

## Factores de Competencia de la Superintendencia de Transporte

Camilo Pabón Almanza  
Mariné Linares Díaz

**Resumen:** Con la renovación de la Superintendencia de Transporte en 2018, la Entidad ha fortalecido el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control de cara a los supervisados y a los destinatarios de las normas jurídicas. Con este artículo se pretende precisar, los factores para tener en cuenta a fin de determinar la competencia de la Superintendencia de Transporte de cara a la supervisión.

### Sumario:

Aspectos generales. -----	1
1. Competencia subjetiva, o en función del sujeto. -----	2
1.1.- Alcance de la competencia subjetiva.....	3
1.2.- Diferencia entre “sujetos vigilados” y “sujetos pasivos” de las investigaciones.....	6
2. Competencia objetiva, o en función del objeto-----	8
3. Competencia en función del territorio -----	9
5. Competencia temporal -----	10
6. Funciones que no desarrolla la Superintendencia de Transporte-----	10

### Aspectos generales.

Tradicionalmente, se había considerado que la actividad de la Superintendencia de Transporte se concentraba en el ejercicio de sus funciones respecto de sus vigilados. Hoy, luego de la renovación surtida en 2018 con la expedición del Decreto 2409, que materializó la importancia de la función de vigilancia y reconoció la protección de los usuarios del sector transporte, el entendimiento de la supervisión de la Entidad ha sido objeto de una transformación, que se evidencia a partir del análisis de los diferentes factores de competencia y que conducen a concluir que, la premisa inicial no tiene asidero. Veamos:

El esquema de supervisión previsto en la 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 por los ciudadanos, mediante acceso a documentos públicos, denuncias y ejercicio de acciones públicas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</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.

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 así: **(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>2</sup> Nótese que poder, función y actividad de policía son actividades diferentes, independientes y complementarias.

En el caso de la Superintendencia de Transporte, cada una de estas funciones se concretan así:

- Ejerciendo 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>3</sup> Por esta vía no se crean obligaciones nuevas para los supervisados.
- Ejerciendo la “**función de policía**”, aplicando la legislación vigente a casos concretos.<sup>4</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>5</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.

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

## 1. Competencia subjetiva, o en función del sujeto.

---

<sup>2</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>3</sup> Decreto 2409 de 2018 artículo 5.13 y artículo 7.6

*“(…) 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>4</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>5</sup> Cfr. Ley 105 de 1993 art 8 y Ley 769 de 2002 art 6.

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>6</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>7</sup> establecidas en la Ley 105 de 1993<sup>8</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.

Es así como las funciones de esta Superintendencia se derivan directamente de la Constitución Política, recibidas a través de delegación Presidencial,<sup>9</sup> así como de las leyes que le atribuyen funciones y facultades a la entidad.<sup>10</sup>

### 1.1.- Alcance de la competencia subjetiva

Respecto de los sujetos vigilados antes descritos, la Superintendencia de Transporte ejerce una supervisión integral como regla general. Para efectos, conviene destacar lo que la jurisprudencia y la doctrina ha señalado sobre este particular:

- (i) El Consejo de Estado resolvió en 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>11</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*

---

<sup>6</sup> Cfr. Decreto 101 de 2000 artículo 42. Vigente, de conformidad con lo previsto en el Decreto 2409 de 2018.

<sup>7</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>8</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>9</sup> En virtud de las funciones atribuidas al 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 ejercen funciones de origen constitucional.

<sup>10</sup> Artículo 9.4 de la Ley 105 de 1993., advirtiendo que la categoría de “sujetos pasivos” sea mucho más amplia que la de “sujetos vigilados”, como se verá más adelante.

<sup>11</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.

*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.”* (negrilla fuera de texto)

- (ii) Esa misma línea se mantuvo posteriormente en la jurisprudencia del Consejo de Estado.<sup>12</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>13</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 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*

---

<sup>12</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 y H. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Providencia del 26 de septiembre de 2017. Radicado 2017-00023.

<sup>13</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.

*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>14-15-16</sup>  
(negrilla fuera de texto)

(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>17</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*

---

<sup>14</sup> Cfr. Reyes Villamizar, Francisco. “Derecho Societario”. Tomo II. Editorial Temis. Bogotá D.C., 2004. Pp. 19, 42 y 126.

<sup>15</sup> Cfr. Reyes Villamizar, Francisco. “Derecho Societario”. Tomo I. Cuarta edición. Editorial Temis. Bogotá D.C., 2020. Pp. 786 y ss.

<sup>16</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>17</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.

*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 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, precisó, atendiendo lo previsto en el artículo 42 del decreto 101 de 2000 y el artículo 9 de la Ley 105 de 1993, que:<sup>18</sup>

*(…) 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”* (negrilla fuera de texto)

## 1.2.- 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.
- **Los sujetos pasivos** del régimen son quienes, 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.

---

<sup>18</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.

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.

Otro ejemplo de lo anterior está en el artículo 12 de la Ley 1005 de 2006, que prevé sujetos pasivos de las investigaciones de la Superintendencia, sin que sean todos sus vigilados.

De acuerdo con esta distinción, nótese que la categoría de “sujetos pasivos” es mucho más amplia que la de “sujetos vigilados”. De hecho, la segunda (vigilados) sería un subconjunto de la primera (sujetos pasivos).

Al respecto, el pasado 12 de febrero de 2021 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca 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>19</sup> (negrilla fuera de texto)*

En ese mismo sentido, en pronunciamiento del pasado 20 de abril de 2021 el H. Consejo de Estado (Sala de Consulta y Servicio Civil) se refirió a la diferencia entre los “sujetos vigilados” de la Superintendencia de Transporte y los “sujetos pasivos”, así:

*“(...) 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.*

*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. (...)*

---

<sup>19</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.

*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>20</sup>

## **2. Competencia objetiva, o en función del objeto**

Como se indicó previamente, 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>21-22</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;
- (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,<sup>23</sup> el pasado 11 de mayo de 2020 el H. Consejo de Estado se pronunció sobre un conflicto positivo de competencias entre la Superintendencia de Transporte y la Superintendencia de Industria y Comercio, concluyendo que “[e]l 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.”<sup>24</sup>

Respecto del transporte aéreo, la Ley 1955 de 2019 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

---

<sup>20</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>21</sup> Al amparo de lo previsto en los artículos 189 numeral 22 y 365 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>22</sup> Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 4.

<sup>23</sup> Según lo previsto en el Decreto 1079 de 2015

<sup>24</sup> Cfr. H. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 11 de mayo de 2020. Radicación 110010306000202000005 00. Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas.



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<sup>25</sup>. 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<sup>26</sup>. 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<sup>27</sup>

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<sup>28</sup>.

(vii) Las demás funciones previstas en la ley<sup>29</sup>.

### **3. 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.<sup>30</sup>

### **4. Competencia funcional**

Para el caso de investigaciones de naturaleza sancionatoria se destaca el artículo 27 del Decreto 2409 de 2018 previó como mecanismo transitorio que las 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.

---

<sup>25</sup> Cfr. Ley 1955 de 2019 artículo 109.

<sup>26</sup> Cfr. Ley 1955 de 2019 artículo 110.

<sup>27</sup> Cfr. Ley 1955 de 2019 artículo 109. La regulación de estos aspectos está prevista en los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC), particularmente en el Nro. 160 – “Seguridad de la Aviación Civil” y en el nro. 219 – “Gestión de Seguridad Operacional”

<sup>28</sup> Cfr. Ley 1242 de 2008 artículo 12.

<sup>29</sup> Particularmente las previstas en las leyes 1 de 1991, 105 de 1993, 336 de 1996, 769 de 2002, 1005 de 2006, 1242 de 2008, 1702 de 2013, 1843 de 2017, 1955 de 2019, 2050 de 2020 y demás que las deroguen, modifiquen o adicionen.

<sup>30</sup> Cfr. Decreto 1079 de 2015

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”*<sup>31</sup>. 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 las 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.

## 5. Competencia temporal

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

- 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>32</sup>.
- Frente a 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.

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

## 6. 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:

- 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

---

<sup>31</sup> Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 7 numeral 11.

<sup>32</sup> Considerando la suspensión de términos declarada en el marco de la emergencia sanitaria, al amparo del Decreto legislativo 491 de 2020.

Ministerio de Transporte y en el futuro a la CRIT.<sup>33</sup> Lo anterior es consistente con la separación de funciones entre la autoridad que regula y la autoridad que supervisa.<sup>34</sup>

- No tiene competencias para temas relacionados con seguridad operacional y seguridad de la aviación civil.<sup>35</sup>
- No tiene competencias de intervenir en las tarifas o precios que se suministren a los usuarios por la prestación del servicio. Para los modos terrestre, aéreo y marítimo existen distintos regímenes tarifarios a cargo de otras autoridades, como son, el Ministerio de Transporte,<sup>36</sup> la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil<sup>37</sup> y la Dirección General Marítima<sup>38</sup>.
- Tampoco tiene funciones de gestión o administración del servicio de transporte o la infraestructura.<sup>39</sup> Como se precisó arriba, desde el año 2000 dejó 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>40</sup>
- 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 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 agotar este trámite

---

<sup>33</sup> Según 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>34</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>35</sup> Ley 1955 de 2020 artículo 109.

<sup>36</sup> Cfr. Resolución 20213040036325 del 20 de agosto de 2021 del Ministerio de Transporte, en lo relacionado con el modo de transporte terrestre.

<sup>37</sup> Cfr. Resolución 904 de 2012 de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en lo relacionado con el modo aéreo.

<sup>38</sup> Cfr. Resolución 804 de 2001 de la Dirección General Marítima.

<sup>39</sup> Refiriéndose a las funciones de la entonces Superintendencia General de Puertos, en Concepto 85 de 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*”.

<sup>40</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.

ante este Centro de Arbitraje, Conciliación y Amigable Composición en caso de que deseen acudir ante un juez y presentar la demanda correspondiente.