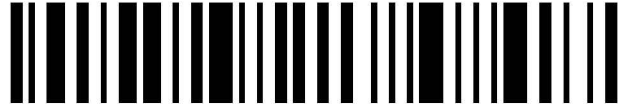


Bogotá D.C, 5 marzo 2026



20268600118381

5 marzo 2026

Señora

Mónica Isabel Gaviria Flórez

monicagaviria19@gmail.com

BOGOTA DC

Asunto: Respuesta al radicado no 20255340666722

Cordial saludo,

En atención a la comunicación registrada en el Sistema de Gestión Documental de esta Superintendencia bajo el radicado citado en el asunto, y en ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control atribuidas a esta Dirección, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 del Decreto 2409 de 2018 y demás normas concordantes que regulan la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor, la Dirección de Promoción y Prevención de Tránsito y Transporte Terrestre, dentro del ámbito de sus competencias, se permite emitir respuesta a su solicitud, la cual encontrará anexa a la presente comunicación.

Atentamente,

ANGELA PAOLA GALINDO NIETO
DIRECTOR
DIRECCIÓN DE PROMOCIÓN Y PREVENCIÓN EN TRANSITO Y
TRANSPORTE TERRESTRE
Superintendencia de Transporte

Anexos:

- Respuesta al radicado No 20255340666722.pdf

Copias:

	Nombre del funcionario	Documento Firmado Digitalmente
Proyectó y elaboró	Ludy Yadira Chacón Palomino	ludychacon [05/marzo/2026 04:28:24 p. m.]
Aprobó	Angela Paola Galindo Nieto	angelagalindo [06/marzo/2026 04:39:17 p. m.]

Señora
Mónica Isabel Gaviria Flórez
monicagaviria19@gmail.com
Bogotá D.C

Asunto: Respuesta al radicado No 20255340666722

Respetada señora Mónica Isabel:

A continuación, damos respuesta a su solicitud, radicada ante esta Entidad y trasladada por la Superintendencia de la Economía Solidaria, conforme a lo siguiente:

I. Objeto de la solicitud

La petición presentada por la interesada expone lo siguiente:

"(...) Como asociada de la Cooperativa Cootransunidas desde el 20 de enero de 2007, solicito los siguientes derechos que tengo como asociada.

- 1. Extracto completo de los aportes sociales que realice desde esa fecha hasta el retiro en enero de 2025.*
- 2. Si bien es cierto como asociado tengo derecho a las revalorizaciones y utilidades generadas durante los periodos que estuve asociada, aclaro que renuncié a los mismos, y sean devueltos los valores de los aportes sociales.*
- 3. La devolución de los saldos retenidos por concepto de pérdidas, dado que las mismas no se informaron en cámara de comercio y en la Superintendencia de Economía Solidaria, por lo cual no me pueden retener ningún valor derivado de los aportes sociales.*
- 4. Solicito el pago correspondiente al reajuste no realizado en el mes de febrero y marzo de 2024 de la ruta realizada para Cootransunidas del Colegio Salazar y Herrera. (...)"*

I. Marco normativo

2.1. Competencia de la Superintendencia de Transporte:

En virtud de la 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**". (Destacado por fuera de texto)

En relación con la competencia de esta Entidad, es pertinente señalar que la Sala Plena del Consejo de Estado, en sentencia C-746 del 25 de septiembre de 2001, concluyó que la Superintendencia de Transporte 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, esta Entidad 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, por el cual se examina la formación, existencia, organización y administración de las empresas que prestan el servicio público de transporte.

Por otro lado, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto del 11 de julio de 2017¹, señaló que "*(...) la voluntad del legislador es evitar fraccionamientos o duplicidad en el ejercicio de las atribuciones otorgadas a la Superintendencia de Sociedades en otras Superintendencias, así como también impedir que entre estas sucedan casos de vigilancia concurrente sobre determinadas situaciones fácticas o jurídicas que presenten las sociedades sometidas a los controles estatales*".

En ese sentido, las facultades asignadas a la Superintendencia de Sociedades, mediante los artículos 83, 84 y 85 de La Ley 222 de 1995, las ejerce esta Superintendencia, dado que las facultades de inspección, vigilancia y control no pueden fraccionarse o duplicarse en relación con las empresas o personas naturales, cuya actividad principal sea la prestación del servicio público de transporte.

Al respecto, es preciso señalar que la Superintendencia de Transporte supervisa a todas las personas que presenten un servicio de transporte, así estas no se encuentren debidamente habilitadas por el Ministerio de Transporte. Lo anterior, en virtud de la actividad consagrada en su objeto social, lo cual se encuentra

¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Número Único: 1100103060002017004100. Consejero Ponente: Dr. Édgar González López

soportado en el Concepto 2130 del 10 de abril de 2013² del Consejo de Estado, en el cual se señala:

(...) el objeto de la vigilancia son las personas que presten el servicio, no la calidad en la que actúan. Naturalmente, tratándose del servicio público de transporte, el cual es objeto de intervención por parte del Estado, el deber es que el prestador del servicio cuente con una autorización o habilitación para operar, como expresamente lo establece el artículo 11 de la ley 336 de 1990. Y ello es así porque la actividad transportadora implica riesgos importantes para las personas y las cosas, de donde "resulta indispensable no sólo potenciar la eficacia de los modos de transporte sino garantizar su seguridad", lo cual supone una regulación rigurosa y una amplia intervención del Estado en ese servicio, (...).

Tal intervención estatal quedada incompleta si sólo se cubriera la operación de los operadores "legales o regulares" del servicio, toda vez que dejaría a los usuarios de transporte "irregular o informal", desprotegidos frente a la acción de las autoridades públicas, lo cual es contrario a los fines y reglas constitucionales sobre intervención del Estado en el servicio público de transporte (...).

[Entonces], **la existencia de una inspección control y vigilancia integral de ese servicio público, el cual incluye no sólo a las personas legalmente habilitadas o autorizadas, sino también a quienes presten el servicio sin contar con tales permisos** (Destacado por fuera del texto).

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.³ 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,

²Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, número único 11001-03-06-000-2012-00099-00. Consejero Ponente Dr. Luis Fernando Álvarez Jaramillo

³ Cfr. H. Corte Constitucional Sentencia C-406 de 2004

son esas autoridades las que cuentan con la facultad de expedir normas generales que regulen la actividad transportadora en sus diferentes modos.

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 públicas⁴.

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-.⁵ 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: (a) instruirlos sobre cómo deben cumplir sus obligaciones legales y reglamentarias, o (b) imponer mecanismos de vigilancia eficientes.⁶

b) Asimismo, ejerce la "función de policía", aplicando la legislación vigente a casos concretos.⁷ En este punto, se desarrollan investigaciones para proteger el interés general, pero no cuenta con competencias para pronunciarse sobre

⁴ 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 Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia del 02-03-2006

⁵ Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta Sentencia del 17-02-1994 CP Delio Gómez L

⁶La 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 los 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)

⁷ Cfr. H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera CP: Ramiro Saavedra Becerra 08-03- 2007

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 jurisdicción.⁸ 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.

De conformidad con lo expuesto, la Superintendencia de Transporte no cuenta con funciones para pronunciarse sobre solicitudes relacionadas con denuncias penales, solicitudes de reconocimiento de dineros, reconocimiento de perjuicios, o solicitudes para modificación de la regulación vigente.

3. Caso en concreto

3.1. Respecto de la devolución de aportes

Para efecto de la devolución de aportes a los asociados se debe tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 79 de 1988 es característica de toda cooperativa "*que su patrimonio sea variable e ilimitado; no obstante, los*

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

estatutos establecerán un monto mínimo de aportes sociales no reducibles durante la existencia de la cooperativa”.

Así, en los estatutos de cada cooperativa debe estar estipulado, además de la obligación de la devolución de aportes y las condiciones en que se realizará, el monto mínimo de aportes no reducibles. De esta forma, cuando un asociado quiera retirarse, la cooperativa debe devolver los aportes, teniendo en cuenta la participación proporcional en las pérdidas que presente la organización y con sujeción al cumplimiento del capital mínimo no reducible⁹.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que los aportes sociales de las cooperativas tienen una doble connotación: (i) por una parte, integran el patrimonio de la organización para el desarrollo de su objeto social, y, por otra parte, (ii) sirven como garantía de las obligaciones que contraen las cooperativas con sus asociados y con terceros (acreedores externos)¹⁰.

Sobre el particular, el artículo 49 de la Ley 79 de 1988 señala que *“Los aportes sociales de los asociados quedarán directamente afectados desde su origen en favor de la Cooperativa como garantía de las obligaciones que contraigan con ella. Tales aportes no podrán ser gravados por sus titulares a favor de terceros, serán inembargables y sólo podrán cederse a otros asociados en los casos y en la forma que prevean los estatutos y sus reglamentos”.*

Por lo tanto, la obligación de rembolsar los aportes a sus asociados está supeditada a los resultados del ejercicio, de tal forma, en escenarios de resultados contables de ejercicio positivos (excedentes), no debe mediar condición para la devolución de los aportes, caso contrario, si el escenario de resultados de ejercicio es negativo o con pérdidas, la cooperativa puede efectuar la retención proporcional a los aportes mediante un factor determinado y entrar a disminuir las pérdidas acumuladas registradas en el estado de situación financiera, bien sea de ejercicios anteriores o del ejercicio en curso.

Lo anterior, guarda relación con lo expresado por la Corte Constitucional en sentencia T-1286 de 2001, en la cual se establecieron los siguientes presupuestos jurídicos para la devolución de los aportes a los asociados

- i. Que no afecte el monto del capital social mínimo no reducible en las cooperativas financieras; cooperativas de ahorro y crédito y cooperativas multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito.
- ii. Que no se afecte el margen de solvencia para atender las obligaciones que han contraído las cooperativas con terceros (pasivo externo).

⁹ Superintendencia de Economía Solidaria. Circular Básica Contable y Financiera. Pág. 31

¹⁰ Superintendencia de Economía Solidaria. Concepto Unificado- Devolución o compensación de aportes sociales.2018. Disponible en http://www.supersolidaria.gov.co/sites/default/files/public/conceptos_juridicos_y_contables/concepto_unificado_devolucion_o_compensacion_de_aportes_sociales.pdf

- iii. Que no tenga problemas económicos que incidan en el cumplimiento de las obligaciones registradas en el pasivo externo.

Por lo tanto, en cada caso se debe examinar la situación financiera de la cooperativa a fin de determinar si hay lugar a la devolución de los aportes.

Ahora bien, frente a la solicitud de ordenar la devolución de aportes le informamos que la Superintendencia de Transporte 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.

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 socios, asociados o accionistas que la componen.

Por lo tanto, en los casos que se pretenda la protección de un derecho particular y que correspondan a un conflicto entre los asociados o entre el asociados y la cooperativa o sus administradores, el mismo debe ser resuelto ante la jurisdicción ordinaria.

Así las cosas, para dirimir el conflicto que se presenta ante la devolución de los aportes debe dirigirse ante la jurisdicción ordinaria, dado que esta Superintendencia no cuenta con facultades al respecto.

De esta forma, damos respuesta a su solicitud.

Atentamente,



Firmado digitalmente
por ANGELA PAOLA
GALINDO NIETO

Angela Galindo Nieto

Directora de Promoción y Prevención de Tránsito y Transporte Terrestre

Proyectó: Ludy Chacón