



Bogotá D.C.,

Señor
MARIO ENRIQUE ACOSTA FERNANDEZ

Asunto: Solicitud de concepto.
TRANSPORTE- MANIFIESTO DE CARGA ELECTRÓNICO
Radicado No. 20243030443592 del 15 de marzo de 2024

Respetado señor Acosta, reciba un cordial saludo de parte del Ministerio de Transporte.

La Oficina Asesora de Jurídica (en adelante OAJ) del Ministerio de Transporte, en ejercicio de sus funciones, se permite dar respuesta a su solicitud contenida en el documento radicado con el No. 20243030443592 el 15 de marzo de 2024, mediante el cual formula la siguiente:

CONSULTA

“Los manifiestos de carga electrónico expedidos en la plataforma RNDC del transporte terrestre por carretera son documentos públicos que se pueden solicitar y estos ser permitidos para observarlos o ser vistos en el ejercicio del derecho de inspección ejercido por un socio de una empresa de transportes de tipo o forma jurídica Sociedad por Acciones Simplificadas.

CONSIDERACIONES

En virtud de lo preceptuado en el artículo 8 del Decreto 087 de enero 17 de 2011, modificado por el Decreto 1773 de 2018, se establecen entre otras las siguientes funciones de la OAJ de este Ministerio:

“8.1. Asesorar y asistir al Ministro y demás dependencias del Ministerio en la aplicación e interpretación de las normas constitucionales y legales.

(...)

8.7. Atender y resolver las consultas y derechos de petición relacionados con las funciones de la oficina, presentados ante el Ministerio por personas de carácter público o privado”.

Por lo anterior, esta OAJ tiene funciones específicas, lo que implica analizar de manera abstracta y general el tema objeto de estudio. No tiene facultades para resolver casos





concretos presentados a la administración.

Marco normativo y jurisprudencial:

El servicio público de transporte terrestre automotor de carga fue definido en el artículo 2.2.1.7.3 del Decreto 1079 de 2015: *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte”* el cual establece:

“Artículo 2.2.1.7.3. Servicio público de transporte terrestre automotor de carga. *Es aquel destinado a satisfacer las necesidades generales de movilización de cosas de un lugar a otro, en vehículos automotores de servicio público a cambio de una remuneración o precio, bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, excepto el servicio de transporte de que trata el Decreto 2044 del 30 de septiembre de 1988”*

El manifiesto de carga y su titular se encuentran definidos en el artículo 2.2.1.7.4 ibidem así:

“Artículo 2.2.1.7.4. Definiciones. *Para la interpretación y aplicación del presente Capítulo, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

- *Manifiesto de carga: es el documento que ampara el transporte de mercancías ante las distintas autoridades, por lo tanto, debe ser portado por el conductor del vehículo durante todo el recorrido. Se utilizará para llevar las estadísticas del transporte público de carga por carretera dentro del territorio nacional.*
(...)

Titular del manifiesto electrónico de carga: es el propietario, poseedor o tenedor de un vehículo de servicio público de carga a quien se le debe el Valor a Pagar. El manifiesto electrónico de carga prestará mérito ejecutivo, en los términos de los Códigos de Comercio y de Procedimiento Civil o las leyes y decretos que los modifiquen o sustituyan.

La empresa de carga expedirá dos originales del mismo tenor, uno con destino al propietario, poseedor o tenedor del vehículo de servicio público de carga y otro para esta”.

A su vez, el artículo 2.2.1.7.5.1 señala que:

“ARTÍCULO 2.2.1.7.5.1. Manifiesto de carga. *La empresa de transporte habilitada, persona natural o jurídica, expedirá directamente el manifiesto de carga para todo transporte terrestre automotor de carga que se preste como servicio público de radio de acción intermunicipal o nacional”.*

El artículo 2.2.1.7.5.3. define las condiciones del manifiesto electrónico de carga así:

“ARTÍCULO 2.2.1.7.5.3. Manifiesto electrónico de carga. *La empresa de transporte deberá expedir y remitir al Ministerio de Transporte, en los términos y*

Ministerio de Transporte

Recuerde que no debe hacer ningún tipo de pago para agilizar trámites en el Ministerio de Transporte.

Denuncie presuntos actos de corrupción en los trámites y servicios de la Entidad al 018000 110950

Atención virtual de lunes a viernes de 7:00 a.m. a 5:00 p.m., agendando su cita a través del enlace: <https://bit.ly/2UFTeTF>

Línea de servicio al ciudadano: (+57 601) 3240800 opción 1. Línea gratuita nacional: 01 8000 112042

Radicación de PQRS-WEB: <https://mintransporte.powerappsportals.com>

Correo electrónico: servicioalciudadano@mintransporte.gov.co de lunes a viernes de 7:30 a.m. a 4:30 p.m.





condiciones que establezca este, el manifiesto electrónico de carga, elaborado de manera completa y fidedigna.

El Ministerio de Transporte es la autoridad competente para diseñar el formato único de manifiesto electrónico de carga, la ficha técnica para su elaboración y los mecanismos de control correspondientes, de manera que se garantice el manejo integral de la información en él contenida.

La información que se consigne en el manifiesto electrónico de carga podrá ser compartida con otras entidades del Estado, como la Superintendencia de Puertos y Transporte, la Dirección de Impuestos Aduanas Nacionales - DIAN y la Unidad de Información y Análisis Financiero -UIAF-, para lo de sus respectivas competencias.

El Ministerio de Transporte podrá incorporar al diseño del manifiesto electrónico de carga herramientas tecnológicas, tales como mecanismos de pago electrónicos del valor de los servicios que el mismo recoge”.

El formato de manifiesto electrónico de carga debe contener la siguiente información:

ARTÍCULO 2.2.1.7.5.4. Formato de manifiesto electrónico de carga. El formato de manifiesto electrónico de carga debe contener, como mínimo, la siguiente información:

1. La identificación de la empresa de transporte que lo expide.
2. Tipo de manifiesto.
3. Nombre e identificación del propietario, remitente y destinatario de las mercancías.
(...)”.

De acuerdo con el numeral 4 del artículo 2.2.1.8.3.1 *ibidem* los documentos que soportan la operación en el transporte terrestre automotor de carga son los siguientes:

“ARTÍCULO 2.2.1.8.3.1. DOCUMENTOS QUE SOPORTAN LA OPERACIÓN DE LOS EQUIPOS. De acuerdo con la modalidad de servicio y radio de acción autorizado, los documentos que sustentan la operación de los equipos son:

(...)

4. Transporte público terrestre automotor de carga:
 - 4.1. Manifiesto de Carga.
 - 4.2. Documentos exigidos por los reglamentos para transportar mercancías consideradas como peligrosas, cargas extrapesadas y extradimensionadas.”

En materia de la definición de “documento público”, la Corte Constitucional mediante Sentencia No. T-473 de 1992, indicó:

“Desde el punto de vista del procedimiento, el documento es básicamente un medio de prueba. El artículo 251 del Código de Procedimiento Civil define que son documentos los

Ministerio de Transporte

Recuerde que no debe hacer ningún tipo de pago para agilizar trámites en el Ministerio de Transporte.

Denuncie presuntos actos de corrupción en los trámites y servicios de la Entidad al 018000 110950

Atención virtual de lunes a viernes de 7:00 a.m. a 5:00 p.m., agendando su cita a través del enlace: <https://bit.ly/2UFTeTF>

Línea de servicio al ciudadano: (+57 601) 3240800 opción 1. Línea gratuita nacional: 01 8000 112042

Radicación de PQRS-WEB: <https://mintransporte.powerappsportals.com>

Correo electrónico: servicioalciudadano@mintransporte.gov.co de lunes a viernes de 7:30 a.m. a 4:30 p.m.





31-10-2024

escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares. Pueden ser públicos o privados.

El DOCUMENTO PÚBLICO, de acuerdo con la definición del mismo Código, es aquél otorgado por el funcionario público en ejercicio de su cargo o con su intervención. Se denomina INSTRUMENTO PÚBLICO cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario; se denomina ESCRITURA PÚBLICA cuando es otorgado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo. El documento privado es, por exclusión, todo el que no reúna los requisitos para ser público.

Se concluye entonces que desde y para la perspectiva procesal, el término "**documento público**" se define de acuerdo a la persona que lo produce (funcionario público), y será público en la medida en que se produzca con las formalidades legales. Tiene, por supuesto, un mayor valor probatorio que el documento privado. Es, por tanto, una perspectiva orgánica: el carácter público del documento lo determina la persona u órgano donde se origina. El ámbito de producción del documento -sujeto productor y calidad del mismo- es lo que define y determina, en últimas, su naturaleza pública". (Negrillas fuera del texto inicial).

De otra parte, mediante la Circular 100-000008 "Por la cual se reestructura y actualiza la Circular Básica Jurídica de la Superintendencia de Sociedades" se establecen las condiciones del derecho de inspección de la siguiente manera:

"El derecho de inspección es una prerrogativa individual inherente a la calidad de asociado consistente en la facultad que tienen de examinar, directamente o mediante persona autorizada para el efecto, los libros y papeles de la sociedad en la cual realizaron sus aportes, con el fin de enterarse de su situación administrativa, financiera, contable y jurídica.

3.8. Alcance del derecho de inspección. Para ejercer y permitir el ejercicio del derecho de inspección, se deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

3.8.1. El derecho de inspección se circunscribe a aquellos asuntos y documentos que tengan relación directa con las materias o asuntos propios de la reunión ordinaria del máximo órgano social y siempre que no se trate de documentos que versen sobre secretos industriales o información que de ser divulgada pueda ser utilizada en detrimento de la sociedad.

Al respecto, la Comunidad Andina - CAN - ha definido el secreto empresarial, como cualquier información no divulgada que una persona natural o jurídica legítimamente posea, que pueda usarse en alguna actividad productiva, industrial o comercial y que sea susceptible de transmitirse a un tercero, en la medida que dicha información cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 260 de la Decisión 486 de 2000.

Lo anterior cobra relevancia en los eventos en que los accionistas de una sociedad tengan a su vez la calidad de competidores, por lo que dependiendo del caso habrá

Ministerio de Transporte

Recuerde que no debe hacer ningún tipo de pago para agilizar trámites en el Ministerio de Transporte.

Denuncie presuntos actos de corrupción en los trámites y servicios de la Entidad al 018000 110950

Atención virtual de lunes a viernes de 7:00 a.m. A 5:00 p.m., agendando su cita a través del enlace: <https://bit.ly/2UFTeTf>

Línea de servicio al ciudadano: (+57 601) 3240800 opción 1. Línea gratuita nacional: 01 8000 112042

Radicación de PQRS-WEB: <https://mintransporte.powerappsportals.com>

Correo electrónico: servicioalciudadano@mintransporte.gov.co de lunes a viernes de 7:30 a.m. A 4:30 p.m.





31-10-2024

que revisar si existen razones válidas y suficientes para restringir el acceso a cierta información por pertenecer éstos a un mismo sector productivo y/o mercado, resultando evidente la posibilidad de competencia entre los mismos y, por tanto, de que la información que conozcan en ejercicio del derecho de inspección sea utilizada en detrimento de la sociedad sobre la que se ejerce la inspección, y en beneficio de los accionistas competidores, en cuyo caso resultaría razonable imponer la restricción de acceso a determinada información de relevancia comercial y que de darse a conocer a terceros puede perjudicar los intereses de la sociedad y sus asociados.

3.8.2. En materia de reserva documental, los asociados podrán examinar libros y papeles del comerciante, con la obligación de mantener en confidencialidad la información que tenga carácter reservado. No es posible solicitar que se ponga a disposición de los accionistas documentos distintos de los señalados en las normas comerciales.

3.8.3. En materia de protección de datos personales, conforme a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1581 de 2012, los datos personales podrán suministrarse a terceros autorizados por el Titular o por la Ley, lo anterior significa que respecto de asuntos tales como el salario o remuneración que reciben los administradores de una sociedad, el legislador ha incluido a los asociados como sujetos autorizados para conocer, en ejercicio del derecho de inspección, la información detallada e individualizada sobre su remuneración con cargo al patrimonio social.

3.8.4. Respecto de operaciones específicas que se realicen en el marco del giro ordinario de los negocios de la sociedad, bastará con que los asociados sean informados adecuadamente sobre la gestión de la administración y el aspecto económico de la sociedad y tengan el conocimiento suficiente para poder participar activamente en la reunión del máximo órgano social en lo que a esos temas se refiera. El objetivo es que los asociados puedan documentarse suficiente y adecuadamente de forma que esto permita una activa participación y un ejercicio informado de derechos políticos en la asamblea general de accionistas.

3.8.5. Los libros de contabilidad y documentos de la sociedad no pueden ser sacados de las oficinas de la sociedad, so pretexto de poder ejercer el derecho de inspección, por cuanto, de una parte, la ley no prevé dicha posibilidad y de otra, dichos libros y documentos deben estar a disposición de los demás asociados en forma permanente o dentro del término señalado en la ley, dependiendo el tipo de sociedad de que se trate, para garantizarle a los asociados la posibilidad de ejercer su derecho adecuadamente. Esa restricción, en especial en cuanto a los documentos de la sociedad resultaría naturalmente morigerada si una sociedad decide poner a disposición de los asociados información por medios virtuales, sin que esa circunstancia los releve del deber de mantener la reserva sobre la misma.

3.8.6. El máximo órgano social podrá reglamentar el ejercicio del derecho de inspección a fin de evitar el entorpecimiento de la actividad comercial de la empresa y disponer aspectos como el horario para su ejercicio, los mecanismos para la consulta de la documentación, la necesidad de programar citas para el ejercicio individual del mismo, sin que tal reglamentación pueda, en ningún caso, comportar una violación de las normas que amparan el derecho de inspección de los accionistas.

La información que el administrador debe poner a disposición es por regla general, la





correspondiente al último ejercicio, pues los documentos propios a ejercicios anteriores, en principio fueron objeto de fiscalización individual en la oportunidad legal correspondiente. Sin embargo, es preciso señalar que el legislador ha definido los límites frente al alcance, la oportunidad y los sujetos a quienes les asiste el derecho de inspección; por tanto, le corresponde a la administración estudiar la información que será presentada a la asamblea de accionistas con el fin de determinar cuál será la extensión del derecho de inspección, determinando la razonabilidad de la información y la documentación puesta a disposición de los accionistas, teniendo en cuenta que podrían existir operaciones o registros que para su entendimiento, análisis y comprensión, requieren de la exhibición de documentos que eventualmente pueden abarcar un periodo de tiempo mayor al ejercicio que actualmente se presenta a consideración de la asamblea.

3.9. Documentos objeto del derecho de inspección: Son objeto de inspección todos los libros que lleva la sociedad y los demás documentos que establece la ley:

3.9.1. Libros de contabilidad con los comprobantes y documentos que justifiquen los asientos consignados en los mismos;

3.9.2. La correspondencia que la sociedad dirija y la que reciba que esté relacionada con los negocios sociales, toda vez que forma parte de los papeles del comerciante;

3.9.3. Los libros de actas de asamblea o junta de socios y de junta directiva (si aplica);

3.9.4. El libro de registro de socios y de accionistas (o de acciones);

3.9.5. Los estados financieros de fin de ejercicio y los demás documentos que la junta directiva o el representante legal presentan al máximo órgano social, así como los enunciados en el artículo 446 del Código de Comercio". (Subrayado fuera del texto inicial).

En relación con el derecho de inspección de las sociedades por acciones simplificadas, la Ley 1258 de 2008 "Por medio de la cual se crea la sociedad por acciones simplificada" señala:

"Artículo 20. Convocatoria a la asamblea de accionistas. Salvo estipulación estatutaria en contrario, la asamblea será convocada por el representante legal de la sociedad, mediante comunicación escrita dirigida a cada accionista con una antelación mínima de cinco (5) días hábiles. En el aviso de convocatoria se insertará el orden del día correspondiente a la reunión.

Cuando hayan de aprobarse balances de fin de ejercicio u operaciones de transformación, fusión o escisión, el derecho de inspección de los accionistas podrá ser ejercido durante los cinco (5) días hábiles anteriores a la reunión, a menos que en los estatutos se convenga un término superior".

(...)

Artículo 45. Remisión. En lo no previsto en la presente ley, la sociedad por acciones simplificada se regirá por las disposiciones contenidas en los estatutos sociales, por las





normas legales que rigen a la sociedad anónima y, en su defecto, en cuanto no resulten contradictorias, por las disposiciones generales que rigen a las sociedades previstas en el Código de Comercio. Así mismo, las sociedades por acciones simplificadas estarán sujetas a la inspección, vigilancia o control de la Superintendencia de Sociedades, según las normas legales pertinentes". (Subrayado fuera del texto inicial).

Desarrollo del problema jurídico

El servicio público de transporte terrestre automotor de carga es el destinado a satisfacer las necesidades generales de movilización de cosas de un lugar a otro, en automotores de servicio público a cambio de una remuneración bajo la responsabilidad de una empresa de transporte constituida y habilitada en esta modalidad, a no ser que se trate de la movilización de mercancías que señala el artículo 1 del Decreto 2044 de 1988.

A su vez, el manifiesto de carga es el documento que ampara el transporte de mercancías ante las autoridades de transporte y debe ser portado por el conductor durante todo el recorrido, además este documento es estadístico del cual se puede recolectar la información de la carga movilizada en el país.

El manifiesto de carga es el documento que soporta la operación de los equipos de transporte público terrestre de carga y es expedido por la empresa de transporte habilitada y deberá remitirlo al Ministerio de Transporte en los términos y condiciones establecidos por este.

De acuerdo con esto, no es un documento público en la medida que no es otorgado por un funcionario público en ejercicio de su cargo, por lo que se trata de un documento privado.

Ahora bien, respecto del derecho de inspección se debe tener en cuenta que se trata de una prerrogativa para revisar los libros y papeles de la sociedad por parte de los accionistas o socios.

La Superintendencia de Sociedades ha establecido unas pautas mínimas a tener en cuenta, respecto de los documentos que abarcan dicha inspección, por lo que frente a las operaciones específicas que se realizan dentro del marco del giro ordinario de los negocios, la citada Superintendencia señala que bastará con que los asociados sean informados sobre la gestión de la administración y el aspecto económico de la sociedad, salvo que los estatutos sociales establezcan alguna reglamentación diferente al respecto.

No obstante lo anterior, deberán aplicarse las reglas y condiciones pactadas en los estatutos sociales de la sociedad por acciones simplificada respecto de los documentos que abarquen la inspección.

Conclusión

En virtud de las normas parcialmente transcritas y frente a los interrogantes elevados en su escrito de consulta, se precisa lo siguiente:

Ministerio de Transporte

Recuerde que no debe hacer ningún tipo de pago para agilizar trámites en el Ministerio de Transporte.

Denuncie presuntos actos de corrupción en los trámites y servicios de la Entidad al 018000 110950

Atención virtual de lunes a viernes de 7:00 a.m. a 5:00 p.m., agendando su cita a través del enlace: <https://bit.ly/2UFTeTf>

Línea de servicio al ciudadano: (+57 601) 3240800 opción 1. Línea gratuita nacional: 01 8000 112042

Radicación de PQRS-WEB: <https://mintransporte.powerappsportals.com>

Correo electrónico: servicioalciudadano@mintransporte.gov.co de lunes a viernes de 7:30 a.m. a 4:30 p.m.





El manifiesto de carga es el documento que soporta la operación de los equipos de transporte público terrestre de carga y es expedido por la empresa de transporte habilitada, por lo que se trata de un documento privado.

En cuanto al derecho de inspección, la Superintendencia de Sociedades ha establecido unas pautas mínimas a tener en cuenta, respecto de los documentos que abarcan dicha inspección, sin embargo, deberán aplicarse las reglas y condiciones pactadas en los estatutos sociales de la sociedad por acciones simplificada respecto de los documentos que abarquen la inspección o las normas establecidas para las sociedades anónimas.

De acuerdo con lo expuesto, se absuelve el objeto de la consulta, concepto que tiene el alcance de que trata el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en consecuencia, no es de obligatorio cumplimiento ni tiene efectos vinculantes.

Atentamente,



FLAVIO MAURICIO MARIÑO MOLINA
Jefe Oficina Asesora de Jurídica

Elaboró: Alexandra Bautista Beltrán- Contratista OAJ

