

Bogotá, 13/08/2025.

Al contestar citar en el asunto



Radicado No.: **20255330454301**

Fecha: 13/08/2025

Señor (a) (es)

Aerolíneas del Caribe S.A. AER Caribe S.A.

Av. El dorado Ent. 1 Inte. 187

Bogotá D.C.

Asunto: Notificación por Aviso Resolución No. 402

Respetado Señor(a) o Doctor(a):

Por medio de la presente la Superintendencia de Transporte en cumplimiento del artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), realiza la notificación por aviso de la(s) resolución(es) No(s) **402** de **24/01/2025** expedida por **Superintendente Delegado de Concesiones e Infraestructura**, remitiéndose copia íntegra de está; precisando que se considerará surtida la notificación al día siguiente al de la entrega de presente aviso en el lugar de destino.

Adicionalmente me permito informarle que, Contra la presente resolución no procede recurso alguno.

Atentamente,



Firmado
digitalmente por
NATALIA HOYOS
SEMANATE

Natalia Hoyos Semanate

Coordinadora del Grupo de Notificaciones

Anexo: Acto Administrativo 27 páginas y 01 CD.

Proyectó: Gabriel Benítez Leal. *Gabriel Bl*

**MINISTERIO DE TRANSPORTE
SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE**

RESOLUCIÓN NÚMERO 0402 **DE** 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

Expediente: 2019720343500022E

**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 JURIDICOS

- 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 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

- 1.5.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2¹ y el numeral 2 del artículo 3 de la Ley 105 de 1993,² en concordancia con el inciso primero del artículo 5 de la Ley 336 de 1996,³ 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 movilidad⁴.
- 1.6.** El artículo 9 de la Ley 105 de 1993 señaló quienes pueden ser sujetos de las sanciones por violación a las normas reguladores 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 público⁵.
- 1.7.** Que el artículo 42 del Decreto 101 de 2000, modificado por el artículo 4 del Decreto 2741 de 2001 precisó que:

"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.*
- 6. Las demás que determinen las normas legales".*

¹ Este artículo establece los principios fundamentales del transporte.

² "EL CARÁCTER DEL SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE".

³ "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."

⁴ 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

⁵ 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 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

- 1.8.** 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.
- 1.9.** Mediante Resolución nro. 18818 del 25 de abril de 2018, 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 2017.

II. HECHOS Y ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

- 2.1.** Por medio Memorando Nro. 20187100135593 del 06 de agosto de 2018⁶, el Grupo de Vigilancia e Inspección de la Delegatura de Concesiones e Infraestructura informó respecto de aquellos supervisados que presuntamente no atendieron lo dispuesto por la Resolución Nro. 18818 del 25 de abril de 2018, esto con el fin de que se estudiara el mérito para abrir la investigación administrativa a que hubiese lugar.
- 2.2.** La Dirección de Investigaciones de Concesiones e Infraestructura verificó en el aplicativo VIGIA el registro de información subjetiva correspondiente a la vigencia 2017 de la sociedad AEROLINEA DEL CARIBE S.A. identificada con el Nit. 824001229-3 encontrando que no había surtido el trámite de registro de la información de esa vigencia conforme con los parámetros y términos dispuestos.
- 2.3.** Mediante Resolución Nro. No. 5839 del 9 de agosto del 2019 ⁷, el Director de Investigaciones de Concesiones e Infraestructura abrió investigación administrativa en contra de la sociedad AEROLINEA DEL CARIBE S.A. identificada con el Nit. 824001229-3, por presuntamente incurrir en lo establecido en el literal c) del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, al no realizar en la fecha establecida el cargue de la información subjetiva correspondiente a la vigencia fiscal del año 2017, de conformidad con los parámetros y términos dispuestos para tal fin en la Resolución 18818 del 25 de abril del 2018⁸, la cual, entre otras cosas estableció como fecha límite para el reporte de información subjetiva, de acuerdo con los dos dígitos finales para el caso que nos ocupa hasta el día 25 de mayo de 2018
- 2.4.** Una vez notificada la apertura de investigación y estando dentro de los términos legales el doctor YOBANY ANDRÉS SALCEDO CÁRDENAS, actuando como apoderado de la sociedad AEROLINEA DEL CARIBE S.A.

⁶ Folios del 1 al 5 expediente digital

⁷ Folios del 14 al 17 expediente digital

⁸ Por la cual se establecen los parámetros de presentación de la información de carácter subjetivo que las entidades supervisadas por la Superintendencia de Puertos y Transporte pertenecientes a los grupos de reporte de información financiera 1,2,3 deben enviar a la superintendencia de Puertos y Transporte, correspondiente a la vigencia fiscal 2017.

RESOLUCIÓN No 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

identificada con el Nit. 824001229-3 presentó escrito de descargos en contra de la Resolución No. 5839 de 9 de agosto del 2019, mediante documento radicado con No. 20195605822832 del 19 de septiembre del 2019.

- 2.5.** Mediante Resolución Nro. 12561 del 04 de diciembre de 2020, se decretan pruebas y se abre periodo probatorio.
- 2.6.** Que mediante memorandos número 20207400076723 y 20207400076753 (fls. 134 al 135), ambos con fecha del 29 de diciembre de 2020, se practicaron las pruebas decretadas, respectivamente.
- 2.7.** Que mediante memorando número 20211100035733 del 27 de mayo de 2021 (fl. 136 al 137), la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la Supertransporte se pronunció y dio respuesta al memorando 20207400076753.
- 2.8.** Que mediante memorando número 20225350045803 del 18 de mayo de 2022 (fls. 138 al 141), la Coordinadora del Grupo de Relacionamiento con el Ciudadano de la Supertransporte se pronunció y dio respuesta al memorando 20207400076723.
- 2.9.** Mediante Resolución nro. 3045 del 12 de agosto de 2022, se incorporaron pruebas, se cierra el periodo probatorio y se corrió traslado para presentar alegatos de conclusión.⁹
- 2.10.** Que revisado el sistema de gestión documental no se logro evidenciar la radicación de alegatos de conclusión por parte de la sociedad AEROLINEA DEL CARIBE S.A. identificada con el Nit. 824001229-3.
- 2.11.** Mediante Resolución Nro. 1329 del 18 de abril del 2023 (fl.154 a 161), la Dirección de Investigaciones de Concesiones e Infraestructura declaró responsable a la sociedad AEROLINEA DEL CARIBE S.A. identificada con el Nit. 824001229-3, 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 TREINTA Y CINCO COMA SESENTA Y TRES UVT (235,63 UVT), equivalentes a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes para la época de ocurrencia de los hechos, que equivale a la suma de SIETE MILLONES OCHOCIENTOS DOCE MIL CUATROCIENTOS VEINTE PESOS M/CTE (COP \$7.812.420), por las razones expuestas en la parte motiva del referido acto administrativo.
- 2.12.** Mediante radicado Nro. 20235340909352 del 3 de mayo de 2023, y radicado 20235341737252 del 24 de julio la sociedad AEROLINEA DEL CARIBE S.A. presentó de forma oportuna los recursos de reposición y en subsidio de apelación en contra de la decisión proferida.
- 2.13.** Mediante Resolución Nro. 3702 se resuelve el recurso de reposición.

⁹ Folios del 142 al 144 expediente digital

RESOLUCIÓN No 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

III. ARGUMENTOS DEL RECURRENTE

Este Despacho sintetiza lo manifestado por el recurrente, así:

"(...)

1.- La sociedad objeto de investigación, en este caso, la empresa AEROLINEA DEL CARIBE S.A identificada con NIT. 824.001229-3, no se encuentra en liquidación como se proyecta en la resolución proyectada por Vilma Redondo Gómez y firmado por Osiris Marina García. La condición de la compañía se encuentra en el certificado de existencia y representación legal y en el RUES.

2. El cargue de la información subjetiva correspondiente a la vigencia fiscal del año 2017 de la Aerolínea del Caribe S.A., cumplió con los parámetros y términos dispuestos para tal fin en la Resolución número 18818 del 25 de abril de 2018, dentro de la cuales se intentó subir el reporte de información subjetiva con tiempo de antelación a la fecha límite, en este caso 25 de mayo de 2018 que pese a intentar cumplir con lo establecido en la resolución en mención, el sistema VIGIA presentó fallas que no permitió subir la información, incluso posterior a la fecha límite, esto se evidencia según las pruebas aportadas en el expediente en los folios del 42 - 76 y confirmado por ustedes en la Resolución 1329 de 18/04/23 numeral 7 B en el ANÁLISIS DEL DESPACHO y por las TIC el cual confirma que el sistema falló el 23, 24 y 25 de mayo de 2018:

1. El 23 de mayo de 2018 en repetidas ocasiones como fue a las 11:00 a.m., 11:14 a.m., 11:50 a.m., 2:31 p.m., 2:41 p.m., y 3:39 p.m.;

II. El 24 de mayo de 2018 en repetidas ocasiones como fue a las 8:15 a.m., 9:12 a.m., 9:27 a.m., 10:48 a.m., 11:07 a.m., y 12:03 p.m.;

III. El 25 de mayo de 2018 en repetidas ocasiones como fue a las horas: 8:01 a.m., 9:08 a.m., y 9:51 a.m.;

Por lo anterior mencionado con las pruebas aportadas y la aceptación por la Superintendencia de Transporte de las mismas en la Resolución 1329 de 18/04/23 y lo confirmado por las TIC, el sistema presentó indisponibilidades los días 23, 24, y 25 de mayo de 2018, en consecuencia, no fue posible cargar la información como pretende la entidad que se hiciera y por el cual nos esta sancionando

RESOLUCIÓN No 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

3. De otra parte, la Superintendencia de Transporte quiere hacer notar o ver que el sistema VIGIA funcionó en estas tres fechas 23, 24, y 25 de mayo, con pruebas de memorandos de la TIC manifestados en la resolución 1329 de 18/04/23, sin embargo la entidad se contradice con las pruebas aportadas, así:

RESOLUCION 1329 de 18/04/23:

A. Memorando No. 20211100035733 del 27 de mayo de 2021, señala que el sistema VIGIA presento indisponibilidad los días 23 y 24 de mayo de 2018 (no funcionó) y que el 25 de mayo de 2018 no presentó indisponibilidades.

B. En el ANALISIS DE DESPACHO en el numeral 7 B, la entidad manifiesta que las TIC manifestaron que el 23 y 24 de mayo de 2018, el sistema no presentó fallas pero que el 25 de mayo de 2018 si presento fallas el sistema VIGIA.

Como se puede evidenciar en el punto A y B anterior en el cual se contradice la información presentada por las TIC de los días que el sistema VIGIA presentó indisponibilidad y aportado por la Superintendencia de Transporte en la resolución 1329 de 18/04/23 como prueba, no es conducente y carece de fuerza probatoria para sancionar a la empresa y más cuando las pruebas aportadas por nosotros en los folios decretados en la resolución por la Superintendencia de Transporte si se demuestra que en los días 23, 24 y 25 de mayo el sistema VIGIA, NO se encontraba disponible para cargar la información.

4. En cuanto a lo manifestado por la Superintendencia de Transporte de el por qué se cargó la información subjetiva hasta el 28 de junio, le informamos a la entidad que la fecha en que fue cargada la información subjetiva (28 de junio de 2018) es irrelevante teniendo en cuenta que si se hubiese logrado cargar la información subjetiva después del 25 de mayo (26, 27... de mayo), nos encontraríamos en la misma situación de hoy al cargar la información subjetiva extemporánea y que estamos probando el porque no se cargo dentro de los tiempos permitidos.

Es importante mencionar que dentro de las solicitudes que hicimos a la entidad como pruebas, solicitamos el registro y las grabaciones de llamadas entre el 23 y 25 de mayo de 2018, ya que a parte de las pruebas aportadas en relación a los pantallazos, nuestros colaboradores DANIEL FELIPE MÕJICA MORENO con cedula de ciudadanía N° 1.014.277.524 y JUAN CARLOS RODRÍGUEZ PEÑA realizaron varias llamadas al servicio al cliente del Call center autorizado por la Superintendencia de Transporte el cual los

RESOLUCIÓN No 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

funcionarios del call center confirmaron que efectivamente el sistema se encontraba con fallas y que no éramos la única empresa que reportaba el problema. Por esta razón, insistimos a la Superintendencia de Transporte dichas grabaciones y registros para comprobar nuestra insistencia de lograr cargar la información subjetiva oportunamente en los días 23, 24 y 25 de mayo de 2018, teniendo en cuenta que la Superintendencia de Transporte quien está en la posición favorable para obtener y aportar la prueba, dada su cercanía y su relación directa con el Call Center BPN CONSULTING.

Aclaramos que la prueba que la Superintendencia de Transporte indica haber aportado sobre las llamadas no es útil pues las grabaciones y los registros no corresponden a Aer Caribe sino a una compañía diferente como lo menciona la misma entidad, de esta manera, se evidencia que no se aportaron las grabaciones ni los registros de las mismas para esclarecer los hechos y lo único que se genera es la dificultad de la actividad probatoria al no prestar servicio alguno al proceso con lo aportado por la Dirección Administrativa y el mismo Call Center BPN CONSULTING.

5. No es claro porque se mencionan folios en el acto administrativo objeto de recurso, y no se encuentran adjuntas en el expediente, lo que no se hace claro las pruebas que se están teniendo en cuenta en el escrito de la misma resolución.(...)”

IV. CONSIDERACIONES PARA RESOLVER

En efecto, para mayor claridad de la decisión, la presente decisión se desarrollará en el siguiente orden: el primero, sobre la Superintendencia de transporte y sus competencias; el segundo, corresponderá a la oportunidad en que se presentó el recurso de alzada invocado, en el tercer pronunciamiento es en el que se desarrollaran uno a uno los argumentos de inconformidad propuestos por el apelante y, en la última parte, este Despacho -anticipando su decisión- se pronunciará sobre las consideraciones de orden legal que sustentaron el recurso de alzada y las razones que convocan a esta instancia a revocar la decisión adoptada por la Dirección de Investigaciones de Concesiones e Infraestructura.

4.1. Competencia de la Superintendencia de Transporte

Sea lo primero precisar que, la Ley 1 de 1991 expidió el Estatuto de Puertos Marítimos y creó la otrora Superintendencia General de Puertos adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transporte – ahora Ministerio de Transporte-. De igual forma, revistió de específicas facultades extraordinarias al señor Presidente de la República para que dispusiera de todo lo necesario con el fin de dar

RESOLUCIÓN No 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

estructura a la naciente Entidad y logrará su entrada en funcionamiento, todo lo cual quedó consignado en el Decreto 2681 de 1991.

Para esa época, además de las funciones propias de vigilancia, inspección y control con las que siempre ha contado la Superintendencia sobre la prestación del servicio público derivado de la infraestructura portuaria y de los puertos propiamente dichos; se incluyeron las de otorgar las concesiones portuarias, hacer modificaciones sobre las mismas y declarar su caducidad, definir las reglas, condiciones y metodología para las tarifas portuarias, además de supervisar la reconstrucción de los puertos, muelles y embarcaderos. Esto, junto con el uso por parte de particulares de los bienes de uso público tales como playas, bajamar y lo edificado sobre estas, quedó sujeto a la permanente supervisión por parte del Estado.

Para el año 1993, la Ley 105 en su artículo 1 estableció que conforman el sector el Ministerio de Transporte, sus organismos adscritos -como es el caso de la Superintendencia de Transporte- o vinculados y la Dirección General Marítima del Ministerio de Defensa Nacional. De igual forma, precisó que conforman el Sistema Nacional de Transporte, para el desarrollo de las políticas de transporte, además de las entidades del sector, 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.

Posteriormente, el Gobierno nacional expidió los Decretos 101 y 1016 de 2000 por los cuales se modificó la estructura de la denominada por aquella época Superintendencia de Puertos y Transporte – Supertransporte, con el fin de agrupar sus funciones por especialidad y forjar líneas de supervisión desde sus dos nuevas Delegaturas: de Concesiones e Infraestructura, y de Tránsito y Transporte Terrestre Automotor.

El 20 de diciembre de 2001, se expidió el Decreto 2741 por medio del cual se modifican los Decretos 101 y 1016 de 2000 en el que se establecen, además del objeto de delegación en la Supertransporte, las funciones de cada una de sus delegaturas y demás dependencias. Normatividad se mantuvo vigente hasta la renovación que se realizó a la Entidad con la expedición del Decreto 2409 del 24 de diciembre de 2018.

El Decreto 2409 de 2018 renovó la Superintendencia de Puertos y Transporte, iniciando por su denominación, llamándose ahora la Superintendencia de Transporte y, principalmente, se renovó con el fin de modificar y ampliar su estructura para así reasignar e incluir actividades misionales y otras propias de los grupos de apoyo, esto, como parte de la estrategia que le permita a la Entidad generar importantes eficiencias y mejores resultados, tanto en su gestión administrativa interna como de cara al cumplimiento de sus funciones de

RESOLUCIÓN No 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

vigilancia, inspección y control en el sector transporte. Debe tenerse presente que el concepto de renovación que acompañó este proceso fue mucho más allá de una simple reestructuración de la entidad, ya que involucró un verdadero cambio en los fundamentos y el modelo de supervisión, lo cual sucede desde la concepción misma del talento humano, sus valores y organización.

Una de las novedades que trajo consigo esta renovación de la Superintendencia de Transporte, fue la creación de diferentes dependencias, entre estas, las Direcciones de Investigaciones y las Direcciones de Promoción y Prevención en cada área misional de la Entidad.

En el caso de la Dirección de Investigaciones de Concesiones e Infraestructura, se debe precisar que esta es una dependencia de la Superintendencia de Transporte, que tiene como función principal, adelantar en primera instancia las investigaciones administrativas sancionatorias que se inicien, de oficio o a solicitud de parte -siempre y cuando exista mérito para ello-, por la presunta infracción a las disposiciones vigentes en relación con la contratos de concesión y/o de los servicios conexos destinados a la construcción, rehabilitación, operación, explotación, así como a la construcción y/o al mantenimiento de la infraestructura vial, aeroportuaria y férrea y las infracciones a las normas o principios que propenden por la prestación del servicio público de transporte en condiciones de calidad, seguridad y libre acceso a través de la infraestructura dispuesta para tal fin

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 por los ciudadanos, mediante acceso a documentos públicos, denuncias y ejercicio de acciones públicas.¹⁰

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-.¹¹ 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:

¹⁰ 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.

¹¹ Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 17 de febrero de 1994. Consejero Ponente: Delio Gómez Leyva.

RESOLUCIÓN No 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

- 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.¹² 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.¹³ 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.¹⁴ 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.

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:¹⁵

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

¹² “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)

¹³ Cfr. H. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 8 de marzo de 2007. Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra.

¹⁴ Cfr. Ley 105 de 1993 art 8 y Ley 769 de 2002 art 6.

¹⁵ Cfr. Decreto 101 de 2000 artículo 42. Vigente, de conformidad con lo previsto en el Decreto 2409 de 2018.

RESOLUCIÓN No 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

- ii. las entidades del Sistema Nacional de Transporte¹⁶ establecidas en la Ley 105 de 1993¹⁷, 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,¹⁸ así como de las leyes que le atribuyen funciones y facultades a la entidad.¹⁹

¹⁶Artículo 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."

¹⁷"Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones"

¹⁸ 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.

¹⁹ 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".

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."

RESOLUCIÓN No 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

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:²⁰

*"(...) 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)

- ii. Esa misma línea se mantuvo posteriormente en la jurisprudencia del Consejo de Estado.²¹ 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:²²

"(...) 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

²⁰ 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

²¹ 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.

²² 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.

RESOLUCIÓN No 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

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**".²³⁻²⁴⁻ (negrilla fuera de texto)

²³ "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.

²⁴ "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 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)

RESOLUCIÓN No 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

- 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 2017²⁵, 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 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:²⁶

*"(...) **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 9º 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.

Cfr. REYES VILLAMIZAR, Francisco. "Derecho Societario". Tomo I. Cuarta edición. Editorial Temis. Bogotá D.C., 2020. Pp. 786 y ss.

²⁵ 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.

²⁶ 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 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

*(...) 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.

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.²⁷

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).

²⁷ “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.”

RESOLUCIÓN No 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

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(...)"*.²⁸ (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 9º 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.***

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

²⁸ 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 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

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.(...)²⁹ (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:³⁰⁻
31

- 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.

²⁹ 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.

³⁰ 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."

³¹ Cfr. Decreto 2409 de 2018 artículo 4.

RESOLUCIÓN No 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

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.

- i. 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

RESOLUCIÓN No 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

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 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 mencionada³².

³² "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

RESOLUCIÓN No 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

- 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.³³

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.³⁴

Lo anterior es consistente con la separación de funciones entre la autoridad que regula y la autoridad que supervisa.³⁵

- 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

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".

Cuando 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.

³³ "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."

³⁴ 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.

³⁵ 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

RESOLUCIÓN No 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

servicio. Para los modos terrestres, aéreo y marítimo existen distintos regímenes tarifarios a cargo de otras autoridades, como son, el Ministerio de Transporte,³⁶ la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil³⁷ y la Dirección General Marítima³⁸.

- La Superintendencia de Transporte tampoco tiene funciones de gestión o administración del servicio de transporte o la infraestructura.³⁹ 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.⁴⁰
-
- 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.

³⁶ Cfr. Resolución 3600 de 2001 del Ministerio de Transporte, en lo relacionado con el modo de transporte terrestre

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

³⁸ Cfr. Resolución 804 de 2001 de la Dirección General Marítima.

³⁹ 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".

⁴⁰ 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 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

4.3. Consideraciones preliminares

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.

Bajo ese contexto, la competencia de la segunda instancia se encuentra circunscrita a los parámetros de inconformidad contenidos en el recurso de apelación, tal y como lo ha establecido la jurisprudencia unificada de la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, particularmente, en aquello que se refiere al principio de congruencia en los siguientes términos:

"(...) el recurso de apelación se encuentra limitado a los aspectos (por el) indicados, consideración que cobra mayor significado en el sub lite si se tiene presente que en cuanto corresponde a los demás aspectos del fallo impugnado, incluyendo la declaratoria de responsabilidad de la entidad demandada, la propia apelante manifiesta su conformidad y sostiene que esos otros aspectos de la sentencia de primera instancia merecen ser confirmados.

(...)

Mediante el recurso de apelación se ejerce el derecho de impugnación contra una determinada decisión judicial –en este caso la que contiene una sentencia–, por lo cual corresponde al recurrente confrontar los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, con sus propias consideraciones o apreciaciones, para efectos de solicitarle al juez de superior jerarquía funcional que decida sobre los puntos o asuntos que se plantean ante la segunda instancia. Lo anterior de conformidad con lo establecido en la parte inicial del artículo 357 del C. de P. C.(...)"⁴¹

Así mismo, el Consejo de Estado ha manifestado:

"(....)Esta Sala ha delimitado el estudio del recurso de alzada –y con ello la competencia del Juez ad quem– a los motivos de inconformidad que exprese el recurrente, según lo reflejan las siguientes puntualizaciones: "Ninguna precisión resultaría necesario efectuar en relación con el régimen de responsabilidad

⁴¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Sentencia del 09 de febrero de 2012. Radicación Número: 500012331000199706093 01 (21.060).

RESOLUCIÓN No 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

aplicable a las circunstancias del caso concreto, ni en cuanto a la concurrencia, en el mismo, de los elementos constitutivos del régimen respectivo, habida cuenta que el recurso de apelación incoado por la entidad demandada número controvierte tales extremos y la parte actora número recurrió la sentencia de primera instancia, de manera que los referidos, son puntos de la litis que han quedado fijados con la decisión proferida por el a quo(...).⁴²

Y precisó:

"(...)De conformidad con el principio de congruencia, al superior, cuando resuelve el recurso de apelación, sólo le es permitido emitir un pronunciamiento en relación con los aspectos recurridos de la providencia del inferior, razón por la cual la potestad del juez en este caso se encuentra limitada a confrontar lo decidido con lo impugnado en el respectivo recurso y en el evento en que exceda las facultades que posee en virtud del mismo, se configurará la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, relativa a la falta de competencia funcional(...).⁴³

4.4. Del caso en concreto

El recurso de reposición y subsidio de apelación presentado en contra de la Resolución número 1329 del 18 de abril del 2023, en el que el recurrente manifiesta en primer lugar, los motivos de inconformidad, específicamente, respecto de las fallas que presentó el VIGIA los días 23, 24 y 25 de mayo del 2018, lo que si dijo la oficina de tecnología de la Superintendencia de Transportes en memorando número 20211100035733 del 27 de mayo del 2021 es lo siguiente:

"(...)Para la fecha 25 de mayo no existe registro de indisponibilidades del sistema Vigía, el 23 y 24 de mayo el sistema vigía presentó indisponibilidades, cabe precisar que el servicio se restableció sobre las 10:35 de la mañana.(...)"

Nótese que, tal y como lo manifiesta el investigado el sistema de recepción de información al parecer tuvo ventanas de tiempo en las que presentó inconsistencia y aunque estas fallas se dicen fueron subsanadas a las 10:35 am, no queda claridad de los días específicos de la subsanación de estas fallas. Siendo una duda que no puede pasarse por alto ni endilgársele al investigado. Es por esta razón que, el debido proceso es un derecho fundamental que conforme al artículo 29 de la Constitución Política "se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas", esto es, al proceso administrativo sancionatorio que nos ocupa.

⁴² CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Consejera Ponente: Marta Nubla Velásquez Rico. Sentencia del 06 de septiembre de 2017. Radicación número: 25000-23-26-000-2011-000317-01 (48.886).

⁴³ CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia del 1º de abril de 2009. Expediente número. 32.800.

RESOLUCIÓN No 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

En este sentido, la Honorable Corte Constitucional lo define como una limitante al poder público que garantiza el cumplimiento de los fines del estado, así:

“(...) la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados por la ley”

Así mismo, la jurisprudencia constitucional determinó los lineamientos o requisitos con los cuales se debe garantizar el debido proceso administrativo:

“(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”

Conforme a lo descrito anteriormente, se puede concluir que el derecho a la defensa se encuentra intrínsecamente ligado al debido proceso, la Corte Constitucional ha definido dicho derecho como:

“la facultad que tiene el administrado para conocer la actuación o proceso administrativo que se le adelante e impugnar o contradecir las pruebas y las providencias que le sean adversas a sus intereses. La administración debe garantizar al ciudadano interesado tal derecho y cualquier actuación que desconozca dicha garantía es contraria a la Constitución. En efecto, si el administrado no está de acuerdo con una decisión de la administración que le afecte sus intereses tiene derecho a ejercer los recursos correspondientes con el fin de obtener que se revoque o modifique”⁴⁴

En ese sentido, este Despacho debe adelantar todas sus actuaciones garantizando la aplicación y respeto de los principios constitucionales y administrativos, y de esa forma, adelantar las actuaciones administrativas que se encuentren en curso; siendo así, que al no contar con las pruebas necesarias para demostrar la responsabilidad por parte del investigado, encuentra este Despacho, que se debe dar aplicación al principio de *in dubio pro investigado*, el cual ha tenido un amplio desarrollo jurisprudencial, siendo así, que la Corte Constitucional en la Sentencia C-495 de 2019, en relación con la aplicación de dicho principio, ha dicho:

⁴⁴ Sentencia T- 555 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

RESOLUCIÓN No 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

“(…)

Como elemento característico de los sistemas políticos democráticos y de manera congruente con instrumentos internacionales ratificados por Colombia, la Constitución Política de 1991 estableció en su artículo 29 la presunción de inocencia, como una de las garantías del derecho fundamental al debido proceso, se trata de una cautela constitucional contra la arbitrariedad pública, que se activa en todos aquellos eventos en los que el Estado pretenda ejercer el poder de reprochar comportamientos, por la vía judicial o administrativa, esencialmente en ejercicio de su facultad sancionadora (ius puniendi)

A pesar de que la norma constitucional disponga que “Toda persona se presume inocente mientras no se le haya declarado judicialmente culpable”, en una redacción equivalente a la del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la prevista en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ambos ratificados por Colombia, la presunción de inocencia es una garantía fundamental que es igualmente exigible en los procedimientos administrativos, como lo reconoce expresamente el inciso primero del artículo 29 de la Constitución colombiana y que entraña las siguientes consecuencias: (i) corresponde al Estado la carga de desvirtuar la inocencia, a través de la prueba de los distintos elementos de la responsabilidad, incluida la culpabilidad[23]. (ii) A pesar de existir libertad respecto de las pruebas para desvirtuar la presunción de inocencia, sólo son admisibles medios de prueba respetuosos del debido proceso y acordes a la dignidad humana [24]. (iii) Nadie puede ser obligado a contribuir para que la presunción de inocencia que lo ampara, sea desvirtuada y sus silencios carecen de valor probatorio en forma de confesión o indicio de su responsabilidad[25]; (iv) durante el desarrollo del proceso o del procedimiento, la persona tiene derecho a ser tratada como inocente[26] y (v) la prueba necesaria para demostrar la culpabilidad debe tener suficiente fuerza demostrativa, más allá de toda duda razonable, la que, en caso de persistir, debe resolverse mediante la confirmación de la presunción. Las anteriores, son “garantías constitucionales que presiden la potestad sancionadora de la administración y el procedimiento administrativo que se adelanta para ejercerla”[27].

La regla que ordena resolver las dudas razonables en favor del investigado (regla in dubio pro reo, in dubio pro administrado, in dubio pro disciplinado) es una consecuencia natural de la presunción constitucional de inocencia y constituye la contracara misma de la carga de la prueba que pesa sobre el Estado, a través de las entidades que ejercen el poder público. Así, no obstante que la norma constitucional no exija expresamente que las dudas razonables sean resueltas en beneficio de la persona investigada, se trata de una conclusión forzosa que resulta de constatar que, a pesar de los esfuerzos demostrados durante el desarrollo del procedimiento y en desarrollo del deber de instrucción integral, el Estado no cumplió la carga probatoria que le incumbía y, por lo tanto, no logró recaudar o aportar pruebas suficientes para desvirtuar la presunción de inocencia. (...)

Las dudas que implican la decisión de archivo del asunto[32] o que conducen a proferir un fallo absolutorio, son las razonables u objetivas, es decir, aquellas que luego del desarrollo de la instrucción, surgen de un análisis conjunto de las pruebas obrantes en el expediente, presidido por la sana crítica y la experiencia. La duda razonable resulta cuando del examen probatorio no es posible tener convicción racional respecto de los elementos de la responsabilidad y, por lo tanto, no se cuenta con las pruebas requeridas para proferir una decisión condenatoria, que desvirtúe plenamente la presunción de inocencia[33]. Es decir que las dudas irrazonables, subjetivas o que se fundan en elementos extraprocesales, no permiten proferir una resolución favorable,

RESOLUCIÓN No 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

cuando los elementos de la responsabilidad se encuentren debidamente probados en el expediente[34]. La certeza o convicción racional equivale a un estándar probatorio denominado de convicción más allá de toda duda razonable[35] por lo que, para poder ejercer el poder punitivo del Estado, no se requiere la certeza absoluta[36], sino que las pruebas válidamente recaudadas demuestren la reunión de los elementos de la responsabilidad y, al respecto, no existan dudas derivadas de la insuficiencia probatoria o de contradicciones probatorias insuperables a partir del examen conjunto del expediente.(...)"

Así las cosas, y al no contar este Despacho con los elementos de juicio suficientes que permitan desvirtuar claramente la presunción de inocencia que le asiste a la empresa investigada, sobreviene en una duda razonable respecto de la comisión de las conductas imputadas mediante la Resolución 1329 del 18 de abril del 2023, la cual, de acuerdo al desarrollo jurisprudencial que se ha tenido, se debe resolver en favor del investigado.

Ahora bien, para el caso que nos ocupa, y conforme a lo descrito en el numeral 9.3.1. del presente acto administrativo, se logró concluir desde este Despacho que en aras de salvaguardar el principio de legalidad, el derecho a la defensa material y al debido proceso del recurrente, considera procedente reponer el acto administrativo objeto de controversia.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO. REVOCAR en su totalidad la Resolución 1329 del 18 de abril del 2023, proferida contra de la sociedad AEROLINEA DEL CARIBE S.A identificada con NIT: 824001229- 3, de acuerdo con la parte motiva de la presente Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. ARCHIVAR el expediente una vez se encuentre en firme la presente resolución.

ARTÍCULO TERCERO. NOTIFICAR la presente decisión a través de la Secretaría General de la Superintendencia de Transporte, al Representante Legal o a quien haga sus veces a la sociedad AEROLINEAS DEL CARIBE S.A. teniendo en cuenta, especialmente, lo previsto en el artículo 4 del Decreto Ley 491 del 28 de marzo del 2020. Para estos efectos, adviértase que las investigadas, de acuerdo con el Certificado de Existencia y Representación Legal de la Cámara de Comercio de Bogotá, tienen registrado como correo electrónico para ser notificados los siguientes emails: notificaciones@aecaribe.com (fl.174 a 181)

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

RESOLUCIÓN No 0402

DE 24-01-2025

Por la cual se resuelve un recurso de apelación

Para tal efecto, se informa que se remite copia digital o electrónica del expediente de la presente actuación, la cual podrá ser consultada a través del siguiente enlace:

https://supertransporte-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/julianacorredor_supertransporte_gov_co/EX6dMbw-hUIBhTt1HikE2oUBsUmhxZBh784OPQxKRqvgAA?e=wOCVss

Lo anterior, con sujeción a las disposiciones contenidas en el numeral 13 del Art. 3, el numeral 9 del Art 5, numeral 8 del Art 7, Art 53ª, en concordancia con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, disposiciones que fueron modificadas y adicionadas por la Ley 2080 de 2021

Dada en Bogotá, D.C., a los

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



Hermes José Castro Estrada

Superintendente Delegado de Concesiones e Infraestructura

Notificar:

Aerolíneas del Caribe S.A. AER Caribe S.A.

Al representante Legal o a quien haga sus veces

Email: notificaciones@aecaribe.com

Dirección: Av. El dorado Ent. 1 Inte. 187 Bogotá D.C. Cundinamarca

Proyectó: Lilia Rosa Orcasitas Rodríguez – Abogada Especializada

Revisó: Geraldinne Mendoza – Abogada Superintendencia de Transporte