

Bogotá, 24/11/2023

Al contestar citar en el asunto



Radicado No.: **20235331042491**

Fecha: 24/11/2023

Señor (a) (es)  
**Julio Gerlein Echeverria**  
Edificio Almirante Piso 5 -505  
Cartagena, Bolivar

Asunto: 10601 COMUNICACIÓN ACTOS ADMINISTRATIVOS

Respetado Señor(a) o Doctor(a):

Para su conocimiento y fines pertinentes de manera atenta me permito comunicarle que la Superintendencia de Transporte, expidió la resolución No. **10601** de fecha **23/11/2023** por lo cual le anexo copias de la misma.

Sin otro particular.

Atentamente,



Firmado  
digitalmente por  
BARRADA  
CRISTANCHO  
CAROLINA

**Carolina Barrada Cristancho**  
Coordinadora Grupo de Notificaciones

Anexo: Copia Acto Administrativo y CD.  
Proyectó: Nataly Alexandra Garzón Quintero  
Revisó: Carolina Barrada Cristancho

**MINISTERIO DE TRANSPORTE  
SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE**

RESOLUCIÓN NÚMERO **10601** DEL **23/11/2023**

*Expediente: 2021740260100020E*

Por la cual se resuelve el recurso de apelación invocado por MIPKO CONSTRUCTORES S.A.S. identificada con el NIT 800006608-7 en su calidad de miembro de la UNION TEMPORAL CONCESIÓN SANTA MARTA 2000 identificada con el No. 802.013.345-1, en contra de la Resolución 9572 del 15 de noviembre de 2022

**EL SUPERINTENDENTE DELEGADO DE CONCESIONES E INFRAESTRUCTURA**

En ejercicio de las facultades legales conferidas, el artículo 42 del Decreto 101 de 2000 modificado por el artículo 4 del Decreto 2741 de 2001, los artículos 4, 5, en especial, el numeral 11 del artículo 17 del Decreto 2409 de 2018, las demás normas concordantes, procede a resolver el recurso interpuesto:

**I. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

- 1.1. El artículo 2 de la Constitución Política dispuso entre los fines esenciales del Estado el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y la garantía efectiva de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; la defensa de la independencia nacional, el deber de mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Asimismo, estableció que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes del país en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.
- 1.2. El artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales; siempre en observancia de principios tales como la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y, de acuerdo, con la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.
- 1.3. El artículo 365 de la Constitución Política establece que al Estado le corresponde asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional de acuerdo con el régimen jurídico que para el efecto fije la ley, sin desconocer que estos servicios pueden ser prestados por el mismo Estado de manera directa o indirecta, por comunidades organizadas o por particulares, evento en el cual, el Estado mantiene la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.
- 1.4. El artículo 4 de la Ley 472 de 1998, por el cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política, introdujo un listado enunciativo de aquellos derechos colectivos de interés constitucional y, en su literal j), incluyó dentro de estos “[e]l acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna”.

**RESOLUCIÓN No. 10601 DE 23/11/2023**

- 1.5. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2<sup>1</sup> y el numeral 2 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993,<sup>2</sup> en concordancia con el inciso primero del artículo 5 de la Ley 336 de 1996,<sup>3</sup> el transporte es un servicio público esencial bajo la regulación del Estado que implica la prevalencia del interés general sobre el particular, especialmente, en cuanto a la garantía a todos los habitantes del territorio nacional de la adecuada prestación del servicio que permita el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de locomoción, circulación o movilidad<sup>4</sup>.
- 1.6. Asimismo, en el sector transporte la seguridad y la integridad de los usuarios es prioridad esencial dentro de la prestación del servicio público esencial de transporte, así como de los servicios conexos y complementarios que se prestan a través de la infraestructura dispuesta para tal fin. Esto lo dejó en claro el legislador en el artículo 2 de la Ley 105 de 1993, en los artículos 2 y 3 de la Ley 336 de 1996 y en el artículo 3 de la Ley 1682 de 2013.
- 1.7. El artículo 9 de la Ley 105 de 1993 señaló quienes pueden ser sujetos de las sanciones por violación a las normas reguladoras del transporte, según las disposiciones que rigen en cada modo, así: i) los operadores del servicio público de transporte y los de los servicios especiales, ii) las personas que conduzcan vehículos, iii) las personas que utilicen la infraestructura de transporte, iv) las personas que violen o faciliten la violación de las normas, v) las personas propietarias de vehículos o equipos de transporte y vi) las empresas de servicio público<sup>5</sup>.
- 1.8. El artículo 42 del Decreto 101 de 2000, modificado por el artículo 4 del Decreto 2741 de 2001 precisó quienes son los sujetos sometidos a inspección, vigilancia y control.<sup>6</sup>
- 1.9. La Superintendencia de Transporte en observancia de la delegación de que trata el artículo 4 del Decreto 2409 de 2018 ejerce las funciones de vigilancia, inspección y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su infraestructura velando por el libre acceso, seguridad y legalidad del transporte, en aras de contribuir a una logística eficiente del sector.

<sup>1</sup> Este artículo establece los principios fundamentales del transporte.

<sup>2</sup> "EL CARÁCTER DEL SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE".

<sup>3</sup> "El carácter de servicio público esencial bajo la regulación del Estado que la ley le otorga a la operación de las empresas de transporte público, implicará la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en cuanto a la garantía de la prestación del servicio y a la protección de los usuarios, conforme a los derechos y obligaciones que señale el Reglamento para cada Modo."

<sup>4</sup> preponderancia que también ha sido reconocida en diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional, por ejemplo, en las Sentencias C-450 de 1995, C-885 de 2010, T-604 de 1992, T-987 de 2012 y T-202 de 2013, en las que se destaca la protección especial que debe existir por parte del Estado

<sup>5</sup> Cfr. H. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 20 de abril de 2021. Radicación. 250002341000 2017 01935 00. Consejero Ponente: Édgar González López.

<sup>6</sup> "Estarán sometidas a inspección, vigilancia y control de la Supertransporte, exclusivamente para el ejercicio de la delegación prevista en los artículos 40, 41 y 44 de este decreto o en las normas que lo modifiquen, las siguientes personas naturales o jurídicas:

1. Las personas jurídicas con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte.
2. Las entidades del Sistema Nacional de Transporte, establecidas en la ley 105 de 1993, excepto el Ministerio de Transporte, en lo relativo al ejercicio de las funciones que en materia de transporte legalmente les corresponden.
3. Los concesionarios, en los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación y/o mantenimiento de la infraestructura de transporte en lo relativo al desarrollo, ejecución y cumplimiento del contrato, sobre los cuales se ejercerá inspección y vigilancia.
4. Los operadores portuarios.
5. Las personas jurídicas con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten servicios de instrucción y capacitación del servicio público de transporte.  
Las demás que determinen las normas legales".

RESOLUCIÓN No. 10601 DE 23/11/2023

- 1.10. Mediante Resolución Nro. 2331 del 7 de abril de 2021 se establecieron los parámetros de presentación de la información de carácter subjetivo que debían reportar a la Superintendencia de Transporte los sujetos objeto de inspección, vigilancia y control, correspondiente a la vigencia fiscal 2020.

## II. HECHOS Y ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

- 2.1. Mediante memorando Nro. 20207300076363 del 24 de diciembre de 2020<sup>7</sup> la Dirección de Promoción y Prevención de Concesiones e Infraestructura remitió para el estudio de mérito de investigación administrativa la información de empresas que presuntamente no habían procedido con el reporte de la información de carácter subjetivo correspondiente a la vigencia fiscal 2019.
- 2.2. La Dirección de Investigaciones de Concesiones e Infraestructura mediante Resolución Nro. 7381 del 25 de junio del 2021<sup>8</sup> abrió investigación administrativa en contra de la sociedad UNION TEMPORAL CONCESIÓN SANTA MARTA 2000, identificada con NIT. 802.013.345-1 y está conformada por las sociedades VALORCON S.A. identificada con NIT. 800.182.330-8; JULIO GERLEIN ECHEVERRÍA, identificado con la cédula de ciudadanía Nro. 7.400.659 de Barranquilla y MIPKO CONSTRUCTORES S.A.S. identificada NIT. 819.002.537- 3, y formuló el siguiente cargo:

**“CARGO ÚNICO:** De conformidad con lo expuesto en el ordinal séptimo y octavo del acápite de consideraciones, la sociedad UNION TEMPORAL CONCESIÓN SANTA MARTA 2000, identificada con el No. 802.013.345-1 conformada por las sociedades VALORCON S.A. identificada con el Nit. 800.182.330-8; JULIO GERLEIN ECHEVERRÍA identificado con la cedula de ciudadanía No. 7.400.659 de Barranquilla, y MIPKO CONSTRUCTORES S.A.S. identificada con el Nit. 819.002.537- 3, presuntamente no suministró la información requerida por la Superintendencia de Transporte de acuerdo con los parámetros y el plazo establecidos en la Resolución número 6299 del 28 de abril de 2020, modificada por las Resolución 6455 del 12 de junio de 2020 y Resolución 7700 del 2 de octubre de 2020, incurriendo en la infracción prevista en el literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996”.

- 2.3. El abogado Philipho Bonett Rodríguez en representación de la sociedad MIPKO CONSTRUCTORES S.A.S en su calidad de miembro de la UNION TEMPORAL CONCESIÓN SANTA MARTA 2000, solicitó copias de la actuación administrativa por medio del oficio con radicado Nro. 20215341071382 del 1 de julio de 2021.
- 2.4. CONSTRUSOCIAL S.A.S. en su calidad de miembro de la UNION TEMPORAL CONCESIÓN SANTA MARTA 2000 presentó escrito de descargos en contra de la apertura de investigación administrativa por medio de radicado Nro. 20215341139052 del 13 de julio de 2021.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Fls. 1 al 40 del expediente digital

<sup>8</sup> Fls. 41 al 46 del expediente digital

<sup>9</sup> Fls. 64 al 137 de expediente digital

**RESOLUCIÓN No. 10601 DE 23/11/2023**

- 2.5. El abogado Philipo Bonett Rodríguez en representación de la sociedad MIPKO CONSTRUCTORES S.A.S en su calidad de miembro de la UNION TEMPORAL CONCESIÓN SANTA MARTA 2000 presentó escrito descargos mediante radicado Nro. 20215341146032 del 14 de julio de 2021<sup>10</sup>.
- 2.6. La Dirección de Investigaciones de Concesiones e Infraestructura por medio de oficio de salida Nro. 20217400570391 del 11 de agosto de 2021<sup>11</sup> contestó la solicitud de copias del abogado Philipo Bonett Rodríguez en representación de la sociedad MIPKO CONSTRUCTORES S.A.S en su calidad de miembro de la UNION TEMPORAL CONCESIÓN SANTA MARTA 2000.
- 2.7. La Dirección de Investigaciones de Concesiones e Infraestructura a través de Resolución Nro. 12777 de 29 de octubre de 2021 resolvió sobre la práctica de pruebas, prescindió del periodo probatorio y corrió traslado para presentar alegatos de conclusión.<sup>12</sup>
- 2.8. MIPKO CONSTRUCTORES S.A.S. en su calidad de miembro de la UNION TEMPORAL CONCESIÓN SANTA MARTA 2000 presentó alegatos de conclusión a través de los radicados Nro. 20215341936922 del 17 de noviembre de 2021 y 20215341940062 del 18 de noviembre de 2021.
- 2.9. La Dirección de Investigaciones de Concesiones e Infraestructura por medio de la Resolución Nro. 9572 del 15 de noviembre de 2022 declaró responsable a la UNION TEMPORAL CONCESION SANTA MARTA 2000 identificada con NIT. 802013345 conformada por: VALORES Y CONTRATOS S.A. VALORCON S.A. EN REORGANIZACIÓN identificada con NIT. 800182330-8, JULIO GERLEIN ECHEVERRIA identificado con cédula de ciudadanía Nro. 7400659, CONSTRUSOCIAL S.A.S identificada con NIT. 819002537- 3 y MIPKO CONSTRUCTORES S.A.S. identificada con NIT. 800006608-7, por incurrir en la conducta del literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996 e impuso en su contra multa a título de sanción por DOSCIENTOS VEINTIUNO COMA OCHENTA Y SIETE UVT (221,87 UVT), equivalentes a nueve (9) salarios mínimos legales mensuales vigentes para la época de ocurrencia de los hechos, que equivale a la suma de SIETE MILLONES NOVECIENTOS MIL DOSCIENTOS VEINTISIETE PESOS M/CTE (\$7.900.227)<sup>13</sup>.
- 2.10. Mediante radicado Nro. 20225341797222 del 25 de noviembre de 2022, MIPKO CONSTRUCTORES S.A.S. en su calidad de miembro de la UNION TEMPORAL CONCESIÓN SANTA MARTA 2000, identificada con el No. 802.013.345-1, presentó de forma oportuna los recursos de reposición y en subsidio de apelación en contra de la decisión de la primera instancia y, dentro del mismo radicado, presentó una solicitud de aclaración, complementación y/o adición del acto administrativo que decidió de fondo la actuación administrativa.<sup>14</sup>
- 2.11. La Dirección de Investigaciones de Concesiones e Infraestructura por medio de Resolución Nro. 6492 del 28 de agosto de 2023, en sede de recurso de reposición, confirmó en todas sus

<sup>10</sup> Fls. 138 al 149 del expediente digital

<sup>11</sup> Fls. 230 expediente digital

<sup>12</sup> Fls. 231 al 233 del expediente digital

<sup>13</sup> Fls. 242 al 250 del expediente digital

<sup>14</sup> Fls. 312 al 316 del expediente digital.

RESOLUCIÓN No. 10601 DE 23/11/2023

partes la Resolución Nro. 9572 del 15 de noviembre de 2022 y concedió el recurso de apelación ante el Superintendente Delegado de Concesiones de Infraestructura.<sup>15</sup>

### III. ARGUMENTOS DEL RECURRENTE

Este Despacho sintetiza lo manifestado por el recurrente, así:

**3.1.** El recurrente aduce que la primera instancia profirió un acto administrativo no tuvo en cuenta la graduación y ponderación de la sanción de cada uno de los integrantes del consorcio, además, manifiesta que es cierto la Resolución Nro. 9572 del 15 de noviembre de 2020 en el antecedente quinto.

**3.2.** El recurrente expone que la sociedad MIPKO CONSTRUCTORES S.A.S. identificada con NIT. 800006608 no está obligada al cargue de información al sistema VIGIA, sin que ello implique asumir una responsabilidad, y manifiesta entre otras cosas lo siguiente: *“no puede ser sancionado por un porcentaje superior 3 a un 10%, de conformidad con su participación en la Unión Temporal CONCESION SANTA MARTA 2000 con NIT 802.013.345-1”*

**3.3.** El recurrente expone que en caso de una investigación donde se determine la responsabilidad del investigado se debe tener en cuenta el principio de non bis ídem, derecho de defensa y se debe obrar a favor del investigado en caso de duda o falta de certeza, adicionalmente en todo caso de responsabilidad prima el debido proceso conforme al artículo 29 constitucional

**3.4.** Adicionalmente, el recurrente manifiesta lo siguiente: *“(…) la naturaleza jurídica de la unión temporal al igual que el consorcio es la de un contrato atípico de colaboración empresarial, que se forma por la unión de esfuerzos de varias personas naturales o jurídicas para el desarrollo de un proyecto en común, que no genera la creación de una nueva persona jurídica, pero que a diferencia con el consorcio permite distribuir el riesgo. Las sanciones por el incumplimiento se impondrán de acuerdo con la participación de cada uno de los miembros en la ejecución del proyecto, que da nacimiento a la unión temporal”.*

**3.5.** Asimismo, el recurrente pone de presente que, en la Resolución 9572 del 15 de noviembre del 2022 donde se sancionó a la sociedad MIPKO CONSTRUCTORES S.A.S debió precisar únicamente al pago de setecientos noventa mil pesos (\$790.000) en atención a su participación en la Unión Temporal CONCESION SANTA MARTA 2000 con NIT 802.013.345-1

### IV. ANÁLISIS DEL DESPACHO

#### 4.1. Competencia de la Superintendencia de Transporte

El esquema de supervisión previsto en nuestra Constitución Política es un “sistema dual”, así: (a) de una parte, supervisión del Estado, bajo la orientación del Presidente y ejecutada por entidades especializadas y técnicas como la Superintendencia de Transporte; y de otra parte (b) supervisión

<sup>15</sup> Fls. 338 al 345 del expediente digital

RESOLUCIÓN No. 10601 DE 23/11/2023

por los ciudadanos, mediante acceso a documentos públicos, denuncias y ejercicio de acciones públicas<sup>16</sup>.

En lo que corresponde a lo primero (supervisión por parte del Estado), hay tres tipos de funciones de policía administrativa económica que se pueden ejercer: (i) el *poder* de policía -relacionado con la expedición de reglas generales-, (ii) la *función* de policía -relacionada con la expedición de actos jurídicos concretos y particulares, en ejecución y las reglas generales-, y (iii) la actividad de *policía* -relacionada con la operación material para ejecutar la función de policía-.<sup>17</sup> Nótese que poder, función y actividad de policía son actividades diferentes, independientes y complementarias.

En el caso de la Superintendencia de Transporte, esas funciones se concretan así:

- La Superintendencia de Transporte ejerce el “poder de policía”, pero limitado a la expedición de reglas dirigidas a los sujetos supervisados con el fin de: (a) instruirlos sobre cómo deben cumplir sus obligaciones legales y reglamentarias, o (b) imponer mecanismos de vigilancia eficientes.<sup>18</sup> Por esta vía no se crean obligaciones nuevas para los supervisados.
- Asimismo, dicha entidad ejerce la “función de policía”, aplicando la legislación vigente a casos concretos.<sup>19</sup> En este punto, por ejemplo, se desarrollan investigaciones para proteger el interés general.
- Como regla general la Superintendencia no ejecuta la “actividad de policía”, considerando que ni por virtud de la ley, ni de los decretos 101 de 2000 ni 2409 de 2018, cuenta con funciones para realizar acciones de control en vía.

Al respecto, según el modo de transporte, corresponde a la Policía Nacional y a los agentes de tránsito realizar el control de las disposiciones correspondientes en las vías dentro de su jurisdicción.<sup>20</sup> De esa forma, será la Policía Nacional y los agentes en cada jurisdicción quienes ejerzan las “actividades de policía” para el cumplimiento del régimen normativo del tránsito y transporte.

<sup>16</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-270 de 1994, C-205 de 2005, C-780 de 2007. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 02 de marzo de 2006. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>17</sup> Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 17 de febrero de 1994. Consejero Ponente: Delio Gómez Leyva.

<sup>18</sup> “La Superintendencia de Transporte tendrá las siguientes funciones: (...) 13. Impartir instrucciones para la debida prestación del servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y la protección de los usuarios del sector transporte, así como en las demás áreas propias de sus funciones: fijar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los trámites para su cabal aplicación.” Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 5. “Son funciones del Despacho del Superintendente de Transporte: (...) 6. Impartir instrucciones en materia de la prestación del servicio de transporte, la protección de sus usuarios, concesiones e infraestructura, servicios conexos; así como en las demás áreas propias de sus funciones: fijar criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su cabal aplicación.” Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 7.

“(…) Las superintendencias, entonces, cuentan por regla general, con la facultad de instruir a los destinatarios de su vigilancia y control sobre la forma de ejecutar de la mejor manera posible las normas que regulan sus actividades, y respecto de ciertos requisitos que ellos deben cumplir en aras de facilitar las labores de verificación y encauzamiento de las actividades, que son necesarias para la efectiva vigilancia y control a cargo de dichas entidades.” Cfr. H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 8 de marzo de 2007. CP: Ramiro Saavedra Becerra. Radicación número: 11001-03-26-000-1998-00017-00 (15071)

<sup>19</sup> Cfr. H. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 8 de marzo de 2007. Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>20</sup> Cfr. Ley 105 de 1993 art 8 y Ley 769 de 2002 art 6.

RESOLUCIÓN No. 10601 DE 23/11/2023

Para el cumplimiento de esas funciones de la Superintendencia de Transporte, se fijó su competencia de conformidad con los siguientes cinco (5) factores:

#### 4.1.1 Competencia subjetiva, o en función del sujeto

Respecto de la competencia subjetiva, se previó expresamente en el Decreto 101 de 2000 que son sujetos vigilados por la Superintendencia de Transporte, los siguientes:<sup>21</sup>

*(i) las **sociedades con o sin ánimo de lucro**, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte;*

*(ii) las entidades del Sistema Nacional de Transporte<sup>22</sup> establecidas en la Ley 105 de 1993<sup>23</sup>, excepto el Ministerio de Transporte, en lo relativo al ejercicio de las funciones que en materia de transporte legalmente les corresponden;*

*(iii) los concesionarios y administradores de infraestructura;*

*(iv) las sociedades portuarias,*

*(v) los organismos de tránsito y los organismos de apoyo al tránsito;*

*(vi) las demás que determinen las normas legales **normas legales** (lo subrayado y la negrita fuera del texto original).*

Es así como las funciones de esta Superintendencia se derivan directamente de la Constitución Política, recibidas a través de delegación Presidencial,<sup>24</sup> así como de las leyes que le atribuyen funciones y facultades a la entidad.<sup>25</sup>

<sup>21</sup> Cfr. Decreto 101 de 2000 artículo 42. Vigente, de conformidad con lo previsto en el Decreto 2409 de 2018.

<sup>22</sup> Artículo 1º.- Sector y Sistema Nacional del Transporte. Integra el sector Transporte, el Ministerio de Transporte, sus organismos adscritos o vinculados y la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional, en cuanto estará sujeta a una relación de coordinación con el Ministerio de Transporte.

Conforman el Sistema Nacional de Transporte, para el desarrollo de las políticas de transporte, además de los organismos indicados en el inciso anterior, los organismos de tránsito y transporte, tanto terrestre, aéreo y marítimo e infraestructura de transporte de las entidades territoriales y demás dependencias de los sectores central o descentralizado de cualquier orden, que tengan funciones relacionadas con esta actividad."

<sup>23</sup> "Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones"

<sup>24</sup> En virtud de las funciones atribuidas al señor Presidente de la República en el numeral 22 del artículo 189 de la Constitución Política. Esto es relevante, porque no todas las superintendencias son delegatarias del Presidente ni, por lo tanto, ejercen funciones de origen constitucional.

<sup>25</sup> Cabe aclarar que los "sujetos vigilados" corresponden a una categoría distinta de los "sujetos pasivos" del régimen de transporte, puesto que la segunda categoría es mucho más amplia. Los sujetos pasivos del régimen son aquellas personas que, en virtud de su actividad, pueden incidir en la correcta prestación del servicio público de transporte, y que por lo tanto también son destinatarios de las normas de transporte. Entre estos se encuentran previstas expresamente los operadores del servicio público de transporte y los de los servicios especiales, las personas que conduzcan vehículos, las personas que utilicen la infraestructura de transporte, las personas que violen o faciliten la violación de las normas, las personas propietarias de vehículos o equipos de transporte y las empresas de servicio público. Además, debemos recordar que la Superintendencia es la autoridad de protección del consumidor del sector transporte. Todo esto hace que la categoría de "sujetos pasivos" sea mucho más amplia que la de "sujetos vigilados". De hecho, la segunda (vigilados) sería un subconjunto de la primera (sujetos pasivos).

En efecto, se previó lo siguiente: "Artículo 9. Sujetos de las sanciones. Las autoridades que determinen las disposiciones legales impondrán sanciones por violación a las normas reguladoras del transporte, según las disposiciones especiales que rijan cada modo de transporte. Podrán ser sujetos de sanción: 1. Los operadores del servicio público de transporte y los de los servicios especiales. 2. Las personas que conduzcan vehículos. 3. Las personas que utilicen la infraestructura de transporte. 4. Las personas que violen o faciliten la violación de las normas. 5. Las personas propietarias de vehículos o equipos de transporte 6. Las empresas de servicio público".

#### 4.1.2. Alcance de la competencia subjetiva

Respecto de los sujetos vigilados antes descritos, la Superintendencia de Transporte ejerce una supervisión integral como regla general. Veamos:

- i. El Consejo de Estado resolvió en el año 2001 un conflicto de competencias sobre la entidad competente para supervisar a la empresa Metro de Medellín. Después del análisis de las competencias de la Superintendencia de Transporte y la Superintendencia de Sociedades, concluyó que la primera era la competente para ejercer la supervisión de la empresa:<sup>26</sup>

*“(…) Después de una interpretación sistemática y armónica de las normas citadas en los párrafos que anteceden, se advierte en este caso que la Superintendencia de Puertos y Transporte, que tiene atribuciones de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte, tiene tales atribuciones en relación con la empresa (...), **de manera general e integral, es decir, tanto en el ámbito objetivo que se relaciona con la prestación del servicio público, como en el subjetivo, relacionado con aspectos societarios o exclusivamente relacionados con la persona encargada de prestar el servicio.***

***La Superintendencia de Puertos y Transporte ejerce las indicadas funciones en virtud de delegación expresa contenida en los decretos 101 y 1016 de 2000, como se establece en los artículos y numerales señalados en esta providencia.***

***No podrían, en manera alguna, en el caso que se estudia, por el panorama constitucional y legal examinado, fraccionarse o dividirse las atribuciones de que tratan los artículos 82, 83, 84 y 85 de la ley 222 de 1995 delegadas expresamente a la Superintendencia de Puertos y Transporte en relación con las empresas o personas naturales que presten el servicio público de transporte, para entenderlas radicadas casi totalmente en esta última superintendencia o parcialmente en la de sociedades en relación con uno o unos pocos aspectos de la vigilancia y el control de las personas naturales o sociedades que prestan el servicio público de transporte. Ni la Constitución, ni las normas que se invocan en estas consideraciones como aplicables al caso concreto de la sociedad de cuyos estudios actuariales se trata, permiten la posibilidad de fraccionar o dividir aquellas atribuciones ni otra cualquiera posibilidad que implique duplicidad o decisiones encontradas, contrapuestas o contradictorias en el desempeño de las labores que cumplen las superintendencias en relación con aquellas personas que vigilan.”*** (negrilla fuera de texto).

---

Todo lo anterior ha sido reconocido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por lo menos en dos oportunidades. Al respecto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante auto interlocutorio nro. 2021-02-056 NYRD del 12 de febrero de 2021, manifestó que “la Superintendencia de Transporte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 numeral 4 de la Ley 105 de 1993, es una autoridad que tiene la facultad de imponer sanciones por la violación a las normas reguladoras del transporte y en el caso en concreto, pueden ser objetos de sanción aquellas personas que violen o faciliten la violación de las normas, sin que necesariamente sean sujetos de vigilancia, inspección y control de dicha entidad. En este orden de ideas, en este caso, el Despacho considera que la competencia para imponer sanciones por violación a la normatividad del transporte de acuerdo con las disposiciones señaladas en los párrafos anteriores está radicada en la Superintendencia de Puertos y Transporte”. Por su parte, el H. Consejo de Estado, en providencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del 20 de abril de 2021, refirió que “el ejercicio de las facultades sancionatorias de la Superintendencia de Transporte puede recaer en personas que no necesariamente están sometidas a la inspección, vigilancia y control de dicha autoridad, pues tales facultades están previstas para todos aquellos que incurran en la violación a las normas reguladoras del transporte, sean entidades vigiladas por la Superintendencia de Transporte o no, sean personas naturales o personas jurídicas.”

<sup>26</sup> Cfr. H. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Sentencia del 25 de septiembre de 2001. Radicado C-746. Consejero Ponente: Alberto Arango Mantilla

RESOLUCIÓN No. 10601 DE 23/11/2023

- ii. Esa misma línea se mantuvo posteriormente en la jurisprudencia del Consejo de Estado.<sup>27</sup> Particularmente, en el caso de las cooperativas el Consejo de Estado se pronunció respecto de las competencias de la Superintendencia de Transporte y la Superintendencia de Economía Solidaria, así:<sup>28</sup>

*“(…) Ante la decisión de la Superintendencia de Puertos y Transportes en el sentido de que ella no debe desplegar las funciones de inspección, vigilancia y control de cooperativas, se considera que no le asiste razón toda vez que **el artículo 42 del decreto 101 no excluye de su control a las cooperativas dedicadas al transporte**; por el contrario, las incluye cuando dice ‘... Sujetos de la inspección, vigilancia y control... las siguientes personas naturales o jurídicas: 1. Las sociedades con o sin ánimo de lucro ... que presten el servicio público de transporte.’”* (negrilla fuera de texto).

- iii. En la doctrina también se ha precisado que la competencia de la Superintendencia de Transporte es integral y, por lo tanto, no aplica la regla de residualidad para la Superintendencia de Sociedades:

*“(…) a partir de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, el 25 de septiembre de 2001, las sociedades que, de acuerdo con el decreto 101 de 2000 estén vigiladas por esa superintendencia, deben cumplir las obligaciones de fiscalización ante ese despacho, sin injerencia alguna de la Superintendencia de Sociedades. **En palabras el Consejo de Estado, las atribuciones que cumple la Superintendencia de Puertos y Transporte le han sido conferidas ‘de manera integral, es decir, tanto en el ámbito objetivo que se relaciona con la prestación del servicio público, como en el subjetivo, relacionado con aspectos societarios o exclusivamente relacionados con la persona encargada de cumplir el servicio’.** (...) **la voluntad del legislador es la de evitar fraccionamientos o duplicidad en el ejercicio de esas atribuciones por las diferentes superintendencias, así como impedir que entre estas se presenten casos de vigilancia concurrente sobre determinadas situaciones fácticas o jurídicas que presenten las sociedades sometidas a los controles estatales’.** (...) **Por ello cualquier atribución de fiscalización asignada a la Superintendencia de Sociedades se entenderá radicada también en cabeza de la referida Superintendencia de Puertos, aunque no se encuentre prevista de modo expreso en el decreto 101 de 2000**”.*<sup>29-30-31</sup> (negrilla fuera de texto)

<sup>27</sup> Cfr. H. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 4 de febrero de 2010. También ver: H. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Providencia del 11 de julio de 2017. Radicado 2017-00041. También ver: H. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Providencia del 26 de septiembre de 2017. Radicado 2017-00023.

<sup>28</sup> Cfr. H. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de mayo de 2002. Rad. 11001-03-15-000-2001-0213-01(C). Consejero Ponente: Tarsicio Cáceres Toro.

<sup>29</sup> “En estos casos no operará el régimen de competencia residual, de modo que **la autorización gubernamental deberá serle solicitada a esa dependencia (Superintendencia de Transporte)**. Como se explicó anteriormente, a partir de la sentencia proferida por el Consejo de Estado, el 25 de septiembre de 2001, las sociedades que, de acuerdo con el decreto 101 de 2000 estén vigiladas por esa superintendencia, **deben cumplir las obligaciones de fiscalización ante ese despacho, sin injerencia alguna de la Superintendencia de Sociedades. En palabras el Consejo de Estado, las atribuciones que cumple la Superintendencia de Puertos y Transporte le han sido conferidas ‘de manera integral, es decir, tanto en el ámbito objetivo que se relaciona con la prestación del servicio público, como en el subjetivo, relacionado con aspectos societarios o exclusivamente relacionados con la persona encargada de cumplir el servicio’.** Esta misma tesis ha sido, naturalmente, acogida por la Superintendencia de Sociedades, como puede apreciarse en el oficio 320-012501 de abril 2 de 2002.” (negrilla fuera de texto) Cfr. REYES VILLAMIZAR, Francisco. “Derecho Societario”. Tomo II. Editorial Temis. Bogotá D.C., 2004. Pp. 19, 42 y 126.

<sup>30</sup> “En el referido pronunciamiento [la sentencia proferida por la sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado el 25 de septiembre de 2001], relativo a una sociedad cuyo objeto social consistía en el transporte aéreo, el alto tribunal señaló que, por cuanto la vigilancia ejercida sobre los prestadores de ese servicio, estaba radicada en cabeza de la **Superintendencia de Puertos y Transporte, esta entidad debía ejecutar con exclusividad todas las facultades de fiscalización gubernamental sobre el mencionado sujeto.** En palabras del Consejo de Estado, ‘al examinar los artículos 83, 84 y 85 de la citada ley 222 de diciembre 20 de 1995, la sala encuentra que tales disposiciones están relacionadas con las funciones de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades. Sin embargo, tiene esta Superintendencia tales funciones en tanto los entes objeto de vigilancia no estén sometidos a la vigilancia y control de otras superintendencias por asignación expresa de aquellas funciones, o no se encuentren sujetos a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria o de Valores’. Y más adelante expresa que, ‘precisamente la norma del artículo 228 de la ley 222, así como las que más adelante

RESOLUCIÓN No. 10601 DE 23/11/2023

- iv. Vale la pena rescatar que cuando se trata de sociedades de objeto social múltiple, la anterior regla puede variar. El Consejo de Estado en pronunciamiento del 6 de septiembre de 2017<sup>32</sup>, definió un conflicto de competencias entre la Superintendencia de Sociedades y esta Superintendencia de Transporte, señalando lo siguiente:

*“(…) [l]a regla de vigilancia integral por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte adoptada en otras oportunidades por esta Corporación, **no puede aplicarse de manera exegética o automática en el caso de sociedades que realicen múltiples actividades económicas, pues habrá casos en que la vigilancia subjetiva le corresponderá a la Superintendencia de Sociedades.** (...) La función de vigilancia de la Superintendencia de Puertos y Transporte se encuentra ligada al tránsito, el transporte y su infraestructura, siendo lo razonable que esa función recaiga sobre personas jurídicas dedicadas a esa clase de actividades. (...) Por lo tanto, hay fundamentos tanto normativos como lógicos para que la Superintendencia de Puertos y Transporte realice una vigilancia integral sobre las sociedades que tengan como objeto social único o se dediquen de manera principal a la actividad de servicio público de transporte o a la operación portuaria. Ahora bien, es importante anotar, que, aunque el artículo 12 de la Ley 1242 de 2008 permite que la Superintendencia de Transporte realice una vigilancia tanto objetiva como subjetiva sobre las sociedades sujetas a su control, no es menos cierto que esta premisa tiene sentido en la medida en que dichas sociedades estén dedicadas de manera exclusiva o principal a actividades relacionadas con el tránsito, el transporte y su infraestructura. **De esta suerte, cuando la empresa objeto de vigilancia no ejerce de manera exclusiva o principal estas actividades, el principio de integralidad no podría aplicarse, pues en estos casos los aspectos societarios impactarían, no sólo las actividades en materia de tránsito, transporte y su infraestructura, sino también las que la persona jurídica desarrolla de manera principal como parte de su objeto social, no sujetas al control de la Superintendencia de Puertos y Transporte.**” (Negrilla fuera de texto)*

- v. Recogiendo la jurisprudencia vigente, la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia de Transporte suscribieron la Circular Externa Conjunta 02 del 6 de mayo de 2019. Al respecto, se tomó esa misma línea indicando lo siguiente:

*“(…) Tratándose de sociedades de objeto múltiple, que incluyan actividades para facilitar los servicios de transporte pero que éstas no representen su actividad principal, la vigilancia objetiva y el cobro de contribución especial por este concepto corresponderá a la Superintendencia de Transporte, mientras*

---

*se señalan y se transcriben, relacionadas con las atribuciones de la Supersociedades y la Supertransporte, son las que permiten afirmar que la voluntad del legislador es la de evitar fraccionamientos o duplicidad en el ejercicio de esas atribuciones por las diferentes superintendencias, así como impedir que entre estas se presenten casos de vigilancia concurrente sobre determinadas situaciones fácticas o jurídicas que presenten las sociedades sometidas a los controles estatales’. Así las cosas, en los términos de este pronunciamiento jurisprudencial, si una sociedad está sometida a la vigilancia permanente de la Superintendencia de Puertos, deberá entenderse que todas las facultades de ese grado de fiscalización las ejercerá esa entidad. **Por ello cualquier atribución de fiscalización asignada a la Superintendencia de Sociedades se entenderá radicada también en cabeza de la referida Superintendencia de Puertos,** aunque no se encuentre prevista de modo expreso en el decreto 101 de 2000. Así, por ejemplo, si una sociedad que está vigilada por esta última entidad, se propone emitir acciones con dividendo preferencial y sin derecho a voto, deberá someter el reglamento respectivo a la consideración de la Superintendencia de Puertos y Transporte, pues, aunque la norma que regula las facultades de fiscalización atribuidas a ella no contemple esta facultad, la falta de fiscalización concurrente implicará que ella deba conocer de este procedimiento.” (negrilla fuera de texto) Cfr. REYES VILLAMIZAR, Francisco. “Derecho Societario”. Tomo I. Cuarta edición. Editorial Temis. Bogotá D.C., 2020. Pp. 786 y ss.*

<sup>31</sup> Lo propio será aplicable respecto de las cooperativas y empresas del sector solidario que sean supervisadas por la Superintendencia de Transporte, en el entendido que se previó expresamente en el artículo 158 de la ley 79 de 1988 una remisión expresa al régimen normativo aplicable a las sociedades mercantiles. Cfr. Superintendencia de la Economía Solidaria. Conceptos No. 1347 del 14 de marzo de 2000, 21586 del 23 de agosto de 2000 y 20134700005122 del 17 de enero de 2013.

<sup>32</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 6 de septiembre de 2017. Radicación 11001-03-06-000-2017-00023-00. Consejero Ponente: Oscar Darío Amaya Navas.

RESOLUCIÓN No. 10601 DE 23/11/2023

*que la vigilancia subjetiva y el cobro de la contribución por este concepto corresponderá a la Superintendencia de Sociedades.”*

- vi. En el pronunciamiento más reciente del H. Consejo de Estado relacionado con un conflicto negativo de competencias entre la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia de Transporte, se precisó lo siguiente:<sup>33</sup>

***“(…) el artículo 42 del citado Decreto 101 de 2000 estableció los sujetos sobre los cuales la Superintendencia de Transporte debe ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control.***

*(…) el artículo 9° de la Ley 105 de 1993 establece cuáles son las personas y empresas que pueden estar sujetas a la imposición de sanciones por infracciones a las normas sobre el transporte público y cuáles son dichas sanciones.*

*(…) la Superintendencia de Sociedades es competente para supervisar a las sociedades comerciales. Con todo, **las demás superintendencias reemplazan a la Superintendencia de Sociedades en el ejercicio de dicha función, cuando la ley les haya asignado dicha competencia de manera expresa. En caso contrario, la Superintendencia de Sociedades mantiene su competencia.***

*En otras palabras, la Superintendencia de Sociedades ejerce un control de vigilancia subjetivo por cuanto se ejerce sobre el sujeto, es decir, la persona jurídica. Sin embargo, su competencia es residual en la medida en que opera bajo la condición de que las facultades asignadas a ella, no hayan sido expresamente otorgadas a otra Superintendencia.” (negrilla fuera de texto)*

#### 4.1.3. Diferencia entre “sujetos vigilados” y “sujetos pasivos” de las investigaciones

En el marco de lo anterior, debe destacarse que en la ley hay una distinción entre los “sujetos vigilados” y los “sujetos pasivos”. Veamos:

- Los sujetos vigilados, como se mencionó antes, son las sociedades con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte en los diferentes modos y modalidades; las entidades del Sistema Nacional de Transporte, excepto el Ministerio de Transporte; los concesionarios y administradores de infraestructura; las sociedades portuarias y los organismos de tránsito y de apoyo al tránsito, así como las demás que determinen las normas legales.
- Por otra parte, los sujetos pasivos del régimen son aquellas personas que, en virtud de su actividad, pueden incidir en la correcta prestación del servicio público de transporte, y que por lo tanto también son destinatarios de las normas de transporte.

Entre estos se encuentran previstas expresamente en el artículo 9 de la Ley 105 de 1993, los operadores del servicio público de transporte y los de los servicios especiales, las personas que conduzcan vehículos, las personas que utilicen la infraestructura de transporte, las personas que violen o faciliten la violación de las normas, las personas propietarias de vehículos o equipos de transporte y las empresas de servicio público.

<sup>33</sup> Cfr. H. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 20 de abril de 2021. Radicación 250002341000 2017 01935 00. Consejero Ponente: Édgar González López.

RESOLUCIÓN No. 10601 DE 23/11/2023

Otro ejemplo de lo anterior está en la Ley 1005 de 2006, que prevé sujetos pasivos de las investigaciones de la Superintendencia, sin que sean todos sus vigilados.<sup>34</sup>

Todo esto hace que la categoría de “sujetos pasivos” sea mucho más amplia que la de “sujetos vigilados”. De hecho, la segunda (vigilados) sería un subconjunto de la primera (sujetos pasivos).

Al respecto, en providencia del pasado 12 de febrero de 2021 el Tribunal Administrativo manifestó lo siguiente:

*“(…) la Superintendencia de Transporte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 numeral 4 de la Ley 105 de 1993, es una autoridad que tiene la facultad de imponer sanciones por la violación a las normas reguladoras del transporte y en el caso en concreto, **pueden ser objetos de sanción aquellas personas que violen o faciliten la violación de las normas, sin que necesariamente sean sujetos de vigilancia, inspección y control de dicha entidad.** En este orden de ideas, en este caso, el Despacho considera que la competencia para imponer sanciones por violación a la normatividad del transporte de acuerdo con las disposiciones señaladas en los párrafos anteriores está radicada en la Superintendencia de Puertos y Transporte”.<sup>35</sup> (negrilla fuera de texto)*

En ese mismo sentido, en pronunciamiento del pasado 20 de abril de 2021 el Honorable Consejo de Estado se refirió a la diferencia entre los “sujetos vigilados” de la Superintendencia de Transporte y los “sujetos pasivos”, así:

*“La función de supervisión de las superintendencias tiene como propósito asegurar el cumplimiento de las normas que regulan la actividad sobre la que se ejerce la supervisión, proteger el sector económico o social que controla, y promover su desarrollo y estabilidad. Asimismo, las superintendencias tienen una función preventiva. Su actividad debe adelantarse teniendo en cuenta, no la realidad formal, sino material de las sociedades sobre las cuales ejerce la actividad de supervisión. (...) **el artículo 42 del citado Decreto 101 de 2000 estableció los sujetos sobre los cuales la Superintendencia de Transporte debe ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control.***

(...)

*Es así como, **para garantizar la aplicabilidad de tal normativa, se ha establecido un régimen legal de sanciones imponibles por las autoridades competentes, ante las infracciones a la misma. (...) el artículo 9° de la Ley 105 de 1993 establece cuáles son las personas y empresas que pueden estar sujetas a la imposición de sanciones por infracciones a las normas sobre el transporte público y cuáles son dichas sanciones.***

*De otra parte, se destaca de la normativa citada, que en efecto, **el ejercicio de las facultades sancionatorias de la Superintendencia de Transporte puede recaer en personas que no necesariamente están sometidas a la inspección, vigilancia y control de dicha autoridad, pues tales facultades están previstas para todos aquellos que incurran en la violación a las normas reguladoras del transporte, sean entidades vigiladas por la Superintendencia de Transporte o no, sean personas naturales o personas jurídicas.***

<sup>34</sup> Artículo 12. Sanciones. Quienes estando obligados a inscribirse o a reportar la información necesaria para mantener actualizado el Registro Único de Tránsito, RUNT, de que trata el artículo 8° de la Ley 769 de 2002, no cumplan con esta obligación dentro del término y condiciones establecidas en la ley o el reglamento expedido por el Ministerio de Transporte, serán sancionados con multa de treinta (30) salarios mínimos diarios legales vigentes.”

<sup>35</sup> Cfr. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera. Sub Sección B. 12 de febrero de 2021. Radicación 250002341000 2017 01935 00. Magistrado Ponente: Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón.

RESOLUCIÓN No. 10601 DE 23/11/2023

**De esta manera, las personas naturales o jurídicas que eventualmente presten el servicio de transporte, sin cumplir con los requisitos exigidos por la ley para el efecto, son sujetos del ejercicio de funciones administrativas sancionatorias en la medida en que existe una afectación al interés público. No obstante, esta circunstancia no implica que sean entidades vigiladas de la Superintendencia de Transporte de conformidad con la ley.**

*Lo mismo ocurre en otros sectores, por ejemplo, en el sector financiero el concepto de entidad vigilada de la Superintendencia Financiera de Colombia está determinado por la habilitación legal que confiera dicha autoridad, luego de verificar el cumplimiento de los requisitos que la ley dispone para las entidades que pretenden desarrollar actividades financieras. Dentro de estos requisitos, está la función de verificar su capacidad técnica, administrativa, operativa y financiera, entre otros. En ese orden, si una empresa prestara el servicio de intermediación financiera sin atender los requisitos de ley, esto es, sin haber obtenido de manera previa la habilitación legal de la Superintendencia Financiera de Colombia, pues será sujeto de las facultades administrativas de la misma. Sin embargo, la prestación ilegal de la actividad financiera, de manera alguna, convertiría a la referida empresa en un sujeto sometido a la inspección y vigilancia de esa Superintendencia.*

**Así las cosas, es preciso concluir que las facultades administrativas sancionatorias de la Superintendencia de Transporte y las demás que le haya conferido la ley, pueden ser adoptadas respecto de todas las personas naturales o jurídicas que violen la normativa del sector transporte, sean estas entidades vigiladas por dicha autoridad o no.**<sup>36</sup> (negrilla fuera de texto)

#### 4.1.4. Competencia objetiva, o en función del objeto

El objeto de la Superintendencia de Transporte consiste en ejercer las funciones de vigilancia, inspección, y control que le corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su infraestructura, cuya delegación se concretó en lo siguiente:<sup>37-38</sup>

- (i) Inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación y el cumplimiento de las normas que rigen el sistema de tránsito y transporte;
- (ii) Vigilar, inspeccionar, y controlar la permanente, eficiente y segura prestación del servicio de transporte;
- (iii) Inspeccionar y vigilar los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación y/o mantenimiento de la infraestructura de transporte;

<sup>36</sup> Cfr. H. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 20 de abril de 2021. Radicación. 250002341000 2017 01935 00. Consejero Ponente: Édgar González López.

<sup>37</sup> Al amparo de lo previsto en los artículos 189 numeral 22 y 365 de la Constitución Política de Colombia: "Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 22. Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos."

"Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios."

<sup>38</sup> Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 4.

RESOLUCIÓN No. 10601 DE 23/11/2023

- (iv) Inspeccionar, vigilar y controlar la aplicación de las normas para el desarrollo de la gestión de infraestructura propia del sector transporte;
- (v) Inspeccionar y vigilar los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación, administración, explotación y/o mantenimiento de la infraestructura marítima, fluvial y portuaria.
- (vi) Ejercer la protección de los derechos de los usuarios del sector transporte.

En torno a la protección a usuarios de este modo de transporte, en las modalidades vigiladas por esta entidad, el pasado 11 de mayo de 2020 el H. Consejo de Estado se pronunció sobre un conflicto positivo de competencias planteado entre la Superintendencia de Transporte y la Superintendencia de Industria y Comercio, y concluyó que “[e]s importante destacar que el otorgamiento de funciones a la ST en materia de protección de los usuarios de transporte fue uno de los grandes cambios que trajo consigo el Decreto 2409 de 2018 (...) la ST es competente para inspeccionar, vigilar y controlar la protección de los usuarios del sector transporte.”

Respecto del transporte aéreo, en la Ley 1955 de 2019 se definió que la Superintendencia de Transporte es la autoridad competente para velar por la protección de los derechos de los usuarios de este modo de transporte, por lo que puede adelantar investigaciones administrativas e imponer las sanciones y medidas que correspondan cuando encuentre demostrada la infracción a las normas aeronáuticas relacionadas con los derechos de los usuarios del transporte aéreo. En esa misma línea, y por mandato de la ley mencionada, también tendrá la competencia para conocer de las reclamaciones que surjan con ocasión de la prestación y comercialización del servicio del transporte aéreo. Hay que advertir que, por expreso señalamiento de la ley, de la competencia de la Superintendencia de Transporte se excluye todo lo relacionado con asuntos de seguridad operacional y seguridad de la aviación civil.

En cuanto a la protección a usuarios del modo de transporte fluvial, la Ley 1242 de 2008 establece que la inspección, vigilancia y control de la prestación del servicio público de transporte fluvial, le corresponde a la Superintendencia de Transporte.

- (vii) Las demás funciones previstas en la ley.

#### 4.1.5. Competencia en función del territorio

Como regla general, la Superintendencia de Transporte tiene competencia en todo el territorio nacional. Excepcionalmente, en algunos modos se ha dividido la competencia para ejercer la función de inspección vigilancia y control en función del territorio.

En el caso de transporte terrestre, la vigilancia objetiva sobre las empresas de radio de acción local se ejerce por la autoridad municipal o distrital o metropolitana, mientras que las empresas con radio de acción nacional tienen una vigilancia objetiva ejercida por la Superintendencia de Transporte.

#### 4.1.6. Competencia funcional

En relación con la competencia funcional, para el caso de investigaciones de naturaleza sancionatoria se destaca el Decreto 2409 de 2018 previó como mecanismo transitorio que “[l]as

RESOLUCIÓN No. 10601 DE 23/11/2023

investigaciones que hayan iniciado en vigencia del decreto 1016 de 2000, los artículos 41,43, y 44 del decreto 101 de 2002, los artículos 3, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 del decreto 2741 de 2001 y los artículos 10 y 11 del decreto 1479 de 2014, así como los recursos de reposición y apelación interpuestos o por interponer como consecuencia de las citadas investigaciones continuarán rigiéndose y culminarán de conformidad con el procedimiento con el cual se iniciaron”. Ello implica que, dichas investigaciones iniciadas por el Superintendente Delegado continuarían siendo desarrolladas por ese mismo funcionario en primera instancia y conocerá del recurso de reposición, y de otra parte el Superintendente de Transporte conocerá de los recursos de apelación.

De otra parte, el mismo decreto estableció que los procesos administrativos sancionatorios iniciados en vigencia de este decreto serán adelantados por las direcciones de investigación de cada delegatura, correspondiéndole al superintendente delegado resolver el recurso de apelación.

Esa disposición marca la competencia funcional para determinar quién conoce la primera y la segunda instancia de una investigación, dependiendo del momento en el que se abrió formalmente la investigación administrativa correspondiente, con una competencia particular en cabeza del Superintendente de Transporte, que es la de “asumir y decidir, cuando lo considere pertinente, los asuntos que en primera instancia fueron asumidos y decididos por las Direcciones adscritas a las Delegaturas de la entidad” . Es decir, que el Superintendente de Transporte podrá conocer la apelación de aquellos casos que hayan sido decididos en primera instancia por una Dirección de Investigaciones, cuando así lo determine el Superintendente.

Para el resto de competencias internas, se previeron en el Decreto 2409 de 2018 las que corresponden a cada dependencia, particularmente la distribución de competencias entre las Direcciones y la respectiva Delegatura.

#### 4.1.7. Competencia temporal

Las funciones que ejerce la Superintendencia están delimitadas por distintas normas que fijan la competencia temporal.

- De un lado, respecto de las actuaciones sancionatorias que se rigen por la Ley 1437 de 2011, el término para decidir se encuentra previsto en el artículo 52 de la ley mencionada<sup>39</sup>.
- De otro lado, respecto de las actuaciones que se rigen bajo la Ley 222 de 1995 el término para las acciones administrativas de la Superintendencia es el previsto en el artículo 235 de dicha ley.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> “Artículo 52. Caducidad de la facultad sancionatoria. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiese ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver”.

Quando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.

La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria.”

Considerando, adicionalmente, la suspensión de términos declarada en el marco de la emergencia sanitaria, al amparo del Decreto legislativo 491 de 2020.

Los anteriores cinco factores determinan cuándo la Superintendencia de Transporte puede actuar en un caso concreto.

#### 4.1.8. Funciones que no desarrolla la Superintendencia de Transporte

Desde el año 2000, las funciones de la Superintendencia de Transporte se limitaron expresamente a la inspección, vigilancia y control. Se excluyó, entonces, otro tipo de funciones como las siguientes:

- La Superintendencia de Transporte no tiene funciones de regulación. Desde el año 2000 se previó en el decreto 101 de 2000 que *“las funciones que realiza la actual Superintendencia General de Puertos en materia de concesiones portuarias, salvo aquellas de inspección, control y vigilancia, se trasladarán al Ministerio de Transporte, a través de la Dirección General de Transporte Marítimo y Puertos, acorde con lo contemplado en el presente decreto”*. En 2001, mediante el Decreto 2741 de 2001 se modificó esta previsión, eliminando el traslado a la DIMAR, dejándolo en cabeza del Ministerio de Transporte y en el futuro a la CRIT.<sup>41</sup>

Lo anterior es consistente con la separación de funciones entre la autoridad que regula y la autoridad que supervisa.<sup>42</sup>

- La Superintendencia de Transporte no tiene competencias para temas relacionados con seguridad operacional y seguridad de la aviación civil.
- La Superintendencia de Transporte no tiene competencias de intervenir en las tarifas o precios que se suministren a los usuarios por la prestación del servicio. Para los modos terrestres, aéreo y marítimo existen distintos regímenes tarifarios a cargo de otras autoridades, como son, el Ministerio de Transporte,<sup>43</sup> la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil<sup>44</sup> y la Dirección General Marítima<sup>45</sup>.
- La Superintendencia de Transporte tampoco tiene funciones de gestión o administración del servicio de transporte o la infraestructura.<sup>46</sup> Como se precisó arriba, desde el año 2000 dejó

<sup>40</sup> “ARTICULO 235. TERMINO DE PRESCRIPCION. Las acciones penales, civiles y administrativas derivadas del incumplimiento de las obligaciones o de la violación a lo previsto en el Libro Segundo del Código de Comercio y en esta ley, prescribirán en cinco años, salvo que en ésta se haya señalado expresamente otra cosa.”

<sup>41</sup> De conformidad con lo previsto en el Decreto-ley 947 de 2014 artículo transitorio 2, respecto de la transición de funciones de regulación entre el Ministerio de Transporte y la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte - CRIT. Lo anterior, además de otras disposiciones que atribuyen competencias al Ministerio de Transporte y a otras entidades como la Unidad Especial Administrativa de Aeronáutica Civil.

<sup>42</sup> Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-406 de 2004. También ver: “VI. Separación de las Funciones de Regulación y Control. Salvo en lo referente a las funciones de instrucción contable, declaración de prácticas inseguras e instrucción sobre el cumplimiento de normas, propias de las superintendencias, **se mantendrá el sistema colombiano de separar las funciones regulatorias y las de control**, estableciendo los vasos comunicantes pertinentes.” Cfr. Marco conceptual para reformar y consolidar el esquema institucional de regulación y control de la actividad empresarial. Departamento Nacional de Planeación

<sup>43</sup> Cfr. Resolución 3600 de 2001 del Ministerio de Transporte, en lo relacionado con el modo de transporte terrestre

<sup>44</sup> Cfr. Resolución 904 de 2012 de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en lo relacionado con el modo aéreo.

<sup>45</sup> Cfr. Resolución 804 de 2001 de la Dirección General Marítima.

<sup>46</sup> En efecto, refiriéndose a las funciones de la entonces Superintendencia General de Puertos, en Concepto 85 del 2012 de la Procuraduría General de la Nación, emitido ante el Consejo de Estado, el ente de control señalaba que en la ley *“se otorgan al Superintendente funciones que no corresponden, en principio, a los objetivos misionales de las superintendencias, las cuales tienen como función principal la vigilancia del servicio público que se les encomienda y no la gestión administrativa del mismo”*.

RESOLUCIÓN No. 10601 DE 23/11/2023

de tener funciones que no correspondan a las propias de inspección, vigilancia y control, las cuales fueron trasladadas al Ministerio de Transporte y posteriormente a otras autoridades.<sup>47</sup>

- La Superintendencia de Transporte no cuenta con funciones jurisdiccionales que le permitan pronunciarse sobre casos específicos para resolver conflictos particulares y concretos, ordenar devoluciones de dineros, indemnización de perjuicios, o condenas semejantes.

No obstante, La Superintendencia de Transporte cuenta, en todo caso, con un Centro de Arbitraje, Conciliación y Amigable Composición del Sector Transporte y su Infraestructura. Los interesados pueden acudir a éste, cuando tengan alguna diferencia o conflicto causado entre los interesados, como propietarios de vehículos y empresas o aseguradoras, y consideran que existe vulneración de algunos de los bienes jurídicos tutelados, con el fin de encontrar una solución de forma gratuita, ágil y en términos de eficacia, economía, imparcialidad, ahorro de tiempo y costos económicos de un proceso judicial. Sin embargo, no es una obligación por parte de los usuarios del transporte e infraestructura agotar este trámite ante este Centro de Arbitraje, Conciliación y Amigable Composición en caso de que deseen acudir ante un juez y presentar la demanda correspondiente.

#### 4.2. Oportunidad

Previo a considerar el análisis de fondo sobre el asunto planteado en el recurso, es necesario advertir que el mismo fue presentado dentro del término legal oportuno y que éste reúne los requisitos exigidos en los artículos 76 y 77 de la Ley 1437 de 2011.

#### 4.3. Consideraciones

El análisis del recurso interpuesto se efectúa en consideración al material probatorio que reposa en el expediente y a la luz de las disposiciones legales que atañen al tema a debatir, precisando que, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia, la órbita de competencia de la segunda instancia le hace imperioso emitir pronunciamiento únicamente en relación con los aspectos impugnados. No obstante, esto no es impedimento para extender la competencia a asuntos no impugnados cuando así se deba, cuando resulten inescindiblemente vinculados al objeto del recurso.

#### **Primero. Los consorcios o uniones temporales como sujetos obligados ante la Autoridad de vigilancia, inspección y control.**

Frente a este argumento, es relevante mencionar que la Superintendencia de Transporte el marco de las funciones de inspección y vigilancia que tiene sobre los contratos de concesión, aquellas que son perfectamente concordantes con las mismas facultades de inspección, vigilancia y, en adición, control que se tiene sobre la aplicación de normas para gestión de la infraestructura del sector transporte. Además, de la función en cabeza de esta Autoridad que permite solicitar a las autoridades y a los particulares, el suministro y entrega de documentos públicos, privados, reservados, garantizando la cadena de custodia, y cualquier otra información que se requiera para el correcto ejercicio de sus funciones.

<sup>47</sup> Por ejemplo, mediante Decreto 1800 de 2003 al Instituto Nacional de Concesiones INCO y posteriormente Decreto 4165 de 2011 a la Agencia Nacional de Infraestructura.

**RESOLUCIÓN No. 10601 DE 23/11/2023**

De lo anterior, sea oportuno hacer la claridad que las facultades de inspección, vigilancia y control delegadas por el señor Presidente de la República en la SuperTransporte se encuentran encaminadas a velar por la prestación eficiente del servicio público de transporte.

Esta, puede verse afectada desde el ámbito de lo objetivo, referido a la operación propiamente dicha, las condiciones de la infraestructura desde la cual se presta el servicio que se debe caracterizar por cumplir principios de seguridad, calidad, libre acceso, oportunidad, eficiencia, continuidad, entre otros. Por su parte, el ámbito subjetivo tiene que ver con la persona jurídica que presta tales servicios, su formación, su naturaleza y sus características, su capacidad económica y financiera. Ámbitos que deben actuar de forma tan armoniosas entre sí para que por la no atención de uno u otro se puedan llegar afectar la prestación del servicio público o infringir normas, disposiciones y principios propios del sector transporte o normativas comerciales y societarios.

Es por lo anterior que, la solicitud de información con fines al ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control delegadas a SuperTransporte se realizan dentro del ejercicio de supervisión que, como deber legal, realiza esta Autoridad para el correcto ejercicio de sus funciones con miras a garantizar la prestación del servicio público esencial del transporte en condiciones de seguridad, calidad, libre acceso, oportunidad, eficiencia, continuidad, entre otros.

Circunstancia que se previó por el legislador al expedir el régimen sancionatorio aplicable en el sector transporte dispuesto en la Ley 336 de 1996 “Estatuto General de Transporte”, pues es evidente que las infracciones previstas en el mismo se expidieron con el fin de garantizar el correcto desenvolvimiento de las actividades encaminadas a satisfacer el interés general a través la prestación de un servicio público y, con esto, asegurar el cumplimiento de los fines estatales y el ejercicio de la función pública que, para el caso, concierne a supervisar desde el ámbito de lo objetivo, que tiene que ver con la operación y condiciones de la infraestructura de transporte que la prestación del servicio público de transporte no se vea afectada.

Al punto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Sentencia con radicación número 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223) del 16 de abril de 2015 estableció lo siguiente:

*“Aunque la ley no define ‘inspección, control y vigilancia’, el contenido y alcance de estas funciones puede extraerse de diversas disposiciones especiales que regulan su ejercicio en autoridades típicamente supervisoras, como las leyes 222 de 1995 (Superintendencia de Sociedades), 1122 de 2007 (Superintendencia Nacional de Salud) y 1493 de 2011 (Dirección Nacional de Derechos de Autor), entre otras. [...] puede señalarse que la función administrativa de inspección comporta la facultad de solicitar información de las personas objeto de supervisión, así como de practicar visitas a sus instalaciones y realizar auditorías y seguimiento de su actividad; la vigilancia, por su parte, está referida a funciones de advertencia, prevención y orientación encaminadas a que los actos del ente vigilado se ajusten a la normatividad que lo rige; y, finalmente, el control permite ordenar correctivos sobre las actividades irregulares y las situaciones críticas de orden jurídico, contable, económico o administrativo”.*<sup>48</sup>

Postura que, como ya se dijo, se encuentra en consonancia con lo dicho por la Corte Constitucional en la Sentencia C-570 de 2012.

<sup>48</sup> También ver: Superintendencia Bancaria Concepto No. 2000023915-3. noviembre 15 de 2000. También ver: H. Corte Constitucional Sentencias C-782 de 2007 y C-570 de 2012.

**RESOLUCIÓN No. 10601 DE 23/11/2023**

Ahora bien, los consorcios o uniones temporales, aun cuando carecen de personalidad jurídica, también tiene la responsabilidad de atender los requerimientos de carácter general que expide esta Autoridad pues se surten dentro de la órbita de las funciones de supervisión, y de aquí es de donde se desprende la responsabilidad de los miembros de estos tipos societarios.

Para el efecto, téngase en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso final del artículo 15<sup>49</sup> de la Constitución Política de Colombia, las autoridades administrativas que ejerzan funciones de inspección, vigilancia e intervención del Estado, como es el caso de la Superintendencia de Transporte, podrán solicitar libros de contabilidad y demás documentos privados en los términos que señale la ley, tendiéndose esta como una norma constitucional que rige las actividades de inspección, vigilancia y control por parte de esta Entidad desde cada una de las dependencias que se involucran en las acciones de supervisión de las actividades del transporte dentro del ámbito de su competencia.

Además, recuérdese, que las autoridades en el marco de sus competencias pueden expedir actos administrativos de carácter particular y general, como es el caso de los requerimientos de reporte de información sobre aspectos subjetivos que se realizó mediante la Resolución Nro. 6299 del 28 de abril de 2020 modificada, inicialmente, por la Resolución Nro. 6455 del 12 de junio de 2020 y luego por la Resolución 7700 del 2 de octubre de 2020. En la que se dispuso los obligados a reportar eran los clasificados como concesionarios y operadores férreos, concesionarios aeroportuarios, empresas de transporte aéreo, entidad o empresas industriales y comerciales del Estado que administra y/o explotan infraestructura de transporte no concesionada, terminales de transporte terrestre y concesionarios de infraestructura carretera y las demás que se consideren obligadas. Esta obligación era con independencia del tipo societario sobre el cual estuviera constituido el administrador de la infraestructura de transporte.

Con tal claridad sobre la obligación de reporte, es pertinente mencionar que razón tiene el recurrente al mencionar que las uniones temporales y/o los consorcios no están obligados a llevar contabilidad, lo que implica que tampoco aplican los nuevos marcos normativos de contabilidad como es el caso de la clasificación NIIF. No obstante, esto no quiere decir que los miembros del consorcio o unión temporal - personas naturales o jurídicas- que se unieron para celebrar y ejecutar el contrato de concesión no deban reportar la información sobre aspectos subjetivos de acuerdo con los lineamientos de esta Autoridad. Lo que quiere decir que, sí desde el inicio de la actuación administrativa se llaman a responder al consorcio o unión temporal junto con sus miembros en virtud del contrato de concesión celebrado para la gestión propia de la infraestructura pública de transporte de acuerdo con su objeto contractual, estos deben proceder con el cumplimiento de los deberes y obligaciones que nacen del mismo contrato y de responsabilidad propia por la prestación del servicio público de transporte a través de la infraestructura pública de transporte a su cargo, motivo por el cual no se encuentran exentos de reportar la información necesaria para ejercer la supervisión sobre aspectos subjetivos u objetivos en los términos que se disponga por la respectiva autoridad.

Al respecto, la Sala Plena de la Sección Tercera a unificar su Jurisprudencia del Consejo de Estado en Sentencia con radicado 25000232600019971393001 del 25 de septiembre de 2013, consejero Ponente, Mauricio Fajardo Gómez, dijo:

*“(…)*

*A juicio de la Sala, en esta ocasión debe retomarse el asunto para efectos de modificar la tesis jurisprudencial que se ha venido siguiendo y, por tanto, debe puntualizarse que si bien las uniones temporales y los consorcios no constituyen personas jurídicas distintas de quienes integran la respectiva figura plural de oferentes o de contratistas, lo cierto es que además de*

<sup>49</sup> Constitución Política. Artículo 15. (...) Para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.

RESOLUCIÓN No. 10601 DE 23/11/2023

*contar con la aptitud para ser parte en el correspondiente procedimiento administrativo de selección de contratistas –comoquiera que por ley cuentan con capacidad suficiente para ser titulares de los derechos y obligaciones derivadas tanto de los procedimientos administrativos de selección contractual como de los propios contratos estatales–, también se encuentran facultados para concurrir a los procesos judiciales que pudieren tener origen en controversias surgidas del mencionado procedimiento administrativo de selección de contratistas o de la celebración y ejecución del contrato estatal respectivo –legitimatio ad processum–, por intermedio de su representante.*

(...)

*Así pues, la capacidad de contratación que expresamente la Ley 80 otorgó y reconoció a los consorcios y a las uniones temporales, en modo alguno puede entenderse agotada en el campo de las actuaciones que esas organizaciones pueden válidamente desplegar en relación o con ocasión de su actividad contractual –incluyendo los actos jurídicos consistentes en la formulación misma de la oferta; la notificación de la adjudicación; la celebración, ejecución y liquidación del respectivo contrato estatal–, sino que proyecta sus efectos de manera cierta e importante en el campo procesal, en el cual, como ya se indicó, esas organizaciones empresariales podrán asumir la condición de parte, en cuanto titulares de derechos y obligaciones, al tiempo que podrán comparecer en juicio para exigir o defender, según corresponda, los derechos que a su favor hubieren surgido del respectivo procedimiento administrativo de selección contractual o del propio contrato estatal, puesto que, según lo dejó dicho la Corte Constitucional, la capacidad de contratación que a los consorcios y a las uniones temporales les atribuyó el artículo 6 de la Ley 80 “(...) comprende tanto el poder para ser titular de derechos y obligaciones e igualmente la facultad de actuación o ejercicio para hacer reales y efectivos dichos derechos (...)”.*

Es decir, los miembros al conformar una Unión Temporal no pierden su individualidad jurídica por lo que, quienes la conforman reconocen en los estados financieros los activos, pasivos, ingresos, costos y deducciones de conformidad con lo establecido por los participantes en el acuerdo contractual que a bien suscriban, lo que quiere decir, que los miembros pueden llevar contabilidad de forma independiente donde se discrimine los movimientos de cada uno de los integrantes de la Unión Temporal.

Fue precisamente en esta línea que se surtió toda la actuación administrativa que es objeto de pronunciamiento, pues véase como desde la apertura de investigación y en el fallo sancionatorio se dejó claridad que la misma se surtió no solo en contra del consorcio sino también de sus miembros como responsables de la prestación del servicio público a través de infraestructura pública de transporte.

Por lo anterior, al no encontrarse acreditado dentro del expediente que UNION TEMPORAL CONCESION SANTA MARTA 2000 identificada con NIT. 802013345 conformada por: VALORES Y CONTRATOS S.A. VALORCON S.A. EN REORGANIZACIÓN identificada con NIT. 800182330-8, JULIO GERLEIN ECHEVERRIA identificado con cédula de ciudadanía Nro. 7400659, CONSTRUSOCIAL S.A.S identificada con NIT. 819002537- 3 y MIPKO CONSTRUCTORES S.A.S. identificada con NIT. 800006608-7 atendieron el requerimiento de esta Autoridad en los términos dispuestos por las Resolución Nro. 6299 del 28 de abril de 2020 modificada, inicialmente, por la Resolución Nro. 6455 del 12 de junio de 2020 y luego por la Resolución 7700 del 2 de octubre de 2020.

**RESOLUCIÓN No. 10601 DE 23/11/2023**

Por lo anterior, la inconformidad expuesta no tiene ánimo de prosperar, pues al no suministrar la información requerida por la autoridad de inspección, vigilancia y control, ya sea dentro del ámbito de lo objetivo o lo subjetivo constituye una transgresión de las disposiciones que rigen el sector transporte pues con esta conducta instituida como infracción no solo se desconoce la autoridad con la que se encuentra revestida esta Superintendencia a partir de sus competencias de ley, sino que además resulta ser una maniobra idónea para obstaculizar el correcto ejercicio de las funciones de supervisión delegadas en esta Entidad por la suprema Autoridad administrativa en materia de tránsito, transporte y su infraestructura, de conformidad con la constitución y ley.

**Segundo. La graduación de la sanción conforme con los criterios de proporcionalidad y razonabilidad en el marco del artículo 50 de la Ley 1437 de 2011.**

Frente al argumento de que no se tuvo en cuenta los criterios de proporcionalidad y razonabilidad para la graduación de la sanción de que trata el artículo 50 de la Ley 1437 de 2011 pasando por alto la pues la primera instancia no tuvo en cuenta la pandemia del año 2020 y los resultados de esta en la economía carretera, así como tampoco existió un pronunciamiento sobre la dosificación de la sanción que debería sufragar la empresa MIPKO CONSTRUCTORES S.A.S que ostenta una participación de un 10% en la UNION TEMPORAL CONCESIÓN SANTA MARTA 2000 como miembro de esta. Es preciso mencionar:

Las sanciones que impone esta Superintendencia de Transporte no están concebidas como un mecanismo para afectar el desarrollo societario imponiendo multas desproporcionadas. Por el contrario, la protección de los derechos fundamentales de las personas usuarias de la infraestructura del transporte que soporta la imposición de las mismas, conlleva a que sean concebidas como aquellas medidas que pretenden persuadir al sancionado para que en el marco de su autonomía adopte correctivos necesarios y, así, encaminen sus actividades en el acatamiento estricto de las normas reguladoras del transporte, pues recuérdese que respecto de la función que cumple esta actuación administrativa de carácter sancionatorio, el Consejo de Estado ha señalado que:

*“[e]l fundamento de la potestad sancionatoria administrativa está en el deber de obediencia al ordenamiento jurídico que la Constitución Política en sus artículos 4 inciso segundo, y 95 impone a todos los ciudadanos”.<sup>50</sup>*

Sobre las sanciones pecuniarias la Corte Constitucional ha explicado que su función no es enriquecer al Estado y no debe ser vista como una acreencia civil que puede ser satisfecha por cualquier persona, pues su naturaleza no es otra que generar un reproche al infractor y/o responsables de la comisión de la conducta que resulta social y normativamente reprochable:

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

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

RESOLUCIÓN No. 10601 DE 23/11/2023

En ese estado de cosas, atendiendo la infracción en la que incurrió la UNION TEMPORAL CONCESION SANTA MARTA 2000 conformada por VALORES Y CONTRATOS S.A. VALORCON S.A. EN REORGANIZACIÓN, JULIO GERLEIN ECHEVERRIA, CONSTRUSOCIAL S.A.S y MIPKO CONSTRUCTORES S.A.S y que activaron el ejercicio del *ius punendi* del Estado, reseñadas con anterioridad y por las cuales se impuso una sanción de acuerdo con los lineamientos de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad<sup>51</sup> según los criterios valorados en el primera instancia que guían el rigor de las sanciones.

Ahora bien, no le corresponde a esta Autoridad entrar a determinar los porcentajes de la sanción que debe asumir cada uno de los miembros de la UNION TEMPORAL CONCESION SANTA MARTA 2000. Esto comoquiera que, en este caso, se llama a los miembros de la unión temporal en virtud de la responsabilidad que les asiste por la obligación de legal del vigilado y, por lo menos en este caso, no son llamados de forma individual para examinar su grado de responsabilidad. Por lo tanto, a esta instancia no le queda camino diferente que confirmar la sanción impuesta Resolución Nro. 9572 de 15 de noviembre de 2022.

Al punto, es pertinente resaltar que la valoración de los criterios de graduación de las sanciones, no comporta la existencia de un procedimiento cuantitativo en el que se indique, a manera de ejemplo, el valor con que será sancionada una determinada falta, pues lo que esta Delegatura analiza es que una vez determinada la existencia de la infracción y estimadas las circunstancias particulares de cada caso, la sanción pecuniaria a imponer sea el resultado de la observancia y el análisis de los criterios legales, siempre con obediencia de los rangos indicados en la norma, que para el presente fueron fijados entre uno (1) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales vigentes.

En mérito de lo expuesto, el Superintendente de Transporte

#### RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMA** en todas sus partes Resolución Nro. 9572 de 15 de noviembre de 2022 que declaró la responsabilidad y sancionó a la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN SANTA MARTA 2000 identificada con NIT. 802013345 conformada por VALORCON S.A. EN REORGANIZACIÓN identificada con NIT. 800182330, JULIO GERLEIN ECHEVERRÍA identificado con cédula de ciudadanía Nro. 7400659 de Barranquilla, y MIPKO CONSTRUCTORES S.A.S. identificada con NIT. 819.002.537. De conformidad con los fundamentos expuestos en la parte considerativa del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR** el contenido de la presente Resolución a través de la Secretaría General de la Superintendencia de Transporte, al apoderado y/o representante legal y/o a quién haga sus veces de MIPKO CONSTRUCTORES S.A.S. identificada con el NIT. 819.002.537-3 en su calidad de miembro de la UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN SANTA MARTA 2000 identificada

---

<sup>51</sup> Teniendo en cuenta lo expuesto sobre el particular por el Consejo de Estado, en Sentencia del 18 de agosto de 2005: "... la proporcionalidad no está determinada por la argumentación o retórica que alrededor de ella se haga o no en los actos sancionatorios, sino por la relación de la magnitud de la sanción con las características y circunstancias de los hechos que le sirvan de fundamento, atendiendo a los parámetros señalados en el artículo 36 del CCA, esto es, que sea adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos."

RESOLUCIÓN No. 10601 DE 23/11/2023

con NIT. 802013345. Teniendo en cuenta, especialmente, lo previsto por el artículo 56 y siguientes del CPACA y/o normativa que se encuentre rigiendo lo correspondiente a la notificación de actos administrativos.

Para estos efectos, de acuerdo con la autorización de notificación al correo electrónico que media en el escrito de recurso de reposición y en subsidio de apelación obrante en el dossier, la notificación deber ser dirigida a los correos electrónicos: philiphobonett@yahoo.com, mperez58@gmail.com, notificaciones@mipko.co

Una vez surtida la correspondiente notificación, está deberá ser remitida a la Dirección de Investigaciones de Concesiones e Infraestructura para que forme parte del expediente que conforma la presente investigación.

**ARTÍCULO TERCERO: COMUNICAR** la presente decisión al representante legal o a quien haga sus veces de UNION TEMPORAL CONCESION SANTA MARTA 2000, VALORES Y CONTRATOS S.A. VALORCON S.A. EN REORGANIZACIÓN, JULIO GERLEIN ECHEVERRIA, CONSTRUSOCIAL S.A.S de conformidad con las direcciones físicas o correos electrónicos autorizados para tales efectos.

**ARTÍCULO CUARTO:** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su notificación y contra la misma no procede recurso alguno.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C., a los



**Hermes José Castro Estrada**

El Superintendente Delegado de Concesiones e Infraestructura

Notificar a: 10601 DE 23/11/2023

**MIPKO CONSTRUCTORES S.A.S.**

Correo electrónico: [philiphobonett@yahoo.com](mailto:philiphobonett@yahoo.com), [mperez58@gmail.com](mailto:mperez58@gmail.com) y [notificaciones@mipko.co](mailto:notificaciones@mipko.co)  
Dirección: Calle 24 No. 2-66 oficina 902 Edificio Cámara De Comercio.  
Santa Marta, Magdalena

**Comunicar a:**

**UNIÓN TEMPORAL CONCESIÓN SANTA MARTA 2000**

Representante legal o a quien haga sus veces  
Correo electrónico: [utmallavial@hotmail.com](mailto:utmallavial@hotmail.com)  
Dirección: Calle 23 # 6-18 Lc 34 Centro Comercial Plazuela 23.  
Santa Marta, Magdalena

**VALORES Y CONTRATOS S.A. VALORCON S.A. EN REORGANIZACIÓN**

Correo electrónico: [notificacionjudicial@valorconsa.com](mailto:notificacionjudicial@valorconsa.com)  
Dirección: CR 64 D No 86 – 134.  
Barranquilla, Atlántico

**JULIO GERLEIN ECHEVERRIA**

Correo electrónico: No indica  
Dirección: Edificio Almirante 5 piso 505  
Cartagena, Bolívar

**CONSTRUSOCIAL S.A.S**

Correo electrónico: [villanauta@yahoo.com](mailto:villanauta@yahoo.com)

