

Señora
Sandra Liliana Rodriguez Castellanos
Representante Legal
Cooperativa Multiactiva de Transportes Cootransmosquera Ltda.
slililinarodriguez@hotmail.com
Bogotá D.C.

Asunto: Respuesta al radicado 20255340872002.

Respetada señora Sandra Liliana:

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

I. Objeto de la solicitud:

Mediante el radicado enunciado en el asunto, la Superintendencia de Economía Solidaria traslado a esta entidad la petición presentada por la señora Sandra Liliana Rodriguez Castellanos, quien actuando en calidad de Representante Legal de la Cooperativa Multiactiva de Transportes Cootransmosquera Ltda., presento petición con fundamento en los siguientes hechos:

"(...)

HECHOS

1. He presentado queja ante el ministerio del trabajo por Acoso Laboral del presidente del Consejo, bajo el radicado No. HEE202532500000005674.de fecha 19 de junio de 2025 y Auto N. 1473 DEL 4 de julio de 2025.
2. El presidente del Consejo de administración NELSON RODRIQUEZ, ha querido coadministrar la Cooperativa para la cual fui contratada como Representante legal de la empresa COOPERATIVA MULTIACTIVA DE TRANSPORTES COOTRANSMOSQUERA LTDA. NIT 800.236.577-3.
3. El señor NELSON RODRIQUEZ actual presidente del Consejo, quiere someterme a realizar descargos por aparentes faltas cometidas a través de una abogada externa que contrato para realizarlos.
4. Le informe a través de comunicado que no me someteré a tal despropósito, y que lo invito a realizarlo a través de reunión del consejo o a través de un centro de conciliación de arbitraje.

5. *El día de hoy 9 de julio de 2025, recibo dos comunicados que se adjuntan donde me están nuevamente citando a descargos con una abogada contratada por el presidente del Consejo, decisión absurda, al contratar a un agente externo, asumiendo arbitrariamente las funciones del consejo, que para el caso son indelegables. (suplantación de autoridad). (...)*"

De conformidad con los hechos expuestos, la peticionaria solicitó **(i)** Intervenir acompañando a la Representante Legal por señalamientos y el proceder del Consejo de Administración.

II. Consideraciones

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, 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, personas naturales, cuya actividad principal sea la prestación del servicio público de transporte¹. Así mismo, las facultades asignadas a la Superintendencia de la Economía Solidaria, las ejerce esta Entidad frente a las cooperativas de transporte².

¹ Cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, número único 11001-03-06-000-2012-00099-00. Consejero Ponente Dr. Luis Fernando Álvarez Jaramillo

² Cfr. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, número único 11001-03-15-000-2001-0213-01 (C-003). Consejero Ponente: Tarsicio Cáceres Toro. Sentencia del 5-3-2002.

i. 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 nuestro esquema constitucional se previó que en principio debería haber una separación entre la autoridad que regula y la autoridad que supervisa.³ 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.

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-.⁴ 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.⁵

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

⁴ Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta Sentencia del 17-02-1994 CP Delio Gómez L

⁵“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.

b) Así mismo, ejerce la “*función de policía*”, aplicando la legislación vigente a casos concretos.⁶ 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.

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.

ii. Casos concretos que no puede conocer esta Entidad

a) Nulidad de decisiones de los órganos de administración:

Lo primero a considerar, es que en el artículo 189 en concordancia con el artículo 431 del Código de Comercio se establecieron las reglas generales respecto de la aprobación de actas correspondientes a reuniones de asamblea general. En este sentido, el artículo 189 establece que las actas de asamblea “(...) *autorizadas por el secretario o por algún representante de la sociedad, serán prueba suficiente de los hechos que consten en ellas, mientras no se demuestre la falsedad de la copia o de las actas*”⁷.

Así mismo, el artículo 44 de la Ley 79 de 1988, estableció que “[l]as actas de las reuniones de los órganos de administración y vigilancia de la cooperativa, debidamente firmadas y aprobadas, serán pruebas suficientes de los hechos que constan en ellas”.

En este sentido, la ley ha otorgado valor probatorio a las actas del máximo órgano social suscritas por el presidente y el secretario de esta, así la información contenida en un acta de ese órgano social debe tenerse por cierta, a menos que se demuestre lo contrario.

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)

⁶ Cfr. H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera CP: Ramiro Saavedra Becerra 08-03- 2007

⁷ Decreto 410 de 1971. “*Por el cual se expide el Código de Comercio*”. Artículo 189.

Si el propósito es verificar la legalidad de las decisiones emanadas por los órganos sociales, se debe iniciar una acción de impugnación ante la jurisdicción ordinaria, siguiendo el procedimiento establecido en el Código General del Proceso. Lo anterior, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 191 del Código de Comercio, que estableció para el caso de las sociedades comerciales que:

"los administradores, los revisores fiscales y los socios ausentes o disidentes podrán impugnar las decisiones de la asamblea o de la junta de socios cuando no se ajusten a las prescripciones legales o a los estatutos.

La impugnación sólo podrá ser intentada dentro de los dos meses siguientes a la fecha de la reunión en la cual sean adoptadas las decisiones, a menos que se trate de acuerdos o actos de la asamblea que deban ser inscritos en el registro mercantil, caso en el cual los dos meses se contarán a partir de la fecha de la inscripción".

Así mismo, el artículo 45 de la Ley 79 de 1988, estableció, para el caso de las cooperativas, que:

"Compete a los jueces civiles municipales el conocimiento de las impugnaciones de los actos o decisiones de la asamblea general y del consejo de administración de las cooperativas, cuando no se ajusten a la ley o a los estatutos, o cuando excedan los límites del acuerdo cooperativo".

De acuerdo con lo anterior, los interesados deberán interponer la acción dentro de los meses siguientes a la fecha de la reunión o inscripción del acta correspondiente en la cual se adoptó la decisión.

a) Conflictos Inter partes:

La Superintendencia de Transporte tiene facultades de inspección, vigilancia y control de manera integral sobre las sociedades, cooperativas, 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 asociados, socios o accionistas que la componen.

Por lo tanto, los conflictos que se originen en virtud de la adquisición de cuotas de una sociedad limitada, adquisición de acciones, devolución de aportes sociales, exclusiones de asociados, y demás que por su naturaleza

correspondan a un conflicto entre los socios, asociados o accionistas o entre estos y la sociedad, cooperativa o sus administradores, deben ser resuelto 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 unilateral"⁸.

b) Protección de derechos laborales:

De acuerdo con las funciones asignadas a esta Entidad, la misma no es competente para conocer sobre violaciones a los derechos laborales por parte de empresas de transporte, por lo cual, se deberá dirigir a la jurisdicción ordinaria o ante la autoridad laboral competente.

c) Responsabilidad de administradores:

Respecto de la responsabilidad de los administradores es preciso señalar que los asociados, socios o accionistas, pueden acudir a los órganos jurisdiccionales a fin de que un juez declare la responsabilidad patrimonial de los administradores para obtener la reparación que por culpa o dolo ocasionen a la sociedad o cooperativa. Para interponer esta acción es preciso cumplir los requisitos establecidos en el artículo 23 de la Ley Respecto de la responsabilidad de los administradores es preciso señalar que los asociados, socios o accionistas, pueden acudir a los órganos jurisdiccionales a fin de que un juez declare la responsabilidad patrimonial de los administradores para obtener la reparación que por culpa o dolo ocasionen a la sociedad o cooperativa. Para interponer esta acción es preciso cumplir los requisitos establecidos en el artículo 23 de la Ley 222 de 1995.

De otro lado, es preciso señalar que la Superintendencia de Transporte puede, eventualmente, en ejercicio de facultades administrativas remover a los administradores cuando (i) se impida injustificadamente el ejercicio del derecho de inspección⁹, o (ii) por el incumplimiento de las órdenes de la Superintendencia, o de los deberes previstos en la ley o en los estatutos¹⁰.

⁸ Numeral 5, literal B, artículo 24 de la Ley 1564 de 2012

⁹ Artículo 48 de la Ley 222 de 1995.

¹⁰ Artículo 85 de la Ley 222 de 1995, al respecto es preciso señalar que dicha medida solo opera cuando la sociedad está sometida a control, medida que se impone a través de un acto administrativo de carácter particular, en atención a las situaciones críticas evidenciadas.

Finalmente, informamos que la Superintendencia de Transporte en ningún caso puede coadministrar la sociedad o cooperativa, lo que implica que no puede pronunciarse sobre la viabilidad, oportunidad o pertinencia de las decisiones adoptadas por los órganos de administración en el ejercicio de sus funciones y su autonomía.

I. Caso concreto:

En atención a su petición, es de indicar que los hechos enunciados en su solicitud versan sobre presunta violación a derechos laborales, lo cual corresponde a un conflicto laboral, por ende, el asunto debe ser resuelto ante la jurisdicción ordinaria o ante la autoridad laboral competente.

De otro lado, es de señalar que en caso de evidenciar la existencia y/o la comisión de un delito, podrá realizar la respectiva denuncia ante la Fiscalía General de la Nación, quien tiene como función adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo.

De acuerdo a lo anterior, es pertinente reiterar que las funciones de inspección, vigilancia y control que ejerce la Superintendencia de Transporte, son con el objeto de verificar el cumplimiento de la normatividad societaria, financiera, contable y operativa de las sociedades supervisadas y que dichas funciones no se ejercen con el objeto de proteger derechos particulares sino con el objeto de proteger el interés general, así mismo, se debe señalar que esta entidad no cuenta con funciones jurisdiccionales que le permitan pronunciarse sobre hechos o derechos específicos.

En ese sentido, las actuaciones que realiza esta Entidad, frente a las sociedades o cooperativas debidamente habilitadas, se inician ante el incumplimiento de la normatividad que regula el sector.

Cordialmente,

Angela Galindo Nieto

Directora de Promoción y Prevención de Tránsito y Transporte Terrestre

Proyectó: Ginna Andrea Reina Contreras.
Revisó: Álvaro Gutiérrez