

TREINTA AÑOS DE CAMBIOS INSTITUCIONAL PARA LA SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE

Camilo Pabón Almanza - Superintendente de Transporte



Hace 30 años, Colombia se planteaba el reto de la modernización portuaria. La respuesta a este reto fue la Ley 1ª de 1991, que tiene varios aspectos de interés que vale la pena recordar. Por ejemplo, ahí se creó un esquema de concesiones para que las empresas privadas pudieran prestar servicios portuarios en condiciones de competencia y con tarifas que remuneraran sus costos y gastos, y se establecieron los planes de expansión portuaria bienales como instrumento de planeación. Además, se ordenó la liquidación de Colpuertos y, como resultado de eso, nació la Superintendencia General de Puertos, entidad que hoy conocemos como la Superintendencia de Transporte.

En ese momento, la Superintendencia General de Puertos surgió con una misión extraña para la naturaleza de las superintendencias, pues obraba como regulador, concedente y gestor en los contratos de concesión portuaria, y además era el supervisor de dichos proyectos. En el Concepto 85 del 2012 de la Procuraduría, 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". Esa dualidad en cabeza de la superintendencia podía generar conflictos de intereses institucionales, al tener la entidad el deber de gestionar los proyectos y, al mismo tiempo, ejercer las funciones de policía administrativa.

Sobra decir que la institucionalidad es relevante para lograr los objetivos propuestos para la modernización portuaria. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que es deseable que en un Estado social y democrático de derecho haya una separación funcional entre quien formula políticas públicas, quien las ejecuta, quienes prestan el servicio público y quien está a cargo de supervisar dicha prestación. Esto para armonizar las funciones dentro de la administración pública nacional, eliminar conflictos de intereses institucionales y fortalecer la independencia de la autoridad de supervisión, según lo consignado en la Sentencia C-406 del 2004 de la Corte Constitucional.

Varios pasos se han dado para lograr esa separación funcional en la superintendencia. El primero ocurrió casi 10 años después de su creación, con el Decreto 2741 del 2001, que asignó al Ministerio de Transporte las funciones que tenía la superintendencia en materia de otorgamiento de concesiones portuarias, salvo aquellas de inspección, control y vigilancia. Con esto se separó quien gestionaba y ejecutaba los proyectos, es decir el ministerio, de quien ejercía la supervisión, que sería la superintendencia.

Y, por primera vez, la entidad adquiría una nueva naturaleza, pues además de sus funciones legales recibió, a título de delegación, las funciones constitucionales del Presidente de la República para la supervisión de servicios públicos en el sector transporte. Esto es relevante, porque no todas las superintendencias son delegatarias del Presidente ni, por lo tanto, ejercen funciones de origen constitucional[1].

El segundo paso se dio con el Decreto 1800 del 2003, que creó el Instituto Nacional de Concesiones (Inco, hoy la Agencia Nacional de Infraestructura, ANI) e indicó que todas las entidades del sector transporte, entre ellas la superintendencia y, con excepción de la Aeronáutica Civil, debían subrogar o ceder los convenios y contratos vigentes en favor del Inco. Así se consolidó una segunda separación entre quien formula la política y regulación, el ministerio, y quien ejecuta y gestiona los proyectos, en ese momento el Inco y en la actualidad la ANI. Así, la superintendencia dejó de conceder contratos y puede seguir profundizando sus tareas de vigilancia y supervisión.



Luego de estas tres décadas de actividades y cambios institucionales, la Superintendencia de Transporte se ha consolidado como la autoridad de inspección, vigilancia y control de todos los modos de transporte. Estos ajustes le han concedido a la entidad independencia técnica, dejando lejos cualquier sospecha de conflictos de intereses institucionales, al haber logrado separar las funciones de formulación de políticas, las de gestión de las concesiones y las de supervisión de ellas, quedando esto último en cabeza de la Supertransporte.

Felicitaciones a todos los antiguos y actuales colaboradores de la superintendencia por estos primeros 30 años de existencia, por trabajar en una de las entidades más relevantes para el progreso de nuestro país. Ojalá estos avances sean un paso para que la entidad continúe fortaleciendo su capacidad e independencia técnica en beneficio del desarrollo social y económico de Colombia.

