



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Pasto, quince (15) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

Magistrada Ponente: Ana Beel Bastidas Pantoja¹

Medio de control: **Nulidad y restablecimiento del derecho**
Radicación: **52001333300220190023701 (12685)²**
Demandante: [REDACTED]
Demandado: **Nación- Superintendencia de Industria y Comercio**
Providencia: **Sentencia de segunda instancia**
Sistema: **Oral – Ley 1437 de 2011**

Tema: Nulidad acto sancionatorio por fletes en transporte.

La Sala resuelve el recurso de apelación formulado por la parte demandante, contra la sentencia del quince (15) de diciembre de dos mil veintidós (2022) proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Pasto.

1. ANTECEDENTES:

1.1. La demanda:

A través de apoderado judicial, la parte demandante conformada por el señor [REDACTED] en ejercicio del medio de control de

¹ La redacción y ortografía son responsabilidad exclusiva de la magistrada ponente.

²

https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=520013333002201900237015_200123



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

nulidad y restablecimiento del derecho, presentó demanda en contra de la Nación- Superintendencia de Industria y Comercio, con el fin de que se declare la nulidad parcial de los siguientes actos administrativos:

- Resolución No. 72158 del 27 de septiembre de 2018, en lo referente al señor [REDACTED], expedida por la entidad demandada, en la cual se declara al prenombrado como infractor del numeral 2 del artículo 48 del Decreto 2153 de 1992 y numeral 16 del art. 4 del Decreto 2153 de 1992, en concordancia con el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.
- Resolución No. 7825 del 2 de abril de 2019³, en lo referente al señor [REDACTED], expedida por la entidad demandada, por medio del cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto en contra del primero.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, solicitó;

- El reconocimiento y pago del daño emergente, en cuantía de \$20.000.000.
- Reconocimiento y pago del daño moral, en un monto de 100 SMLMV y daño en la vida en relación por 100 SMLMV a favor del demandante.
- Cumplimiento de la sentencia en los términos de los arts. 192 y 195 del CPACA.

³ Según el escrito de demanda, el año es 2018, pero al parecer corresponde a un error en la digitación, pues el acto que resuelve el recurso de apelación es la resolución No. 7825 de 2019.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

- La indexación de las sumas reconocidas.
- Condenar en costas a la parte demandada.

1.2. La sentencia apelada:

La primera instancia negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos:

Como hechos relevantes, señaló:

- En oficio del 24 de febrero de 2017, se notificó por aviso al señor [REDACTED], en calidad de representante legal de la Asociación Colombiana de Camioneros seccional Pasto, en adelante ACC, la Resolución 4697 del 14 de febrero de 2017, mediante la cual se ordenó la apertura de una investigación sancionatoria y se formularon cargos en su contra.
- Los cargos formulados estaban relacionados con la vulneración del art. 1 de la Ley 155 de 1959; art.46 del Decreto 2153 de 1992; numeral 2 del art. 48 del Decreto 2153 de 1992 y el de influenciar a una empresa para que incremente los precios de sus servicios o para que desista de su intención de rebajar los precios.
- Mediante Resolución No. 72158 del 27 de septiembre de 2018, la Superintendencia de Industria y Comercio sancionó al señor Jorge [REDACTED] por los cargos formulados inicialmente.

Como normas aplicables al caso concreto, distinguió:



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

- Decreto 4886 de 2011.
- Ley 1340 de 2009.
- Decreto 2153 de 1992 art. 52.
- Ley 1437 de 2011.

A partir de los supuestos de hecho y de derecho y ya en el análisis del caso concreto, concluyó:

- Sobre la caducidad de la competencia de la entidad demandada:

Sostuvo que los cargos formulados por los cuales se ordenó apertura de la investigación en contra del demandante, como representante legal de la [REDACTED], seccional Pasto, se consignaron en la resolución 4697 del 14 de febrero de 2017, y fueron resultado de las averiguaciones realizadas por la Superintendencia de Industria y Comercio, en adelante, SIC, entre los años 2011 y 2013.

Adujo que para determinar la caducidad y la pérdida de competencia de la SIC, existían dos elementos: el primero, la tabla de fletes elaborada por la [REDACTED]
[REDACTED], en adelante [REDACTED] y [REDACTED], respectivamente, y en segundo lugar, el tiempo en el cual se desarrollaron las conductas infractoras de las normas.

En cuanto al primer elemento sostuvo que se demostró la voluntad de los intervenientes para fijar los precios de su actividad económica de transporte, porque en el expediente administrativo del proceso



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

sancionatorio se evidenciaba que entre los años 2011 y 2013 existieron distintos acuerdos frente al tema.

Frente al segundo elemento, aseguró que las conductas infractoras eran sucesivas o continuadas, es decir, se desplegaron durante un tiempo prolongado porque la [REDACTED] y la [REDACTED] tuvieron la intención de imponer o insinuar el precio que se debía cobrar en la prestación del servicio, luego, adujo que en virtud del art. 27 de la Ley 1340 del 23 de abril de 2013, la conducta se contaba desde el último hecho constitutivo de esta.

Encontró que las conductas se ejecutaron hasta el 11 de octubre de 2013, fecha en la que entró a regir el decreto 2228 de 2013, que fijó la política tarifaria y regulaba los criterios de las relaciones económicas entre los actores del servicio público de transporte terrestre de carga.

Así, consideró que “*las conductas ejecutadas por los sancionados hacen referencia al insinuar o recomendar los precios del servicio de transporte, reflejado en la expedición de la Tabla de Fletes por parte de la [REDACTED] y [REDACTED] a través de su Junta Directiva de la cual hace parte el demandante, en consecuencia la importancia para dirimir la caducidad radica en la vigencia de dicho documento, y en ese entendido como quiera que en derecho las "cosas se deshacen como se hacen", para determinar el ultimo hecho generador de la conducta debieron pronunciarse la [REDACTED] y la [REDACTED] para si bien informar que ya no se debía tener en cuenta la Tabla de Fletes emitida por ellos desde cierta fecha o que reconocen la expedición del Decreto 2228 de 2013 dentro del servicio público de transporte de carga, momento en el cual la tabla de*



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

fletes perdería su vigencia, toda vez que solamente de esa manera se determinaría con exactitud el momento en el cual la conducta reprochada por la SIC habría cesado, es decir que con la expedición del Decreto 2228 no se garantiza que las asociaciones investigadas habían dejado de ejecutar dicha conducta desde la fecha de su expedición, por ende, la conducta se prolongó hasta más allá del 11 de octubre de 2013, como posteriormente así lo afirma la SIC y se demuestra en las declaraciones practicadas dentro de la investigación, sin que en ningún momento se manifieste que la expresión de voluntad de la [REDACTED] y [REDACTED], y en ese caso la del demandante como representante legal de la [REDACTED] seccional Pasto y miembro de la Junta directiva de la [REDACTED] a nivel Nacional, haya sido modificada.”

Por lo anterior, señaló que la SIC, al momento de la notificación del acto sancionatorio al demandante, estaba facultada para imponer la sanción correspondiente al señor [REDACTED].

- Sobre la violación al debido proceso y falsa motivación.

Señaló que en el acto definitivo, la SIC relacionó todas las circunstancias fácticas que conllevaron a la imposición de la sanción desde la reunión que se llevó a cabo el 15 de noviembre de 2012, en la cual, la [REDACTED] refirió que los fletes estaban muy bajos y necesitaban intervenir en la actividad transportadora del país, lo que evidenciaba que desde ese momento tenían la intención de atribuirse funciones que no eran de su competencia y que solo debían regularse por parte del Ministerio de Transporte. Igualmente, señaló que en el acto se tuvo en



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

cuenta las circunstancias de la creación de la tabla de fletes y la intención de divulgación por parte de la [REDACTED] y [REDACTED]

Así, indicó que la entidad demandada no transgredió el derecho al debido proceso del demandante ni actuó con falsa motivación dentro del proceso sancionatorio, porque se describió de manera clara cada elemento determinante en el material probatorio que permitía establecer la responsabilidad de los investigados, por lo que el cargo no estaba llamado a prosperar.

- Sobre el principio de *in dubio pro administrando* y razonabilidad:

Sobre dicho reproche, el *a quo* encontró que dentro de la investigación sancionatoria se acreditó que el demandante actuó como sujeto activo de la conducta reprochada, porque era el representante legal de la [REDACTED] seccional Pasto, y miembro de la Junta Directiva a nivel nacional, por lo que tenía autoridad con respecto de los miembros adscritos a la asociación y conforme a esa potestad, tuvo la intención de insinuar y divulgar la tabla de fletes junto con los demás miembros de la Junta Directiva, a los trabajadores en el servicio de transporte de carga.

Insistió en que según el material probatorio, se evidenciaba la intención de la [REDACTED] y la [REDACTED] a través de sus seccionales de fijar los montos de los fletes, con el fin de regular los precios cobrados en el gremio y si bien no se hablaba puntualmente de una tabla de fletes, sino de una tabla de referencia o montos guía, esto solo es un cambio de denominación.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Igualmente, sostuvo: “*incluso, dentro del escrito de demanda, implícitamente la parte demandante afirma dichas conductas por parte de la [REDACTED], por ende, no resulta procedente que el señor apoderado argumente que existen dudas o ausencia de razonabilidad dentro de la investigación cuando el mismo afirma la comisión por parte de su poderdante*”.

También advirtió que la entidad demandada no adoptó su decisión de manera subjetiva, sino que dio cuenta en el acto demandado, de cuáles fueron las conductas efectuadas por los investigados, de cómo impactaron el mercado al limitar la libre competencia en el servicio de transporte de carga y el grado de responsabilidad de los investigados, conforme a las circunstancias probadas, realizando un análisis profundo y detallado dentro del proceso sancionatorio.

- Sobre el principio de la personalidad de la sanción:

Consideró que la investigación que dio lugar al proceso sancionatorio se adelantó frente a la empresa [REDACTED] a nivel nacional, y cada una de sus seccionales; que sus representantes legales pertenecían a la Junta Directiva y que en el acto definitivo se determinó cuáles fueron las diferentes reuniones para fijar los precios en la tabla de fletes, así como la intención de divulgación del documento a los miembros adscritos y no adscritos de la región que prestaban el servicio de transporte terrestre de carga.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Así, advirtió que no existió confusión al momento de emitir la sanción en contra del demandante, pues este pertenecía a la [REDACTED] a nivel nacional y representaba legalmente a la seccional Pasto, por ende, sostuvo que al igual que los demás integrantes de la junta, el demandante tenía la capacidad de influenciar en el funcionamiento del mercado de transporte de carga, como se demostró en el proceso sancionatorio.

Además, indicó que la parte demandante estaba en el deber de acreditar la presunta vulneración de los derechos invocados en el concepto de violación, pese a lo cual no aportó pruebas que determinaran la ilegalidad de los actos administrativos demandados.

- Sobre las costas procesales:

La primera instancia condenó costas procesales a la parte demandante, al considerar un régimen objetivo.

1.3. El recurso de apelación:

1.3.1. De la parte demandante:

Disintió de la decisión de primera instancia, con fundamento en los siguientes argumentos:

Explicó que en virtud del art. 27 de la Ley 1340 de 2009, tratándose de conductas de trato sucesivo, la facultad de la autoridad para imponer



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

una sanción por violación del régimen de protección, caducaba transcurridos cinco años del último hecho constitutivo de la conducta, y que si vencido ese término, la autoridad no ha notificado el acto sancionatorio en debida forma, ocurría la caducidad de la facultad sancionatoria, que se traducía en la pérdida de competencia de la autoridad para imponer la sanción.

Adujo que la entidad demandada tenía cinco años para poder sancionar, y que dicho término comenzaba a contarse desde el último hecho generador de la conducta o desde que la entidad tuvo conocimiento de su ocurrencia, si era una falta continuada.

Para el caso concreto, señaló que si la conducta endilgada al demandante se determinaba por el conocimiento del último hecho generador, debía tenerse en cuenta como fecha el 23 de febrero de 2013, porque se demostró que la conducta fue desplegada por la [REDACTED] ese día y no se tenían pruebas concretas de otra fecha.

Sostuvo que si la conducta investigada fue desplegada en lo corrido del año 2013 -desde el 23 de febrero al 11 de octubre de 2013 cuando entró en vigencia el Decreto 2228 de 2013-, debía tomarse como fecha de conocimiento de la conducta el 23 de abril de 2013.

No obstante, alegó que el juez de primera instancia aseguró que la conducta fue continuada sin que existiera prueba de ello. Al respecto, aseguró:



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

“Es mas en todas las entrevistas recaudados por la SIC, al igual que los correos electrónicos así como en las paginas web, no existe nada ni material probatorio que la conducta se desplego después de enero de 2013, mas cuando la recolección de pruebas de la SIC, se hizo con posterioridad, es mas si el hecho indicador que tomo la SIC, para determinar la conducta continuada fue el inserto en la TABLA DE FLETES, antes descrita y si para la SIC, el hecho de haber plasmado los escudos de las asociaciones también indicaron la responsabilidad de la conducta, No se entiende porque no fueron Investigados ni sancionados las otras personas jurídicas que patrocinaron y plasmaron sus escudos en esta tabla de fletes como, KENWORTH DE LA MONTAÑA, NAVITRANS Y PRACO DIDACOL.”

Señaló que no era de recibo establecer una conducta continua, “*por el simple inserto de su actualización cada tres meses*”, más aún cuando no se logró determinar que la conducta se desplegara después de enero de 2013.

Afirmó que la entidad demandada nunca señaló que la conducta fuera continua, sino que estableció fechas de hechos ciertos y probados, y que al momento de fallar “*como ya no tenía tiempo y si se puede mirar notifican 3 días antes, de cumplirse 5 años de la vigencia del DECRETO 228 DE 2013. Por lo cual no se entiende como el Juez de primera instancia, al hacer el análisis probatorio del expediente, pese a que la SIC, no lo remitió, puede determinar que la conducta se desplego durante todo el año 2013, hasta el día que entró en vigencia el decreto 2228 de 2013, solo por la inserción en el flayers de actualización de 3 meses, cuando nunca se hizo y nunca se demostró este hecho.*”

1.4. Concepto del Ministerio Público:



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

La señora agente del Ministerio Público no presentó concepto.

2. CONSIDERACIONES:

La Sala confirmará la sentencia apelada, al considerar que la parte demandante no desvirtuó la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, en torno a la presunta caducidad de la acción sancionatoria de la Superintendencia de Industria y Comercio, conclusión que se sostiene de la siguiente manera.

• **Del caso concreto:**

El juez de primera instancia negó las pretensiones de la demanda, al considerar que i) la conducta investigada fue de trato sucesivo, pues entre los años 2011 y 2013 existieron distintos acuerdos frente a la publicación de una tabla de fletes y durante ese tiempo las asociaciones investigadas y el demandante tuvieron la intención de insinuar el precio que se debía cobrar en la prestación del servicio, luego, indicó que la conducta se contaba desde el último hecho constitutivo de la misma, es decir, hasta el 11 de octubre de 2013, fecha en la que entró a regir el Decreto 2228 de 2013, ii) no existió vulneración al debido proceso, ni falsa motivación, porque en el acto demandado se tuvo en cuenta las circunstancias de creación de los fletes, la intención de los investigados de atribuirse funciones que no eran de su competencia y que solo debían regirse por el Ministerio de Transporte, y iii) cada uno de los integrantes de la Junta Directiva de la Asociación Colombiana de Camioneros a nivel Nacional estaba conformada por representantes



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

legales de las seccionales, y se acreditó que el demandante era el representante legal de la [REDACTED], luego, era miembro de la Junta Directiva a nivel nacional y al igual que los demás integrantes de la junta, tenía la capacidad de influenciar en el funcionamiento del mercado de transporte de carga.

La parte demandante disintió de la decisión anterior únicamente en torno a la caducidad de la facultad sancionatoria de la entidad demandada, pues recordó que esta solo tenía cinco años para sancionar, contando los términos desde el último hecho generador de la conducta o desde que la entidad tuvo conocimiento de su ocurrencia, si se trataba de una falta continuada.

Alegó entonces que no se logró determinar que la conducta continuó hasta la entrada en vigencia del Decreto 2228 de 2013, solo por el hecho de que la tabla de fletes mencionaba que su actualización se realizaría cada tres meses, en ese orden, sostuvo que debía tomarse como fecha de conocimiento de la conducta el 13 de abril de 2013 o 23 de febrero de 2013 -fecha de publicación de la tabla de fletes-.

Para resolver los puntos de disenso expuestos en el recurso de apelación, la Sala considera necesario relacionar el material probatorio pertinente, así:

- **Pruebas⁴:**

⁴ Del expediente de primera instancia



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

- Denuncia radicada ante la Superintendencia de Industria y Comercio el 23 de abril de 2013, en la que se pone de presente que entre la Asociación Colombiana de Camioneros y la Asociación de Transportes de Carga elaboraron y publicaron su propia tabla de fletes, desconociendo las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para regular las relaciones de los agentes de mercado de transporte, la cual comenzó a regir desde el 16 de febrero de 2013.
- Resolución No. 4697 de 2017, mediante la cual se ordenó la apertura de una investigación y se formuló pliego de cargos en contra de la Asociación Colombiana de Transportadores, Asociación Colombiana de Camioneros, y otras personas naturales, entre ellas, el señor [REDACTED], en su condición de presidente de la [REDACTED] seccional Pasto.

En dicha resolución se pone de presente la publicación de la tabla de fletes elaborada por la [REDACTED] y a [REDACTED], en la cual se indica que entraría en vigencia desde el 16 de febrero de 2013, las publicaciones en Facebook del 28 de febrero de 2013, correos electrónicos, así como también testimonios de los representantes legales de dichas asociaciones en las que manifiesta haber entregado volantes en todas las seccionales, relacionados con la tabla de fletes.

- Resolución No. 721558 del 27 de septiembre de 2018, mediante la cual se imponen sanciones por infracciones al régimen de



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

protección de la competencia, entre los sancionados se encuentra el señor [REDACTED], a quien, junto con los demás investigados, se lo declaró responsable de lo previsto en el “*numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, en relación con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 48 del Decreto 2153 de 1992 en concordancia con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 [...]”*.

En la parte motiva de la Resolución, se indicó lo siguiente:

“La presente actuación administrativa se inició como consecuencia de una denuncia radicada con el número (...) del 23 de abril de 2013 en la Superintendencia de Industria y Comercio, relacionada con la realización de prácticas restrictivas de la competencia en el mercado de transporte terrestre automotor de carga.

En esencia, la denuncia expresó que el 15 de noviembre de 2012 un grupo de por lo menos 30 empresarios del sector transporte se reunieron en el club de Ejecutivos de Medellín, para discutir el modelo de regulación económica de este gremio. Según el documento recibido por la Superintendencia de Industria y Comercio, en el evento de decidió formar “un frente de trabajo conjunto” en contra del modelo de regulación económica y otras problemáticas, conformado inicialmente por los representantes de [REDACTED] y [REDACTED] así como quienes quisieran unirse.

El quejoso también denunció otros aspectos tales como que el 13 de febrero de 2013 en la página web de la [REDACTED] se publicó una



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

tabla de fletes, emitida conjuntamente entre ka [REDACTED] y la [REDACTED] en la que establecieron los fletes que, según ellos, debían cobrar las empresas a partir del 16 de febrero de 2013, y que el 24 de febrero de 2013, la [REDACTED] publicó en su página web una nota en la que cuenta que junto a la [REDACTED] decidieron revivir la tabla de fletes con precios que los gremios consideran justos, aduciendo que desde que se desmontó la tabla de fletes el gremio está sumido en una competencia que puede quebrar el sector.

A partir de las referidas denuncias, la delegatura ordenó el inicio de una averiguación preliminar con el fin de determinar la ocurrencia de posibles conductas anticompetitivas. [...]

Se les abrió investigación y se les formuló pliego de cargos a treinta y cuatro (34) personas naturales para determinar si habrían incurrido en la responsabilidad prevista en el numeral 16 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, por colaborar, facilitar, autorizar, ejecutar o torcer las conductas anticompetitivas imputadas a las asociaciones antes referidas.

[...]

[...] la imputación relacionada con el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 (prohibición general) se hizo en concordancia con lo dispuesto en el artículo 46 del Decreto 2153 de 1992 (prohibición de conductas que afecten la libre competencia) y se fundamentó en que la conducta de la influenciación antes referida también constituiría una práctica que de alguna forma podría limitar la libre competencia, al oponerse abiertamente a un mercado regido por un modelo de oferta y demanda, vigilado y monitoreado por el MINTRANSPORTE. Sobre el particular, se aclaró que esto no significa que se trate de dos infracciones distintas, sino que se parte de la hipótesis según la cual con una misma conducta se habrían violado dos disposiciones, de manera que, en caso de probarse el comportamiento, este sería objeto de una sola sanción.

[...]

En cuanto a los anticompetitivos imputados a los investigados, la delegatura señaló lo siguiente:



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

La delegatura encontró que los agentes investigados crearon, promovieron y difundieron una tabla de fletes de los servicios de transporte de carga entre el 14 de junio de 2011 y el 11 de octubre de 2013- periodo en el cual el MINTRANSPORTE determinó que las tarifas de los servicios de transporte serían fijadas en libre competencia-⁵ contrariando así las disposiciones del MINTRANSPORTE y el régimen de protección de la libre competencia económica.

En relación con la conducta, inició la delegatura por hacer una inscripción de la regulación que en materia de transporte de carga se ha proferido por parte del MINTRANSPORTE. Sobre el particular se destacó el Decreto 2092 de 2011, que rigió hasta el 11 de octubre de 2013, mediante el cual se determinó que las tarifas de transporte serían fijadas bajo un sistema de libre competencia, con excepciones de intervención en aquellos casos en los que se evidenciaran pagos sistemáticos por debajo de los costos eficientes, es decir un régimen de libertad vigilada.

Así mismo, se hizo mención al decreto 228 de 2013, mediante el cual el MINTRANSPORTE dispuso que los agentes participantes en el mercado (generador de la carga, empresa de transporte y propietario, poseedor o tenedor del vehículo) podrían regular sus relaciones libremente sin que en ningún caso se pudieran efectuar pagos por debajo de los costos eficientes de operación, los cuales se obtendrán atendiendo a la información de costos reportada y contenida en el Sistema de Información de Costos Eficientes para el Transporte Automotor de Craga, SICE- TAC.

[...]

Precisó la delegatura que la presunta conducta configurada en el presente caso habría correspondido específicamente al “valor a pagar”, pues los precios de las tablas creadas y difundidas por los investigados estaban destinadas a influenciar la remuneración

⁵ Subrayado de la Sala.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

que debía cobrar el propietario/conductor del vehículo a las empresas de transporte". (PDF 13 Samai)

- En relación con las fechas de ocurrencia de la conducta, el acto administrativo en mención, en su parte motiva, señaló lo siguiente:

"Frente a la conducta se encontró que en efecto las dos asociaciones elaboraron una "tabla de fletes" distribuida entre los asociados y por la cual se promovió un régimen tarifario opuesto al mecanismo de oferta y demanda, establecido en la regulación vigente para ese entonces.

Dicha conducta se acreditó con diversas pruebas directas, como documentos y declaraciones. En efecto, se encontraron documentos que dan cuenta de reuniones entre las asociaciones con el fin de crear una tabla de fletes, por ejemplo, el documento denominado CONVOCATORIA DE REUNIÓN DE CARÁCTER GREMIAL DE JUNTA DIRECTIVA ATC, en el que se relacionó una reunión del 8 de agosto de 2012 en que se concertó, entre otras cosas, el diseño de una tabla de fletes.

En el mismo sentido, la delegatura resaltó el documento denominado reunión ordinaria junta directiva [REDACTED] del 25 de octubre de 2012, en el que se incluyó como tema a tratar "conocer y discutir sobre la conveniencia de los valores a presentar en la tabla de fletes [REDACTED] que se publicará".

Por otro lado, el 16 de noviembre de 2012, la [REDACTED] publicó en su blog la reunión celebrada en el [REDACTED] el 15 de noviembre de 2012 entre la Junta Directiva de la [REDACTED] y con al menos 3 empresarios del transporte en la que se discutió sobre la situación actual del sector de carga en Colombia, el modelo de regulación económica a través del SICE (...) su funcionalidad, efectos reales y efectividad, entre otros asuntos.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Según la misma página web, algunas frases que salieron de la reunión fueron las siguientes [...].

Otra prueba del elemento objetivo de la conducta de influenciación es el documento denominado ACTA DE JUNTA DIRECTIVA No. 8 en el que se relacionó la reunión la reunión del 6 de diciembre de 2012, en la que se deja constancia de la reunión de la Junta Directiva de la [REDACTED] para afinar los detalles de la elaboración y distribución de tabla de fletes, la cual se realizaría conjuntamente con la ACC: [...].

Además de todas estas pruebas que dieron cuenta de la existencia de reuniones y encuentros para expedir una tabla de fletes con la que se indicara a los miembros del gremio cuánto cobrar por sus servicios, se encontraron diversos documentos que acreditaron su efectiva expedición y divulgación. De hecho, la delegatura destacó el correo electrónico con asunto [REDACTED] Urgente REUNIÓN remitido desde la dirección [...] a [...] presidente de la [REDACTED], y con copia a los presidentes o miembros seccionales de dicha organización, que contenía como archivo adjunto el formato original del volante proferido por la [REDACTED], en el cual se convocó a todos los conductores, camioneros, propietarios y afines, a una reunión el 21 de enero de 2013, con el propósito de, entre otros, “actualizar la tabla de costos. No más SICE, ni libertad vigilada, está comprobado que es la quiebra de los camioneros”.

Así mismo, se encontró el documento denominado ACTA EXTRAORDINARIA DE JUNTA DIRECTIVA No. 1 de la ATC del 10 de enero de 2013, en el que se consignó como un punto de la reunión la DISTRIBUCIÓN DE TABLA DE REFERENCIA CON BASE EN COSTOS.

En efecto, las asociaciones elaboraron la tabla de fletes y mediante escrito del 24 de enero del 2013 fechado en



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Buenaventura, Valle del Cauca, y suscrito por representantes de la [REDACTED] y la [REDACTED], se estableció que: [...].

Con posterioridad a este documento, se encontraron publicaciones en la página web de la ATC del 13 y del 24 de febrero de 2013, en las que se indica expresamente: "hemos decidido entre [REDACTED] y [REDACTED] emitir una tabla con los fletes que debemos cobrar a las empresas a partir del 16 de febrero de 2013 (...)".

*Con un texto similar se hallaron comunicaciones de febrero de 2013, como el correo electrónico del 11 de febrero de 2013, con el asunto: "Fwd: Volvemos a la tabla de fletes, remitido por la [REDACTED] a través de la dirección [...] dirigido a [...] representante legal de la [REDACTED]
[...]."*

[...]

*Aunada a esta declaración, la delegatura destacó otras declaraciones como las de [REDACTED], presidente de la [REDACTED]
[REDACTED], representante de la [REDACTED]
[REDACTED] que darían cuenta de la expedición de la tabla de fletes, incluso con posterioridad a que se profiriera el Decreto 2228 de 2013.*

[...]

En virtud de lo expuesto, se advierte nuevamente que entre los años 2011-expedición del Decreto 2092 de 2011 y 2013-expedición del Decreto 2228 de 2013-, lapso que constituye el periodo de investigación de la presente actuación administrativa, las relaciones económicas entre el ente generador de carga y la empresa de transporte, y de esta con los propietarios, poseedores o tenedores de vehículos, se debían fijar libremente entre las partes dependiendo de las condiciones del mercado [...]"



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

- En cuanto a la conducta analizada, en el acto demandado se concluyó lo siguiente:

[...] el despacho concluye que se encuentra totalmente acreditado que la [REDACTED] y la [REDACTED] incurrieron en actos de influenciación [...] al idear, crear y socializar una tabla de fletes entre los transportadores de carga, que promovió entre estos últimos la adopción de un régimen opuesto al mecanismo de oferta y demanda y libertad tarifaria que se había establecido en la regulación vigente para ese entonces.

[...]

El elemento objetivo se refiere a la conducta unilateral, en este caso, de influenciación, realizada por el suero activo. En la presente actuación administrativa, este elemento se configura a partir de cinco aspectos, a saber: I) el contexto regulatorio en el marco del cual la conducta tuvo lugar; (ii) la iniciativa de la “tabla de fletes”, (iii) la creación de la “tabla de fletes”, (iv) la difusión de la tabla de fletes entre los transportadores de carga, y (v) otras características del actuar desplegado y del instrumento implementado.

En cuanto al contexto regulatorio, se puso de presente que entre el año 2011 – expedición del decreto 2092 de 20122 y el 11 de octubre de 2013-expedicion del decreto 2228 de 2013- las condiciones de la relación económica entre el generador de carga y a empresa de transporte, y de esta con los propietarios poseedores o tenedores de vehículos, debían fijarse libremente entre las partes dependiendo de las condiciones del mercado. [...].

- Igualmente, el acto demandado se refirió al tema de la caducidad de la facultad sancionatoria, explicando lo siguiente:

[...] se aclara, de entrada, que el hecho de que el periodo investigado se hubiera enmarcado entre los años 2011 a 2013



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

encuentra explicación, precisamente, en el cambio de regulación que en materia de transporte terrestre de carga sucedió para esa época. En efecto, para ese entonces se expidió el decreto 2092 de 2011 -vigente a partir del 14 de junio de 2011. E cual instauró el régimen de libertad tarifaria hasta que tal normativa fue modificada por el decreto 2228 de 2013 – vigente a partir del 11 de octubre de 2013-. Lo anterior deja de ver claramente que la tabla de fletes que expidieron la [REDACTED] y la [REDACTED], la cual entró en vigencia a partir de enero de 2013, no tenía fecha de expiración y contaba con vocación de continuidad-, se creó, implementó, socializó e incluso proyectó en una época en la que representó una abierta oposición a la libertad tarifaria que regía en ese entonces en materia de transporte terrestre de carga y que se extendió hasta el 11 de octubre de 2013.

Así las cosas, desde la misma apertura de investigación con pliego de cargos esta autoridad ha sido clara en señalar que el periodo comprendido entre 2011 y 2013 a representado el periodo investigado, precisamente, por las particularidades regulatorias acaecidas en tal espacio temporal, por lo cual se descartan de plano los argumentos que aducen sorpresa o asombro por el hecho de que se tengan en consideración las fechas de entrada en vigencia de los decretos antes enunciados.

Adicionalmente, se reitera lo dispuesto en el informe motivado en el sentido de que las evidencias que obran en el expediente sí permiten deducir con certeza que hubo una continuidad de la vigencia de la tabla de fletes que incluso fue más allá del cambio de regulación referido. Sobre el particular se pone de presente lo siguiente:

No existe duda de que la “tabla de fletes para vehículo de transporte terrestre automotor de carga ¡PAara que el camionero sepa lo que debe cobrar!” Elaborada por la [REDACTED] y la [REDACTED] entró en vigencia a partir del mes de enero de 2013. Además es claro que dicha tabla de fletes fue elaborada con vocación de permanencia, pues en su mismo contenido se consignó el firme propósito de que fuera reajustada



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

trimestralmente, a partir del mes de marzo de 2013: "la presente tabla entra en vigencia en enero de 2013 junto a los incrementos de peajes; se reajustará cada tres (3) meses a partir de marzo de 2013".

De acuerdo con la declaración de [REDACTED], presidente de la [REDACTED]ccional Bogotá- Cundinamarca, rendida el 7 de junio de 2013, la tabla de fletes estaba vigente para ese entonces, pues aunque no reconoció su existencia formal puso de presente que tal iniciativa se estaba intentando organizar y que, pese a que le sugiriera a los transportadores de carga que cobraran tanto valor, en la práctica, a su parecer, nadie les estaba cumpliendo.

[...]

De acuerdo con lo dispuesto por [REDACTED], representante legal de la [REDACTED] [REDACTED], en declaración rendida el 18 de noviembre de 2015, desde que el MINTRANSPORTE eliminó la tabla de fletes con ocasión de la expedición del Decreto 2228 de 2013 (es decir, desde el 11 de octubre de 2013), e incluso hasta el momento en que se llevó a cabo tal diligencia, se siguieron expidiendo tablas de referencia para el sector, pese a que a su parecer, tales sugerencias no estaban siendo debidamente acatadas, ya que la gente terminaba trabajando a menor precios.

[...]

A partir de lo expuesto, es posible concluir que la tabla de fletes efectivamente sí existió y que el reajuste trimestral previsto para el año 2013 no solamente quedó consignado como un propósito de las asociaciones investigadas, sino que efectivamente sucedió. Se resalta que las declaraciones citadas reconocieron la expedición de un número plural de tablas de fletes y que, incluso, sostuvieron que tal conducta había sido adoptada con posterioridad a la desaparición del régimen de libertad tarifaria (extensión que ya se enmarca en una distorsión diferente, pues si la expedición de la tabla se extendió en el tiempo incluso después



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

de desmontado el régimen de libertad tarifaria, bien cabría considerar que las tarifas informadas en la misma no son las previstas en la regulación para el mismo propósito).

Se aclara además que el hecho de que las declaraciones citadas no señalen una fecha precisa de finalización o expiración de la vigencia del tabla de fletes – argumento que adujeron comúnmente los investigados- no resulta relevante ni mucho menos determinante en materia de caducidad, pues el solo hecho de que den cuenta de la continuidad de la conducta de influenciación de precios, incluso hasta más allá del 11 de octubre de 2013, es suficiente para concluir que la misma fue continuada y que ninguna de las fechas alegadas por lo investigados como constitutivas de caducidad es procedente o adecuada para tales efectos.

Así las cosas, no cabe duda de que el último hecho constitutivo de la conducta ocurrió hace menos de cinco (5) años, por lo cual, en los términos del artículo 27 de la Ley 1340 de 2009, es claro que la caducidad de la facultad sancionatoria no ha acaecido en el marco de la presente actuación administrativa [...].

Por otro lado, n está de más advertir, en consonancia con lo dispuesto en el informe motivado, que el hecho de que el texto de la tabla de fletes hubiera advertido que la misma entraría en vigencia en enero de 2013 y que se reajustaría cada tres (3) meses a partir de marzo de 2013, n permite concluir que la fecha a partir de la cual procede contabilizar el término de caducidad es 31 de marzo de 2013, pues una interpretación de tal naturaleza, desconocería el valor probatorio de las evidencias estudiadas. Como bien se dispuso en este sentido, el contenido de la tabla de fletes solamente se estableció como temporalidad el inicio de su vigencia- que es enero de 2013- más no un periodo de vigencia con expresa finalización.

[...]



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

En virtud de lo expuesto y de conformidad con el artículo 27 de la Ley 1340 de 2009, el término de caducidad de cinco (5) años en este caso deberá contarse a partir del último hecho constitutivo de la conducta que es objeto de investigación y que se encuentra debidamente acreditado en el expediente, el cual es, cuando menos, el 11 de octubre de 2013, momento en el cual la tabla de fletes se habría dejado de observar por cuenta de la expedición del decreto 222 de 2013, mediante el cual se regresó al régimen regulado de precios en materia de transporte. En consecuencia, el despacho se abstendrá de declarar la caducidad que solicitan los investigados”.

- Sobre la participación del demandante en la conducta sancionada, la resolución No. 72158 de 2018, señaló que el señor [REDACTED] [REDACTED], como presidente de la Seccional Pasto de la [REDACTED] participó en la conducta restrictiva durante todo el tiempo y tuvo impacto sobre el mercado de transporte terrestre de carga y sobre los mercados cuyos insumos se transportaron por ese medio, ejecutando, elaborando, autorizando y tolerando el acto de influenciación de precios.

- **Análisis de la Sala:**

De conformidad con el artículo 27 de la Ley 1340 de 2009, la caducidad de la facultad sancionatoria en los asuntos de violación del régimen de protección de la competencia que adelanta la Superintendencia de Industria y Comercio, caducan transcurridos los “cinco (5) años de



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

haberse ejecutado la conducta violatoria o del último hecho constitutivo de la misma en los casos de conductas de trato sucesivo, sin que el acto administrativo sancionatorio haya sido notificado”.

Ahora bien, de conformidad con el expediente administrativo allegado al plenario, la Superintendencia de Industria y Comercio inició una investigación en contra de la [REDACTED]

[REDACTED] y varias personas naturales, entre las cuales se encuentra el demandante, a raíz de una queja presentada el 23 de abril de 2013, en la cual se señalaba que las asociaciones en comento crearon y difundieron una tabla de fletes para los servicios de transporte de carga, contrariando el régimen de libre competencia y las determinaciones del Ministerio de Transporte.

Puntualmente, la Superintendencia de Industria y Comercio encontró que la conducta violatoria del régimen de libre competencia recaía en el valor a pagar por remuneración pactada entre empresa de transporte y propietarios, poseedores, tenedores o conductores de vehículos, porque las asociaciones investigadas crearon una tabla de fletes que influía en los precios que debía cobrarse a las empresas de transporte.

Se indicó que todo lo anterior tuvo origen con la expedición del Decreto 2092 de 2011 del Ministerio de Transporte, mediante el cual, se permitió que las tarifas de transporte sean fijadas bajo el sistema de libre competencia.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

En efecto, el artículo 1 del Decreto 2092 de 2011, en cuanto al valor a pagar, definió lo siguiente:

“Valor a pagar: Es el valor que pacta la empresa de transporte con el propietario, poseedor o tenedor de un vehículo de servicio público de carga, en virtud de sus relaciones económicas por la movilización de las mercancías”.

No obstante, el artículo 3 *ejusdem* señaló que el Ministerio de Transporte fijaría un sistema de información de costos de referencia, para que sirva como apoyo en la determinación de los parámetros en la negociación económica.

Ahora bien, el artículo 1 del Decreto 2092 de 2011 fue modificado por el Decreto 2228 de 2013, el cual entró a regir desde el 11 de octubre de 2013, en los siguientes términos:

“Valor a pagar: Es el valor establecido entre la empresa de transporte y el propietario, poseedor o tenedor de un vehículo de servicio de carga, teniendo en cuenta los costos eficientes de operación establecidos en el sistema de información de costos de referencia adoptado por el Ministerio de Transporte.”

Lo anterior significa que desde el 11 de octubre de 2013, los valores a pagar por el servicio de transporte de carga deben establecerse según los costos de referencia establecidos por el Ministerio de Transporte.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Bajo ese contexto, se observa que la Superintendencia adelantó el proceso sancionatorio en contra del demandante, como integrante de la [REDACTED] cuestión que en esta instancia no está en discusión, ya que no fue objeto de apelación.

Según la Superintendencia de Industria y Comercio, la conducta violatoria del régimen de libre competencia investigada es de trato sucesivo y se ejecutó desde la vigencia del Decreto 2092 de 2011 hasta el 11 de octubre de 2013, fecha en la que comenzó a regir el Decreto 2228 de 2013.

Lo anterior, porque según se indica en la Resolución 72158 de 2018, los actos de colaboración, facilitación, autorización, ejecución o tolerancia de las conductas relacionadas con la limitación de la libre competencia e influencia para establecer los precios de productos se llevó a cabo a través de reuniones que datan de los años 2011, 2012 y 2013, elaboración de una tabla de fletes en el mes de enero de 2013 y la publicación y divulgación de la misma, a lo largo del año 2013, hasta la expedición del Decreto 2280 de 2013, que estableció la regulación de los valores a pagar libremente, sin que se puedan efectuar pagos por debajo de los costos eficientes de operación.

Ahora bien, de las pruebas que se logran observar en el expediente administrativo⁶, se observa que con la queja se aportaron copias de las

⁶ Se advierte que el expediente administrativo se encuentra desordenado, a pesar de los requerimientos que se realizaron en primera instancia para que se aporten de manera correcta los documentos.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

publicaciones realizadas en las páginas web y redes sociales de las asociaciones investigadas, que datan de enero al 24 de febrero de 2013, a las cuales se les realizó el análisis de datos y autenticidad por parte de los funcionarios de la entidad demandada. De las publicaciones en mención, se resaltan las de fecha 13 de febrero de 2013 y 24 de febrero del mismo año.

Igualmente, en la publicación de la tabla de fletes se advirtió que la misma entraría a regir desde el 16 de febrero de 2013 y se actualizaría cada tres meses, a partir del mes de marzo de 2013. Cabe anotar que no existe prueba de tal actualización y tampoco de una publicación posterior de la mencionada tabla.

Hasta ese punto, podría asegurarse que, tratándose de una conducta de trato sucesivo, el último hecho generador de la conducta investigada data del 24 de febrero de 2013, última fecha acreditada de la divulgación de la tabla de fletes, luego, teniendo en cuenta que la Resolución 72158 se expidió el 27 de septiembre de 2018, podría afirmarse que a la fecha, la entidad demandada ya había perdido su facultad sancionadora, pues los cinco años para la ocurrencia de la caducidad vencían el 25 de febrero de 2018.

No obstante, según el acto demandado, dentro del proceso sancionatorio se practicaron unos testimonios del representante legal de la [REDACTED] y del representante de dicha asociación en la seccional Valle, con los que se acreditaba que la



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

tabla de fletes siguió vigente hasta después de la entrada en vigencia del Decreto 2228 de 2013.

En efecto, sobre dichos testimonios, se transcribió lo siguiente:

- De conformidad con la declaración de **PEDRO ANTONIO AGUILAR RODRÍGUEZ**, presidente de la ACC, rendida el 19 de noviembre de 2015, la referida "tabla" efectivamente se expidió en varias ocasiones después de su primera versión, al punto que fue difundida en varias oportunidades y por diferentes medios:

"(...)

DELEGATURA: Luego de que se expediera el Decreto en el 2011 que eliminó la tabla de fletes, ¿Ustedes se reunieron con ATC para presentar una propuesta de tablas de referencia?

PEDRO ANTONIO AGUILAR RODRÍGUEZ: A ver, nosotros nos hemos reunido más o menos desde finalizando el 2011 para acá, después de que el Gobierno Nacional cuando sacó el Decreto 2092 hizo unas mesas de trabajo en Bogotá donde prácticamente se les desvirtuó todo porque ellos quieren traer una libertad vigilada que se da en España, pero prácticamente en Colombia no se puede dar por la gran sobreoferta de vehículos de carga que hay (...)

DELEGATURA: Esos documentos que pasaron Ustedes en los que se anunció públicamente, por las noticias por las páginas, que Ustedes habían presentado al Gobierno una tabla de precios de referencia. Como unas pautas para que los camioneros tuvieran ya que se había eliminado esa tabla de fletes... ¿Sí?

PEDRO ANTONIO AGUILAR RODRIGUEZ: (...) Nosotros, en varias ocasiones, hemos sacado una tabla de referencia para que el camionero prácticamente no abusen de él. Que esas tablas de referencia las hemos sacado en volantes y las hemos sacado en el periódico que teníamos en la ACC. ¿Con qué fin? Con el fin de que el camionero sepa cuánto es el costo operativo de un viaje Buenaventura-Bogotá o un viaje Barranquilla-Bogotá.

(...)¹²⁴. (Negrillas y subrayado fuera del texto).

- De acuerdo con lo dispuesto por **JUAN EDUARDO ELVIRA VALENCIA**, representante legal de la **ACC SECCIONAL VALLE DEL CAUCA**, en declaración rendida el 18 de noviembre de 2015, desde que el **MINTRANSPORTE** eliminó la tabla de fletes con ocasión de la expedición del Decreto 2228 de 2013 (es decir, desde el 11 de **abre** de 2013), e incluso hasta el momento en que se llevó a cabo tal diligencia, se siguieron expediendo tablas de referencia para el sector, pese a que, a su parecer, tales "sugerencias" no estaban siendo debidamente acatadas, ya que la gente terminaba trabajando a menor precio:



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

"(...)

DELEGATURA: En el 2011 el Ministerio expidió un Decreto en el cual eliminaba esas tablas de fletes. Pero, luego de eso, ¿la asociación junto con alguna otra entidad creó una tabla de referencia?

JUAN EDUARDO ELVIRA VALENCIA: Siempre nosotros hemos hecho tablas de referencia. Pero legalmente, el Gobierno desde el 2008 fue la última que se hizo. En el 2011 el Gobierno nos la derogó. Y dijo que no iba a haber más tabla de fletes.

DELEGATURA: ¿Es decir que, desde que el Ministerio eliminó la tabla de fletes, Ustedes han puesto como unas tablas de referencia?

JUAN EDUARDO ELVIRA VALENCIA: Sí.

DELEGATURA: ¿Para los fletes?

JUAN EDUARDO ELVIRA VALENCIA: Para los fletes.

(...)

DELEGATURA: ¿Por qué se decidió crear esa referencia?

JUAN EDUARDO ELVIRA VALENCIA: ¿Por qué se decidió crear esa referencia? Porque como estábamos trabajando bajo oferta y demanda, y el parque automotor está sobre ofertado. Entonces a nosotros el lavado de activos nos tenía, nos tiene, en una crisis tremenda. Entonces hay gente que no le importa llevar una carga de equis parte a equis parte, así no le quede nada, con tal de lavar su dinero. Entonces se hizo esa tabla de referencia para que el transportador tuviera, más o menos, una base de cuánto sería lo mínimo que pudiera transportar. Que, inclusive, ni siquiera se tiene en cuenta porque la gente trabaja a menos precio.

DELEGATURA: ¿Cuándo hicieron Ustedes esa tabla de referencia?

JUAN EDUARDO ELVIRA VALENCIA: No, eso se ha ido haciendo. En el 2008, en el 2009. Legalmente en el 2008 la teníamos. Nos la quitaron en el 2011. Y de ahí para acá se ha hecho. Se ha ido mejorando a nivel del costo de la canasta, como se vaya aumentado.

La sala observa que dichas declaraciones reafirman la elaboración de una tabla de referencia de valores para fletes por parte de las asociaciones investigadas, lo cual, en efecto, se llevó a cabo en el mes de enero de 2013, y aunque los testimonios no dan cuenta de una fecha en concreto hasta la cual se pudiera extender la conducta investigada, si se puede deducir que la tabla de referencias del valor a pagar se ha ido estableciendo por parte de dichas asociaciones desde el año 2011, siendo una conducta continuada, más allá de la fecha de su divulgación.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, según lo manifestado por la entidad demandada y los testimonios del proceso sancionatorio, la



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

elaboración y divulgación de la tabla de fletes por parte de los sujetos investigados surgió como respuesta a la expedición del Decreto 2092 de 2011 y la presunta inexistencia de una tabla de fletes establecida por el Ministerio de Transporte.

Ahora, la colaboración, facilitación, autorización, ejecución o tolerancia de las conductas relacionadas con la limitación de la libre competencia e influencia para establecer los precios de productos no se termina únicamente con la elaboración o divulgación de la tabla de fletes en una fecha exacta, sino que se mantiene durante la vigencia y aplicación de la misma.

En virtud de lo expuesto, es posible deducir que la conducta violatoria del régimen de competencia se extendió hasta el 11 de octubre de 2013, es decir, hasta la expedición y entrada en vigencia del Decreto 2228 de 2013, porque este estableció una limitación frente al valor a pagar por fletes, y no fue sino hasta ese momento en que se determinó que el valor a pagar por el servicio de transporte de carga debía establecerse teniendo en cuenta el sistema de costos de referencia del Ministerio de Transporte.

Adicionalmente, se advierte que no se alegó ni se demostró que la tabla de fletes elaborada por los investigados quedara sin efectos o se retirara antes de la vigencia del Decreto 2228 de 2013, o que el demandante, en su condición de integrante de la Junta Directiva de [REDACTED]
[REDACTED], emitiera un pronunciamiento o recomendara la inaplicación de la tabla antes del 11 de octubre de 2013.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

En ese orden, la fecha de cesación de la conducta fue el 11 de octubre de 2013, lo cual significa que la entidad demandada tenía hasta el 12 de octubre de 2018 para notificar la decisión, antes de que caducara su facultad sancionatoria. Como la notificación del acto ocurrió por aviso el 8 de octubre de 2018, la Sala considera que no ocurrió la caducidad de la facultad sancionatoria de la entidad demandada, y por lo tanto, se confirmará la sentencia de primera instancia.

2.1. Conclusión:

La Sala concluye que debe confirmarse la sentencia de apelación, porque la parte demandante no desvirtuó la presunción de legalidad de los actos demandados, en lo que concierne a la caducidad de la facultad sancionatoria.

3. De las costas procesales:

El Consejo de Estado no tiene una posición unificada frente a la condena en costas procesales, como tampoco la tiene frente al entendimiento que debe darse a la modificación del artículo 188 del CPACA, introducida por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021⁷

No obstante, conforme al art. 365 del CGP, en los procesos y actuaciones en que haya controversia, se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva de manera

⁷Sección Segunda – Radicación 05-001-23-33-000-2015-024-04-01 (3107-2021) 18 de octubre de 2023.
Sección Tercera – Radicación 11001032600020190001100 (63217) 11 de octubre de 2023.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

desfavorable el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación, o revisión que hubiera propuesto.

A su turno, los artículos 361 y 366 del CGP establecen que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho; las costas serán tasadas y liquidadas con criterios objetivos y verificables en el expediente; y para la fijación de agencias en derecho deben aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura; en el evento de que aquellas estipulen un mínimo y un máximo, el juez debe atender otros criterios que se indicarán más adelante.

La condena en costas es una carga de estirpe objetivo y se impone a la parte vencida en el proceso sin que sea exigible examinar su conducta o proceder subjetivo; luego, no puede consultarse, respecto de ella, la conducta observada en el curso del proceso, si obró o no con temeridad, o de buena o mala fe.

El juez no puede realizar un juicio de valor respecto al comportamiento procesal de la parte vencida en el proceso, para establecer si le condena o no en costas, porque basta con advertir que se trata de la parte vencida en el debate procesal, para imponerle condena en costas. Al respecto, es pertinente citar lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia C -157 de 2013, en la cual se analizó la exequibilidad del art. 206 del CGP, así:

“La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto, según el artículo 365. Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366, se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra”.

Como se observa, la condena en costas, conforme al art. 365 del CGP, se impone a la parte vencida en aplicación de un criterio meramente objetivo, de modo que no hay lugar a examinar la temeridad o mala fe de las partes.

Ahora bien, para tasar las costas es necesario verificar de forma objetiva los gastos acreditados en el proceso, tales como: copias, desgloses, certificaciones, autenticaciones, notificaciones y similares (cuyos valores se atienen a la regulación que sobre el arancel judicial determine el Consejo Superior de la Judicatura).

Frente a las agencias en derecho, para su fijación deben aplicarse los Acuerdos 1887 de 2003 o PSAA16-10554 –vigente a partir del 5 de agosto de 2016–, según sea el caso.

Los referidos acuerdos autorizan al juez, en algunos procesos, a moverse dentro de los parámetros que allí se fijan; además, si se trata



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

de establecer un parámetro mínimo y máximo debe acudirse a lo dispuesto en el numeral 4º del art. 366 del CGP, cuando establece que el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.

La fijación de agencias en derecho que haga el magistrado sustanciador o juez (según corresponda), se hará, aunque la parte hubiera litigado sin apoderado (art. 366 numeral 3º del CGP).

Adicionalmente, la tasación de agencias en derecho no puede hacerse en la sentencia, puesto que, de procederse a ello, se desconocería de plano el derecho de contradicción que tienen las partes frente a la fijación de su monto, tal como lo autoriza el numeral 5º del artículo 366 del CGP, según el cual, las expensas y el monto de las agencias en derecho solo podrán controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación contra el auto que aprueba la liquidación de costas.

Al respecto, no se puede olvidar que la tasación de agencias en derecho corresponde al juez de primera instancia mediante auto en aplicación de la sentencia que impone costas y conforme a las reglas jurídicas ya enunciadas (art. 366 numeral 3º del CGP), fijadas las agencias en derecho por parte del juez, el Secretario procederá a liquidarlas, liquidación cuya aprobación también le compete al juez mediante auto, el cual es pasible del recurso de apelación, según lo normado en el numeral 5º del art. 366 de la normatividad citada.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Ya en el caso concreto, ante la no prosperidad del recurso interpuesto, la Sala condenará en costas procesales de esta instancia a la parte demandada y a favor de la parte demandante, conforme lo establecen los artículos 365 y 366 del CGP.

4. De la decisión:

En razón y mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño – Sala Segunda de Decisión – administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

DECIDE:

PRIMERO. –Confirmar la sentencia apelada, pero por las razones expuestas en la parte motiva de este pronunciamiento.

SEGUNDO. – Condenar en costas procesales de esta instancia a la parte demandante, en favor de la parte demandada, las cuales serán liquidadas por el juzgado de primera instancia, conforme a los artículos 365 y 366 del CGP.

TERCERO– En firme la presente decisión, se devolverá el expediente al juzgado de origen, previo las anotaciones de rigor en libros radicadores y en Samai.

Decisión discutida y aprobada en Sala de Decisión de la fecha.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Segunda de Decisión**

Ana Beel Bastidas P
Ana Beel Bastidas Pantoja

Magistrada

Paulo León Espana P
Paulo León España Pantoja

Magistrado

Sandra Lucia Ojeda I
Sandra Lucía Ojeda Insuasty

Magistrada