

Bogotá, 24-09-2025

Al contestar citar en el asunto



Radicado No.:

20258600548741

Fecha: 24-09-2025

Señor(es):

No Registra

Asunto: Respuesta al radicado No. 20255340924602.

Respetado Señor:

Atendiendo su amable solicitud, procedemos a pronunciarnos en el siguiente sentido:

I. Objeto de la solicitud:

Mediante radicado enunciado en asunto, solicitó a esta Superintendencia, en relación con la Cooperativa de Transportadores de Urumita Guajira – COOTRAUR, con Nit. 825002605-8, lo siguiente:

“(…) Violación sistemática a los reglamentos que rigen las cooperativas de transporte público, Violación de los estatutos internos, incumplimiento con los requisitos que rigen la empresas de transporte solidario , medidas sancionatorias que no están contempladas en la normativa vigente, irregularidades con el actual consejo de administración por incumplir los requisitos para establecer una asamblea electiva , los socios mínimos que exige la ley NO ESTAN de conformidad con lo que dicta la norma actual.. Vehículos en la plataforma que les da capacidad transportadora inexistentes desde hace años físicamente, se puede notar en la NO renovación de las Tarjetas de Operaciones de los vehículos que no existen y. Están en la plataforma. (Sic)¹”

Aunado a lo anterior, es relevante manifestar que la denuncia referida fue allegada con dos imágenes, de donde se puede observar una comunicación con fecha 16/05/2025, dirigida a un asociado llamado Roger Celedón Alvarado, en donde se manifiesta que el señor Robert Celedón incurrió en la prohibición de “competencia desleal”, por lo cual se le suspende por siete (7) días el despacho

¹ Extracto radicado No. 20255340924602.

de planilla de viaje, se indica que este señor Robert Celedón no es empleado de la cooperativa, sino conductor del asociado, por lo cual no se le abre proceso por violación a estatutos al último, sino al miembro de la vigilada. Igualmente, se le exhorta a contratar otro conductor, en los próximos cinco (5) días al recibo de la comunicación anexada.

II. Consideraciones:

2.1. Competencia de la Superintendencia de Transporte:

En virtud de la delegación realizada mediante el Decreto 2409 de 2018, la Superintendencia de Transporte tiene como función, "[v]igilar, inspeccionar y controlar las condiciones subjetivas de las empresas de servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura y servicios conexos"².

Adicionalmente, la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia C-746 del 25 de septiembre de 2001, concluyó que esta entidad tiene facultades de inspección, vigilancia y control de manera integral sobre las sociedades, empresas unipersonales y personas naturales cuya actividad principal es la prestación del servicio público de transporte.

Por consiguiente, se realiza una supervisión integral, tanto en el ámbito objetivo, que corresponde a la verificación del cumplimiento de la normatividad vigente y la debida prestación del servicio, como en el ámbito subjetivo, según el cual se examina la formación, existencia, organización y administración de las empresas que prestan el servicio público de transporte en cualquiera de sus modalidades.

2.2. Alcance de las funciones de la Superintendencia de Transporte:

Es relevante aclarar que la Superintendencia de Transporte no tiene funciones de regulación, ni tampoco tiene funciones jurisdiccionales que le permitan pronunciarse sobre casos específicos. Para entender lo dicho, nótese lo siguiente:

En primer lugar, en nuestro esquema constitucional se previó que en principio debería haber una separación entre la autoridad que regula y la autoridad que supervisa. Una vez se dispone la regulación para un sector en particular, corresponde ejecutar la supervisión de su cumplimiento.

En el sector transporte, el Ministerio de Transporte cuenta con funciones de regulación, así como la Aeronáutica Civil en lo de su competencia, por lo tanto, son esas autoridades las que cuentan con la facultad de expedir normas generales que regulen la actividad transportadora en sus diferentes modos.

² Cfr. Artículo 5, Decreto 2409 de 2018.

En segundo lugar, el esquema de supervisión previsto en nuestra constitución es un "sistema dual", así: de una parte, supervisión del Estado, bajo la orientación del Presidente y ejecutada por entidades especializadas y técnicas; y de otra parte supervisión por los ciudadanos, mediante acceso a documentos públicos, denuncias y ejercicio de acciones públicas.

En lo que corresponde a la supervisión 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-.

Veamos:

a) 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: (i) instruirlos sobre cómo deben cumplir sus obligaciones legales y reglamentarias, o (ii) imponer mecanismos de vigilancia eficientes³.

b) Asimismo, ejerce la "función de policía", aplicando la legislación vigente a casos concretos⁴. En este punto, se desarrollan investigaciones para proteger el interés general, pero no cuenta con competencias para pronunciarse sobre condenas de perjuicios o pretensiones similares, los cuales deben ser puestos en conocimiento de los Jueces de la República si así lo considera el solicitante.

c) Como regla general 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, corresponde a la Policía Nacional y a los agentes de tránsito realizar el control de las disposiciones correspondientes en las vías, según cada

³ 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." (Negrilla fuera de texto) 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)

⁴ Cfr. H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera CP: Ramiro Saavedra Becerra 08-03- 2007.

jurisdicción⁵. De esa forma, será la Policía de Tránsito y los agentes en cada jurisdicción quienes ejerzan las “actividades de policía” para el cumplimiento del régimen normativo del tránsito y transporte.

Finalmente, la Superintendencia de Transporte cuenta con un Centro de Arbitraje, Conciliación y Amigable Composición del Sector Transporte y su infraestructura. Los interesados pueden acudir a éste, cuando tengan alguna diferencia o conflicto causado entre los interesados, como propietarios de vehículos y empresas o aseguradoras, y consideran que existe vulneración de algunos de los bienes jurídicos tutelados, con el fin de encontrar una solución de forma gratuita, ágil y en términos de eficacia, economía, imparcialidad, ahorro de tiempo y costos económicos de un proceso judicial.

Sin embargo, no es una obligación 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.

Es relevante aclarar que la Superintendencia de Transporte no tiene funciones de regulación, ni tampoco tiene funciones jurisdiccionales que le permitan pronunciarse sobre casos específicos. En ese sentido, las facultades de inspección, vigilancia y control se ejercen exclusivamente sobre las personas jurídicas debidamente habilitadas para la prestación del servicio público de transporte, no sobre los asociados, socios o accionistas que la componen.

III. Caso concreto:

En atención a su solicitud, informamos lo siguiente:

En primer lugar, es relevante manifestar que las Cooperativas gozan de autonomía, autodeterminación y autogobierno, que les permite adoptar las decisiones que consideren pertinentes para la gestión y administración de esta, sin que esta Superintendencia pueda pronunciarse sobre su viabilidad, oportunidad o legalidad. Ahora bien, respecto a los temas abarcados en la petición:

3.1. En relación con la presunta violación sistemática de reglamentos y estatutos, presuntas irregularidades con el Consejo de Administración por incumplimiento de requisitos para asamblea, ausencia de asociados mínimos para la cooperativa, entre otros:

Es de resaltar que la Superintendencia de Transporte tiene facultades de inspección, vigilancia y control de manera integral sobre las sociedades,

⁵ Cfr. Ley 105 de 1993 artículo 8 y Ley 769 de 2002 artículo 6.

cooperativas, empresas unipersonales y personas naturales cuya actividad principal es la prestación del servicio público de transporte.

Dichas facultades se ejercen exclusivamente sobre las personas jurídicas debidamente habilitadas para la prestación del servicio público de transporte. De modo que, los conflictos que se presenten entre los asociados, o entre los asociados con los administradores o la cooperativa deben resolverse ante la jurisdicción ordinaria o ante la Superintendencia de Sociedades, la cual tiene funciones jurisdiccionales para “[l]a resolución de conflictos societarios, las diferencias que ocurran entre los accionistas, o entre estos y la sociedad o entre estos y sus administradores, en desarrollo del contrato social o del acto unilateral⁶”.

Cabe recordar que, conforme al artículo 2 de la Ley 79 de 1988, el Estado garantiza el libre desarrollo del cooperativismo, respetando la autonomía de las organizaciones cooperativas. Por ello, las inconformidades frente a decisiones internas deben tramitarse, en primera instancia, mediante los mecanismos estatutarios previstos, como la **Junta de Vigilancia, el Consejo de Administración o la Asamblea General**. Solo en caso de no obtener respuesta es posible acudir a instancias externas, tales como la jurisdicción ordinaria, el derecho de petición u otros medios legales. Finalmente, si después de presentar un derecho de petición no se obtiene respuesta dentro del plazo legal, procede interponer una acción de tutela ante un juez constitucional, solicitando la protección del derecho fundamental de petición.

Debe tenerse en cuenta que el Consejo de Administración es el órgano representativo de los asociados y permanente de administración, subordinado a las directrices y políticas de la asamblea general, cuyas funciones deben estar fijadas en los estatutos y sus atribuciones implícitas serán aquellas no asignadas expresamente a otros órganos para la ley o los estatutos⁷.

Por otro lado, el artículo 39 de Ley 79 de 1988, dispone que el ente cooperativo, sin perjuicio de la inspección y vigilancia que ejerce el Estado, debe contar con una Junta de Vigilancia, que estará compuesta por asociados hábiles, en número no superior a tres, con sus respectivos suplentes, además, que su período y las causales de remoción deben estar fijadas en los estatutos. Asimismo, este órgano es el encargado de velar porque los actos de los órganos de administración se ajusten a las normas legales, estatutarias y reglamentarias, junto con los principios cooperativos, entre otros aspectos⁸.

De igual forma, el numeral 6 del artículo 19 de la Ley 79 de 1988 define que los estatutos deben contener el “[r]égimen de organización interna, constitución,

⁶ Numeral 5, literal B, artículo 24 de la Ley 1564 de 2012.

⁷ Cfr. Ley 79 de 1988. Artículo 35.

⁸ Ibidem. Artículo 40.

procedimientos y funciones de los órganos de administración y vigilancia, condiciones, incompatibilidades y forma de elección y remoción de sus miembros”.

Se reitera que esta Entidad no cuenta con funciones jurisdiccionales que le permitan pronunciarse sobre el efecto **ni puede realizar actuaciones para dar solución a un caso particular y concreto**, dado que su competencia se orienta en protección del interés general.

3.2. En cuanto a la solicitud de investigación por parte de esta entidad:

La Superintendencia de Transporte no solo puede verificar aspectos concernientes con la calidad de la prestación del servicio de transporte (objetivos), sino también aquellos relacionados con la gestión, el respeto de los derechos de los asociados, la adecuada aplicación de los estatutos y la observancia de los principios cooperativos, los cuales se relacionan con la organización, administración y funcionamiento de las empresas de transporte (subjettivos).

Por otro lado, es relevante manifestar que ejercemos las funciones de inspección, vigilancia y control, no solo a través de visitas presenciales en las oficinas de la Cooperativa, sino a través de diferentes medios que le permitan recaudar información.

Así las cosas, y teniendo en cuenta lo expuesto respecto a nuestras competencias, solicitamos que se amplíen los hechos expuestos en su solicitud, y se alleguen las pruebas que tenga en su poder, en lo que respecta **a la administración y funcionamiento** de la Cooperativa de Transportadores de Urumita Guajira – COOTRAUR, con Nit. 825002605-8, y que presuntamente constituya una vulneración a la **normatividad cooperativa o de transporte**.

Por favor remitir la información a través del siguiente enlace <https://procesosdigitales.supertransporte.gov.co/INFORMACION-PQRS/>, para lo cual puede allegar la documentación que considere necesaria, la cual debe estar escaneada de forma completa, legible, sin saltos de paginación, ni contenido cortado.

Para atender este requerimiento y allegar la información y documentos requeridos, cuenta con un término de un (1) mes, contado a partir del día siguiente al recibo del presente oficio, conforme a lo estipulado en el citado artículo 17 de la Ley 1437 de 2011. La no satisfacción por parte del peticionario de lo requerido se entenderá como desistimiento de la solicitud o actuación y, vencidos los términos ya mencionados, se decretará por esta entidad el desistimiento y el archivo del expediente.

Por lo expuesto, le informamos que, en virtud de las funciones de vigilancia subjetiva, establecidas en el artículo 21 del Decreto 2409 de 2018 y en ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control que ejerce esta Superintendencia, una vez recibida la documentación, será objeto de análisis por parte de esta Superintendencia, a fin de determinar si hay lugar a iniciar una actuación administrativa.

Atentamente,

Angela Galindo Nieto

Directora de Promoción y Prevención de Tránsito y Transporte Terrestre

Proyectó: Karen Silva 
Revisó: Álvaro Gutiérrez