punto de la Conducencia esta refiere a la idoneidad legal que tiene la prueba para demostrar determinado hecho, es decir, que la ley permita la utilización de este medio de prueba.*

*La inconducencia significa que el medio que quiere utilizarse es ineficaz para demostrar el hecho a que se refiere, porque la ley exige un medio distinto para tales fines, "(...) la conducencia da la prueba no es cuestión de hecho (como si lo es su pertenencia) si no de derecho, porque se trata de determinar si legalmente se puede recibir o practicarse, (...)".*

*El segundo requisito es la Pertinencia, entendida como la relación de facto entre los hechos que se pretenden demostrar con el empleo del medio de prueba solicitado y el tema objeto de prueba dentro del proceso, quiere decir, esto que con dicha prueba se puede demostrar los hechos debatidos dentro del proceso y no se refieran a hechos extraños al mismo,*

*Una prueba no pertinente o irrelevante será aquella que se aduce con el fin de llevar al juez sobre al convencimiento sobre hechos que no se relacionan sobre el litigio o la materia que se debate y que por lo tanto, no pueden influir en su decisión.*

*Finalmente la Utilidad de la prueba, concerniente a llevar al proceso pruebas que presten algún servicio al proceso o aporte algún elemento nuevo que aclare el supuesto de hecho de la investigación, entonces se colige respecto de la utilidad de la prueba, que esta debe producir un provecho desde el punto de vista procesal.*

*(...)*

*En punto de la prueba solicitada de "oficiar a la Oficina de Regulación Económica del Ministerio de Transporte para que se remita la información de los manifiestos Nos: 43120, 41180,41088,40755,40753,40594,40238,40058,39900, que sea tomada directamente de los registros entregados por la Empresa Tráfico y Logística S.A.", manifiesta este Despacho que se abstendrá de practicarla puesto que no responde a los postulados de conducencia, pertinencia y utilidad ya que no está estrechamente vinculada a la transgresión de la norma de transporte cometida [pago por debajo de los costos eficientes de operación] y tampoco presta provecho para acreditar y llevar convencimiento al tallador sobre el pago efectivo de los montos correspondientes en cumplimiento del régimen de relaciones económicas y costos eficientes de operación propios de las operaciones de transporte de carga individualizadas por ía autoridad suprema del sector transporte.*

*No obstante se contesta a la administrada que los manifiestos relacionados bajo la petición de pruebas oficiosas deben reposar en sus archivos, toda vez que la empresa de transporte habilitada para el transporte de carga debe conservar dicha información en cumplimiento del artículo 4 de la resolución 377 de 2013 en su archivo físico; de otro lado, la información relativa a las relaciones económicas debe ser consignada en la plataforma del RNDC y en los documentos de transporte que amparan las operaciones de carga, por lo cual dicha información solicitada es conocida y suministrada por la propia empresa de transporte..."*

De tal manera que la Superintendencia de Transporte, calificó tanto la solicitud de pruebas como las aportadas por la sociedad Tráfico y Logística S.A., sin que de esa valoración advierta el Despacho que se vulneró el debido proceso de la actora, en tanto que se le garantizó el derecho de defensa, distinto es que no se accederá a la petición, no obstante, ello por sí solo no conlleva a la configuración de la nulidad de los actos administrativos demandados.

Nótese que dentro del trámite procesal del presente medio de control, la sociedad no allegó prueba alguna que permitiera concluir que la negativa de oficiar al Ministerio de Transporte para que aportara documentos que tenía bajo su poder y custodia la sociedad Tráfico y Logística S.A., modificara la decisión de la Superintendencia y, no puede esta instancia concluir lo contrario, en

tanto que con la presentación del recurso de reposición y subsidiario de apelación la recurrente aportó los referidos manifiestos de carga (Fls. 290 vuelto a 304), frente a los cuales la Superintendencia también efectuó la valoración.

Así, en la Resolución 25965 de 15 de junio de 2017, determinó en el acápite de pruebas:

*7. Anexos a recurso los cuales relacionamos a continuación:*

- 7.1 Copia del manifiesto electrónico de carga No. 000039900 (fl. 78)*
- 7.2 Copia del manifiesto electrónico de carga No. 000040058 (fl. 79)*
- 7.3 Copia del manifiesto electrónico de carga No. 000040238 (fl. 80)*
- 7.4 Copia del Cumplido del manifiesto electrónico de carga No. 000040594 (fl. 81)*
- 7.5 Copia del manifiesto electrónico de carga No. 000040753 (fl. 82)*
- 7.6 Copia del manifiesto electrónico de carga No. 000040755 (fl. 83)*
- 7.7 Copia del manifiesto electrónico de carga No. 000041088 (fl. 84)*
- 7.8 Copia del manifiesto electrónico de carga No. 000041180 (fl. 85)*
- 7.9 Copia del manifiesto electrónico de carga No. 000043120 (fl. 86)*
- 7.10 Copia del Comunicado emitido por la Superintendencia de Puertos y Transporte emitido el 15 de junio de 2016 (fl. 87)*
- 8. Recurso de Reposición y en subsidio apelación radicado mediante No. 2016-660-080714-2 de fecha 23 de septiembre de 2016. (Fls. 88 - 103)*

En el mismo acto administrativo, la Superintendencia de Transporte valoró las mismas y determinó lo siguiente:

*“Evidentemente de los nueve manifiestos electrónicos de carga relacionados en primera imagen reproducida, cinco cuentan con información que no corresponde a realidad de las operaciones de carga Realizadas por la empresa TRÁFICO LOGISTICA S.A.*

*En vista de lo anterior, este despacho procederá a excluir de la presente investigación administrativa los cinco casos relacionados anteriormente. Sin embargo, frente a cuatro operaciones restantes, se estableció que la información corresponde a realidad del transporte de carga, razón por la cual serán objeto de estudio en presente etapa procesal.*

*Ya en materia de estudio, éste Despacho se permite precisar y hacer referencia a los conceptos del Derecho de Transporte inmersos en el objeto de la presente investigación administrativa sancionatoria, los cuales, una vez expuestos permitirán concretar y determinar el cumplimiento de las normas del transporte por parte de la empresa, que en particular refieren al Régimen de Costos Eficientes de Operación en que se deben desarrollar las relaciones económicas inmersas en la operación de Transporte Terrestre Automotor de Carga.*

*En primer lugar, corresponde manifestar que en virtud del poder de Intervención del Estado en el marco de las limitaciones económicas ante la prestación de servicios públicos, atendiendo a la relación económica establecida entre la empresa de transporte habilitada y el propietario, poseedor o tenedor del vehículo de carga denominada valor a pagar, corresponde a este primer actor efectuar el cumplimiento de su obligación con referencia en los parámetros establecidos por la autoridad suprema del transporte, teniendo en cuenta los costos fijos, variables y otros costos en los términos que la norma disponga, dicha obligación se puede colegir de la lectura de la norma de transporte que hoy es compilada en el artículo 2.2.1.7.6.2., del Decreto 1079 de 2015, la cual dispone:*

*Artículo 2.2.1.7.6.2. Relaciones económicas. Las relaciones económicas entre el Generador de la Carga y la empresa de transporte público, y de esta con los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos, serán establecidas por las partes, sin que en ningún caso se puedan efectuar pagos por debajo de los Costos Eficientes de Operación.*

*El sistema de información SICE-TAC, del Ministerio de Transporte, será el parámetro de referencia.*

*El generador de carga y la empresa de transporte tendrán la obligación de informar al Ministerio de Transporte, a través del Registro Nacional de Despachos de Carga RNDC, el Valor a Pagar y el Flete, así como las demás condiciones establecidas entre el propietario, poseedor o tenedor de un vehículo de servicio público de carga, de conformidad con la metodología y los requerimientos que para tal efecto establezca el Ministerio de Transporte.*

*El generador de la carga, la empresa de transporte y los propietarios, poseedores o tenedores de un vehículo de servicio público de carga, deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo.*

*En ese entendido, el Ministerio de Transporte a través de las plataformas habilitadas para la recopilación de información, alimentadas por los actores que conforman la cadena de transporte, ejerce control de las operaciones realizadas dentro del territorio nacional; quiere decir lo anterior, que el monitoreo que realizan las autoridades de control estriba exclusivamente en la información que los generadores y empresas habilitadas reporten a través del Registro Nacional de Despachos de Carga. Por ello, el no registrar la información de manera completa y fidedigna afecta el control, no sólo de las relaciones económicas, sino además la inspección, control y vigilancia por parte de las distintas entidades del Estado en virtud del monitoreo y cumplimiento de la política de libertad vigilada; la adecuada prestación del servicio en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad, así como el desarrollo de la función de policía administrativa.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, este despacho realizó el análisis de todos y cada uno de los manifiestos identificados con No. 000040058, 000040238, 000040753, 000040755, a fin de determinar sí el valor a pagar pactado y cancelado al propietario poseedor o tenedor de los vehículos*

*se realizó conforme a los costos de referencia establecidos en el SICE - TAC. Para ello, se extrajo la información de la ruta operada, el valor a pagar pactado y la cantidad de mercancía transportada determinando que existió transgresión a las normas del transporte, puesto que la investigada pactó muy por debajo de los valores de referencia establecidos... (tal y como se evidencia en la tabla vista a folio 321 del expediente)*

*En la tabla relacionada (Fl. 321 del expediente) se evidencia que la mercancía transportada supera los mil kilogramos (1000Kg) equivalentes a una tonelada (1t), unidad de medida mediante la cual el Ministerio de Transporte realiza el cálculo conforme a los kilómetros recorridos entre el origen y destino de la operación de transporte, dicho valor, es confrontado con el valor a pagar pagado al propietario, poseedor o tenedor de los vehículos, para establecer cuál fue el valor real pactado por tonelada transportada.*

*En virtud de lo anterior, si la tonelada para la ruta Cartagena - Bogotá en el primer trimestre del año 2015, tenía un costo de ciento treinta y un mil seiscientos cincuenta y siete pesos M/CTE (\$131.657) y la investigada transportó una cantidad de treinta y cuatro toneladas (34t), el valor a pactar entre la empresa investigada y el propietario, poseedor o tenedor de los vehículos era mínimo de cuatro millones cuatrocientos setenta y seis mil trescientos cincuenta y cuatro pesos M/CTE (\$4.476.354), diferencia superior a la realmente pactada por la investigada.*

*Quiere decir lo anterior, que entre los actores que componen la relación económica amparada bajo los manifiestos aquí estudiados, se generó un pago por debajo de los Costos Eficientes de Operación estimados por el Ministerio de Transporte. (Fls. 313 a 322)*

De tal manera que lo expresado por la sociedad demandante, respecto de la no valoración de pruebas, no guarda relación con lo expuesto en los actos administrativos.

En este punto, el juzgado precisa que de la actuación administrativa es claro los elementos probatorios con lo que contó la Superintendencia de Transporte para imponer la sanción a la hoy demandante.

En cuanto a lo que refiere la demandante respecto de la cantidad de 9 casos para dar inicio a la actuación administrativa sancionatoria, es necesario precisar que el número de casos, no es un elemento ineludible y necesario para habilitar el actuar de la Superintendencia de Transporte como erradamente lo expone la demandante, asunto que fue claramente advertido por esa entidad al resolver el recurso

de apelación respecto del acto sancionatorio, en tanto que en la Resolución 031668 de 13 de julio de 2017, precisó:

*"En este contexto, entra este Despacho a analizar el oficio 2016420138221 del Ministerio de Transporte, encuentra esta Oficina, que el mismo sirve única y exclusivamente para verificar a que empresas se les puede abrir una actuación administrativa por presentar nueve (9) casos o más de pagos por debajo del costo eficiente de operación, y cuyo incumplimiento superara el cincuenta por ciento (50%) o más del valor pactado, mas no significa que solamente puedan ser sancionadas las que cumplan a cabalidad con los dos requisitos, ya que, como lo consagra la norma en el artículo 2.2.1.7.6.4 del Decreto 1079 de 2015,, se sancionará "(...) Cuando el valor a pagar o el flete se encuentran por debajo de los Costos Eficientes de Operación estimados por el Ministerio de Transporte, con base en la información reportada y registrada en el SICE TAC (...)" de lo anterior es claro que se sancionará siempre que el valor del flete o valor a pagar sea menor al Costo Eficiente de Operación, independiente al número de veces que la conducta se hubiera realizado y el porcentaje, por lo cual, se reitera acoge el argumento expuesto en la Resolución 22744 del 22 de junio de 2016, según el cual "(...) lo relevante es establecer si existió o no una transgresión a las normas del transporte", en concordancia con el Decreto 2092 de 2011, artículo 5, modificado por el Decreto 2228 de 2013 artículo 4, situación que se configura ya sea con solo un (1) incumplimiento, entendiéndose que para el legislador, en virtud del artículo 3 del Decreto 2092 de 2011, se estipula que la conducta generadora del incumplimiento es "(...) pagos por debajo de los Costos Eficientes de Operación (...)", por lo cual, independiente si la conducta se realizó una o varias ocasiones, la falta se consuma una vez el vigilado ha pagado por debajo del Costo Eficiente de Operación, situación que ocurrió en el presente caso.*

*Nos referimos al Decreto Único Reglamentario Sectorial 1079 de 2015 por tratarse de un decreto compilatorio de normas reglamentarias preexistentes, el cual tiene como objetivo compilar y racionalizar las normas de carácter reglamentario y contar con un instrumento jurídico único para el sector; que implica, en algunos casos, la simple actualización de la normativa compilada, para que se ajuste a la normativa vigente, guardando correspondencia con el de los decretos compilados; en consecuencia, no puede predicarse el decaimiento de las resoluciones, las circulares y demás actos administrativos expedidos por distintas autoridades administrativas con fundamento en las facultades derivadas de los decretos compilados".*

A partir de lo anterior, no le asiste razón a la demandante, cuando afirma que la Superintendencia vulneró el debido proceso y que los actos administrativos demandados se profirieron con falsa motivación en tanto que de manera clara y precisa delimitó los 4 casos en que se realizó por parte de la hoy demandante el pago del servicio de

transporte por debajo del valor previsto para su realización, tal y como se determinó en los apartes transcritos, a la vez que estableció las normas aplicables y su desconocimiento por parte de la sociedad demandante.

En cuanto a la demostración de la conducta sancionable, dentro del trámite del presente medio de control la demandante no aportó prueba alguna que permitiera establecer que en efecto la cuantificación realizada por la Superintendencia era contraria al ordenamiento jurídico, además como se explicó up supra, el actuar de la entidad demandada está claramente soportada en la revisión de los manifiestos de carga y en la trazabilidad de los viajes, para establecer su cobro irregular.

Por otra parte, se debe atender el marco legal en materia sancionatoria en el Transporte y aplicación supletoria del CPACA.

Así, las cosas el artículo 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece:

*"Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.*

*Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.*

*Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código".*

Acorde con la norma trascrita, las entidades públicas deben en primer lugar dar aplicación a las normas especiales y solo en los casos en que no exista un procedimiento establecido, será aplicable lo previsto en el CPACA.

Así, es necesario precisar que el legislador profirió la Ley 336 de 1996, a través de la cual estableció el Estatuto General del Transporte. En el capítulo IX, establece lo relativo a las sanciones y procedimientos y, en los artículos 50 y 51, precisa lo siguiente:

*"ARTÍCULO 50. Sin perjuicio de lo dispuesto por normas especiales sobre la materia, cuando se tenga conocimiento de la comisión de una infracción a las normas de transporte, la autoridad competente abrirá investigación en forma inmediata mediante resolución motivada contra la cual no cabrá recurso alguno, la cual deberá contener:*

*a) Relación de las pruebas aportadas o allegadas que demuestren la existencia de los hechos.  
b) Los fundamentos jurídicos que sustenten la apertura y el desarrollo de la investigación.*

*c) Traslado por un término no inferior a diez (10) días ni superior a treinta (30) días, al presunto infractor para que por escrito responda a los cargos formulados y solicite las pruebas que considere pertinentes, las que se apreciarán de conformidad con las reglas de la sana crítica.*

*ARTÍCULO 51. Presentados los descargos y practicadas las pruebas decretadas, si fuere el caso, se adoptará la decisión mediante acto administrativo motivado. Esta actuación se someterá a las reglas sobre vía gubernativa señaladas en el Código Contencioso Administrativo.*

*PARÁGRAFO. En todos aquellos casos en que la sanción de suspensión o cancelación de las habilitaciones, Licencias, Registro o permisos puedan afectar gravemente la prestación del servicio público de transporte en detrimento de la comunidad, se preferirá, por una sola vez, la imposición de multa".*

Así, en el procedimiento fijado por el legislador no se estableció el traslado para alegar, de tal manera que en lo relativo a los procesos sancionatorios en materia de transporte resulta aplicable lo previsto en el CPACA, respecto del etapa, sin embargo, la demandante no determina la forma en que los alegados presentados en el procedimiento administrativo modificarían lo decidido en el acto administrativo sancionatorio.

Esto es, que dentro del presente medio de control no probó en qué medida la presentación de los alegatos de conclusión producirán una

decisión favorable a los intereses de la demandante ni determinó que con los mismos se presentaría argumentos que tuviesen la posibilidad de modificar lo establecido en los actos administrativos sancionatorios, máxime cuando se tramitaron y se decidieron los argumentos expuestos en los recursos interpuestos por la parte actora.

Acorde con lo anterior, el juzgado encuentra que los cargos propuestos y estudiados de manera conjunta, no tienen vocación de prosperar.

- La sanción no tuvo en cuenta la gradualidad (Cargo 8)

Frente a la indebida cuantificación de la sanción, la parte demandante se limitó a indicar que no se determinó la razón de la sanción sin demostrar ni acreditar de qué manera ha debido realizarle y tampoco estableció ni allegó prueba alguna para establecer que la realizada, resulta desproporcionada con la conducta sancionada, de tal manera que ello no habilita a que proceda la nulidad de los actos demandados, por cuanto la demandante incumplió el principio de la carga de la prueba, además de no haber formulado en debida forma el cargo objeto de reproche, máxime cuando la Superintendencia de Transporte de conformidad con el artículo 46 de la Ley 336 de 1996, está facultada para imponer sanciones de 1 a 700 SMMLV y en el presente asunto, la sanción se definió en 20 SMMLV, sin que la misma resulte desproporcionada, al encontrarse dentro de los rangos mínimos definidos por el legislador.

En este punto, el Juzgado advierte que al no haberse encontrado causal para anular los actos demandados, los mismos no pueden ser objeto de anulación en lo que tiene que ver con la sanción, por cuanto ningún elemento de juicio presenta la demandante para que esta instancia puede modificar la sanción impuesta, en este sentido cobra especial relevancia la redacción y argumentación del cargo, el que una vez revisado para el Despacho, el mismo apunta a que se anulen los actos por la imposición de la multa, sin que la sociedad actora, realice esfuerzo alguno por determinar la forma en que ha debido proceder la Superintendencia a establecer la sanción, razón por la cual este cargo tampoco prospera, en tanto que ninguna pretensión se presentó para la modificación de la sanción.

**CONDENA EN COSTAS.**

Por último, el Despacho señala que de acuerdo con lo establecido en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 365 numeral 8 y 366 del Código General del Proceso, no se condenara en costas a la parte demandante.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Tercero Administrativo de Bogotá, sección primera**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

**FALLA:**

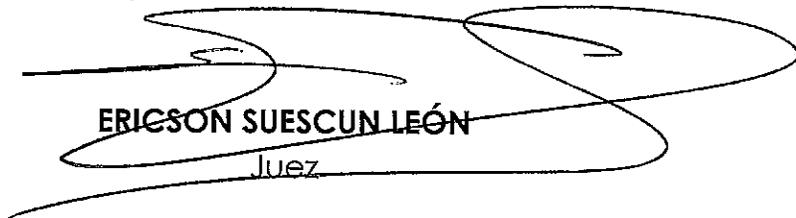
**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en esta sentencia.

**SEGUNDO.** Sin condena en costas en esta instancia, conforme a lo dispuesto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 365 numeral 8 y 366 del Código General del Proceso.

**TERCERO.** En caso de existir remanentes de lo consignado para gastos del proceso, deben ser reembolsados a la parte demandante.

**CUARTO.** Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

  
**ERICSON SUESCUN LEÓN**  
Juez

oms