

Bogotá, 1 julio 2026



Radicado No.: 20265330385291

Fecha: 1 julio 2026

Señores:

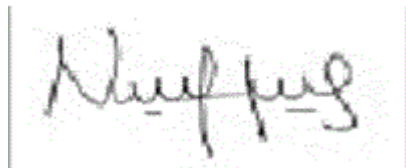
Servicios Integrados Del Pacífico Colombiano S.a.s.
Cl 5 # 8-42 p 4 barrio centro
Buenaventura, Valle Del Cauca.

Asunto: Comunicación resolución no. 8324 .

Respetado Señores:

La Superintendencia de Transporte se permite comunicarle la resolución No.**8324** de fecha 18/06/2026, lo anterior para su conocimiento y fines pertinentes para lo cual se anexan copias de la misma.

Atentamente,



Natalia Hoyos Semanate.
Coordinadora Grupo interno de Notificaciones
GRUPO DE NOTIFICACIONES

Página | 1

Anexo: Acto Administrativo

MINISTERIO DE TRANSPORTE
SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE

RESOLUCIÓN NÚMERO 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

LA DIRECTORA DE INVESTIGACIONES DE PUERTOS (E)

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las que le confiere el artículo 16 del Decreto 2409 de 2018, la Ley 1 de 1991, la Ley 1437 de 2011, Ley 1564 del 2012, demás normas concordantes y

CONSIDERANDO

PRIMERO: Que mediante la Resolución 2661 del 08 de agosto de 2022, la Dirección de investigaciones de puertos (en adelante, la Dirección), ordenó la apertura de una investigación administrativa en contra de la **SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BUENAVENTURA S.A.**, identificada con **NIT. 800.215.775-5**, (en adelante, la **SPRBUN**), presuntamente por haber infringido las obligaciones previstas en los artículos 1.5.4. y 2.1.2., de la Resolución 315 de 2020, en concordancia con lo previsto en los artículos 1 y 7 de la Resolución 850 de 2017, los artículos 1 y 3.2. de la Ley 1 de 1991, el artículo 3 de la Ley 105 de 1993 y el artículo 3 de la Ley 80 de 1993. Lo anterior, con ocasión al presunto incumplimiento de la obligación consistente en garantizar la prestación del servicio público portuario en el que se materializan los principios de calidad, eficiencia y libre acceso.

SEGUNDO: Que mediante la Resolución 0767 del 09 de febrero de 2024, la Dirección realizó un control de legalidad en el marco de la presente actuación. En ese orden, este Despacho resolvió, entre otros asuntos, lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO: REVOCAR en todas sus partes las Resoluciones Nrs. 2661 del 8 de agosto de 2022, por medio de la cual se ordenó la apertura de una investigación administrativa y se formula pliego de cargos contra la **SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BUENAVENTURA S.A.**, identificada con NIT 800.215.775-5. Así mismo, la Resolución 6129 del 24 de agosto de 2023, por la cual se reprogramó la práctica de una prueba decretada mediante la Resolución 3359 del 30 de mayo de 2023 y a su vez la Resolución 7169 del 15 de septiembre de 2023, por la cual se reprogramó la práctica de una prueba programada mediante la Resolución. 6129 del 24 de agosto de 2023. Lo anterior de conformidad con lo expuesto en el presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: REVOCAR el contenido de los artículos **TERCERO Y CUARTO** de la Resolución 9252 del 13 de octubre de 2022 "Por la cual se resuelven unas solicitudes de intervención como terceros y otras solicitudes adicionales, dentro de la investigación administrativa sancionatoria iniciada por la Resolución 2661 del 8 de agosto de 2022 en contra de la **SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BUENAVENTURA S.A.**", según las consideraciones expuestas en el presente acto administrativo.

ARTÍCULO TERCERO: REVOCAR el contenido del numeral 2.6.3 que hace parte del numeral 2.6 del artículo segundo de la Resolución 464 del 16 de febrero de 2023 "Por la cual se da inicio al periodo probatorio

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

*dentro de la investigación administrativa sancionatoria iniciada por la Resolución 2661 del 8 de agosto de 2022 en contra de la **SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BUENAVENTURA S.A.** y se resuelven otras solicitudes", según las consideraciones expuestas en el presente acto administrativo*

ARTÍCULO CUARTO: NEGAR temporalmente la exhibición de los documentos aportados mediante el Radicado bajo el 20235342099702 del 24 de agosto de 2023, estos son, las actas de junta directiva Nrs. 318, 330, 408, 409 y el plan de protección de la instalación portuaria (CÓDIGO PBIP). Así mismo, aquellos que componen el dictamen pericial aportado por el perito informático **Juan Diego Jiménez**, hasta tanto se profiera resolución por la cual se de inicio el periodo probatorio, conforme a lo expuesto en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTÍCULO QUINTO: RECONOCER a **ZONA DE EXPANSIÓN LOGÍSTICA SAS ZELSA S.A.S.**, identificada con Nit. 835001161-1, como **TERCERO INTERVINIENTE** dentro de la presente actuación administrativa, en los términos previstos en el artículo 38 del **CPACA**.

(...)

ARTÍCULO SÉPTIMO: NEGAR las solicitudes de nulidad y oposición presentadas por los apoderados de **ZONA DE EXPANSIÓN LOGÍSTICA S.A.S.**, y **ACOP** y otros operadores portuarios, al interior de las diligencias de los días 24 y 25 de octubre de 2023, según lo expuesto en el presente acto administrativo."

TERCERO: Que posteriormente, a través de la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024, la Dirección ordenó abrir investigación y formuló pliego de cargos contra la **SPRBUN**, para determinar si habría infringido lo previsto en el artículo 1 de la Ley 1 de 1991, el cual establece la prohibición de "evitar privilegios y discriminaciones entre los usuarios de sus servicios". Lo anterior por cuanto presuntamente, a partir de la expedición de la Resolución 255 del 14 de enero de 2010 por parte de la **SIC**¹ y por lo menos, hasta el 14 de diciembre de 2021, la **SPRBUN**, no habría: **(i)** Realizado la venta de las tres (3) acciones a la sociedad **ZONA DE EXPANSIÓN LOGÍSTICA S.A.S.** (en adelante **ZELSA**), **(ii)** Facilitado y/o realizado la enajenación del equivalente al 14,99993% de la composición accionaria de **TECSA** (674.997 acciones) por **LAS PARTES** a los terceros operadores no socios de **TECSA**, que para el momento prestaran actividades relacionadas con el alcance en servicios del Modelo Integrado de Operaciones (en adelante, **MIO**), **(iii)** Ejecutado actividades de operación portuaria para el manejo de contenedores y carga general suelta (Break Bulk) dentro de las áreas concesionadas objeto del **MIO** de manera directa e indirecta.

De igual manera, la Dirección abrió investigación contra la **SPRBUN**, porque presuntamente habría infringido lo dispuesto en: **(i)** El artículo 1 de la Ley 1 de 1991, el cual establece entre otras cosas, que "La creación, el mantenimiento y el funcionamiento continuo y eficiente de los puertos, dentro de las condiciones previstas en esta Ley, son de interés público", **(ii)** Los numerales 3.2 y 3.3 del artículo 3 de la Ley 1 de 1991, los cuales establecen el deber de garantizar la

¹ "a través de la cual se aprobó el Modelo de Integración Operativa".

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

operación de los puertos durante las 24 horas todos los días del año, así como propiciar los aumentos de la eficiencia y uso de las instalaciones portuarias, **(iii)** Los literales d, f, g, l, del numerales 1.5.4 (Obligaciones Generales Respecto a la Prestación del Servicio) y los literales 3, 14, 15 y 21 del numeral 2.1.2 (Funciones de **SPRBUN**) de la Resolución 315 del 27 de febrero de 2020.

Lo anterior por cuanto aún para la época del 24 de mayo de 2021 y 19 de noviembre de 2021, la **SPRBUN**, presuntamente habría realizado las siguientes conductas: **(i)** Ofrecido beneficios operativos a los potenciales clientes de otros operadores portuarios, **(ii)** Dificultado y/o impedido el ingreso de (personal y equipos) de los citados operadores portuarios y posiblemente otros, a sus instalaciones a través de la imposición de requisitos adicionales que generalmente se requieren para dicho ingreso, **(iii)** Limitado los horarios de trabajo para presuntamente, obtener beneficios económicos por aquellos servicios prestados por fuera de las horas establecidas para que los operadores portuarios realizaran las operaciones, **(iv)** Implementado y/o hecho uso de una herramienta informática, de forma inadecuada. Lo anterior en los términos descritos en la Resolución 2216 del 2024.

CUARTO: Que mediante la Resolución 3519 del 8 de abril de 2024, la Dirección resolvió entre otros asuntos, prorrogar para la investigada y los terceros interesados el término otorgado por la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024 para presentar descargos. Es decir, que dentro de los quince (15) días siguientes se les concedió la oportunidad para aclarar, adicionar o presentar los descargos.

QUINTO: Que la Resolución 3519 del 8 de abril de 2024 se notificó de manera electrónica a la investigada el 8 de abril de 2024, así como a los apoderados de los terceros interesados reconocidos en el marco de la presente actuación, de conformidad con lo establecido en los artículos 47 y 67 del **CPACA**.

SEXTO: Que de conformidad con lo previsto en el artículo 47 del **CPACA**, la **SPRBUN** y los terceros interesados contaban con quince (15) días hábiles para presentar descargos, aportar y solicitar las pruebas que quisieran hacer valer en este trámite administrativo, término que, según los plazos señalados, vencía el 29 de abril de 2024.

SÉPTIMO: Que la **SPRBUN** a través de los escritos Radicados con los 20245340814842 y 20245340977812 del 27 de marzo² y 29 de abril de 2024³, aportó escrito de descargos y solicitudes probatorias dentro del término oportuno propio realizó la sociedad **ZELSA**, a través del Radicado 20245340975162 del 29 de abril de 2024⁴; **AYJ OPERADORES LTDA EN LIQUIDACIÓN** (en adelante **AYJ OPERADORES**) mediante radicado 20245340705812 del 21 de marzo de 2024⁵; **ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE**

² Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 33_Descargos SPRBUN 20245340814842 29-03-24.

³ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 44_Rad SPRBUN 20245340977812 del 29-04-24.

⁴ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta Rad ZELSA 20245340975162 29-04-24.

⁵ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta Rad 20245340705812 21-03-2024.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

OPERADORES PORTUARIOS, ASPOTRANS OP S.A.S., CADEGRAN LTDA, COMPAÑÍA DE SERVICIOS PORTUARIOS Y CÍA LTDA., DATA CONTROL PORTUARIO S.A., EUROCARGA OPERADOR PORTUARIO S.A.S, GALOTRANS S.A., LOGISPORT S.A.S., NAVISERVICIOS OP S.A.S., OPERCAR LOGISTIC OP S.A.S., OPERADOR BAHÍA LTDA., PROVEEDORES PLANETA LTDA, LOGÍSTICA INTERNACIONAL IL S.A.S., SERVICIOS PORTUARIOS MOREIRA ACOSTA LTDA., ALDEMAR PULGARÍN (como propietario del establecimiento de comercio SERVIGIRÓN), SERVICIOS Y OPERACIONES PORTUARIAS LTDA, SERVICIOS INTEGRADOS DEL PACÍFICO COLOMBIANO S.A.S., SPEED CARGO LTDA y ZAM LOGISTIC S.A.S (en adelante **ACOP Y OTROS**) mediante radicados 20245340814512⁶ y 20245340814522 del 29 de marzo de 2024⁷ y las sociedades **GRUPO PORTUARIO, OPP GRANELES SA, BGP CONTAINER & LOGISTICS SA** (en adelante **GRUPO PORTUARIO Y OTROS**), mediante el Radicado 20245340977432 del 29 de abril de 2024⁸.

A continuación, se presenta un compendio de los argumentos de descargos allegados por la investigada y los terceros interesados, para los efectos de la decisión contenida en este acto administrativo:

7.1 Argumentos presentados por la SPRBUN

La **SPRBUN**, mediante los radicados 20245340814842 y 20245340977812 del 27 de marzo⁹ y 29 de abril de 2024¹⁰, presentó su escrito de descargos conforme con la estructura argumentativa que se describe a continuación:

7.1.1 Argumentos de orden procesal

7.1.1.1 Violación a los derechos al debido proceso, defensa y contradicción por incompletitud y desorganización del expediente digital

La investigada indicó que esta autoridad se encuentra adelantando la presente investigación administrativa con un expediente incompleto y carente de orden lógico el cual impide a la totalidad de los intervinientes del proceso ejercer en debida manera la defensa técnica, lo que en consecuencia vulneró el derecho al debido proceso, defensa y contradicción.

7.1.1.2 Falta de competencia de la Superintendencia de transporte

La investigada argumentó que esta entidad excedió sus funciones de inspección, vigilancia y control al formular el pliego de cargos contenido en la Resolución

⁶ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta Rad 20245340814512 29-03-24.
⁷ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta Rad 20245340814522 29-03-24.
⁸ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta Rad 20245340977432 GRUPO PORT 29-04-24.
⁹ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 33_Rad Descargos SPRBUN 20245340814842 29-03-24.
¹⁰ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 44_Rad SPRBUN 20245340977812 del 29-04-24.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

2216 del 5 de marzo de 2024. Al respecto, indicó que en el pliego de cargos asumió competencias de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** (en adelante **SIC**), **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA** (en adelante **ANI**) y de autoridades jurisdiccionales.

En lo que se refiere a las competencias de la **SIC**, la investigada indicó que esta autoridad pretendió usurpar las funciones de control de integraciones empresariales y la determinación de un supuesto abuso de posición de dominio en la implementación o no del **MIO**.

En cuanto a las atribuciones de la **ANI**, la investigada manifestó que esta autoridad no puede suplantar a la entidad contratante aduciendo que su análisis no versa sobre el contenido del contrato y, a renglón seguido, valorar la interpretación e incumplimiento del contrato arguyendo que esto no es un asunto contractual.

Finalmente, en cuanto a la asunción de competencias de las autoridades jurisdiccionales, la investigada argumentó que según los artículos 26 y 31 de la Ley 1 de 1991, esta autoridad no le compete resolver conflictos de derecho privado entre particulares, y además el régimen jurídico de las sociedades portuarias es el del derecho privado. Por lo tanto, el **MIO** es un contrato celebrado entre particulares, en donde su cumplimiento e incumplimiento es de conocimiento de las autoridades jurisdiccionales.

7.1.1.3 Indebida revocatoria directa del pliego de cargos. Infracción a los derechos de audiencia y defensa

La investigada indicó que la revocatoria de la Resolución 2661 de 2022 fue ilegal por desconocer el derecho al debido proceso. Lo anterior, debido a que el **CPACA** autoriza la revocatoria directa siempre y cuando se cumplan dos requisitos: (i) adelantar un trámite previo a revocar sus actos administrativos en el que garantice los derechos de audiencia y defensa de quienes se encuentran vinculados a la actuación y (ii) obtener el consentimiento previo del titular de la situación jurídica, lo cual no se cumplió en el caso concreto, los cuales no se cumplieron en el caso concreto.

7.1.1.4 Vulneración del principio de non bis in idem en contra de la SPRBUN

La Superintendencia de Transporte violó el principio de *non bis in idem* al formular, por segunda vez, un pliego de cargos con identidad de investigada, objeto y causa. Los artículos 29 de la Constitución Política y el artículo 3 del **CPACA**, proscriben a las autoridades administrativas iniciar y adelantar dos procesos con identidad de sujeto, objeto y causa.

Respecto de la identidad de sujeto refirió que las dos investigaciones fueron abiertas contra la **SPRBUN**. En lo que se refiere con la identidad de objeto manifestó que las dos investigaciones administrativas se enfocan en los mismos hechos, entiéndase (i) la falta de venta de las tres (3) acciones de **ZELSA**, (ii) la no enajenación de 674.997 de **TECSA** a terceros no socios de **TECSA**, (iii) la ejecución, directa o indirecta, por parte de la **SPRBUN** de actividades de Break Bulk, (iv) el ofrecimiento de beneficios operativos a clientes de otros operadores

RESOLUCIÓN No 8324 **DE** 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

portuarios, (v) las dificultades al ingreso del personal y equipos de otros operadores portuarios, (vi) las limitaciones al horario de las operaciones, y, (vii) la creación de una herramienta tecnológica que no tenía disponibilidad de citas para porteo y/o urbaneo.

Frente al tercer aspecto, la investigada manifestó que hay una identidad de causa entre los pliegos de cargos, es decir, se cimentan en un mismo fundamento normativo, finalidad, motivos y alcance de la sanción, es decir, el artículo 1, 3, 41 de la Ley 1 de 1991.

7.1.1.5 Incongruencia en la formulación del cargo primero: se cuestiona la prestación del servicio de break bulk y, también, su no prestación

La investigada señaló que la Resolución nro. 2216 del 5 de marzo de 2024 formuló un cargo totalmente incongruente. En el mismo acto administrativo, cuestionó que la **SPRBUN** prestara servicios para el manejo de contenedores y carga general suelta (Break Bulk) y, finalmente, reprochó la no prestación de estos servicios.

7.1.1.6 Caducidad de la potestad sancionatoria de la superintendencia de transporte

La investigada sostuvo que los hechos que implicaron la no implementación del **MIO**, en los términos aprobados en la Resolución nro. 255 del 14 de enero de 2010 de la Superintendencia de Industria y Comercio, acontecieron en 2013. Es decir, hace once (11) años. Por lo tanto, es deber de la autoridad dar aplicación al artículo 52 del CPACA que establece que *"la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho"*.

Así mismo, la investigada indicó que el límite temporal establecido en el cargo primero fue establecido de manera arbitraria, en la medida en que se tuvo en cuenta la fecha en que la Superintendencia de Industria y Comercio levantó las medidas cautelares que le impedían a la **SPRBUN** ofertas y prestar el servicio de carga a granel en el puerto concesionado, es decir, el 14 de diciembre de 2021. En línea con lo anterior, la investigada indicó que el levantamiento de medidas cautelares es un hecho fuera del ámbito de control de la **SPRBUN** y, por tanto, carece de todo sustento afirmar que este fue el último momento de la supuesta infracción.

7.1.1.7 En cuanto a las pruebas practicadas con anterioridad a la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024

La investigada manifestó que esta autoridad deberá analizar los medios de prueba practicados con anterioridad en consideración de aquello que resulte favorable a la **SPRBUN**, teniendo en cuenta que dichos medios de prueba se practicaron y controvirtieron en función del primer pliego de cargos, no de la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024. Por lo tanto, si la autoridad estima que los dos pliegos de cargos difieren y que no se presentó una vulneración a la garantía de *non bis in ídem*, mal podría desprender consecuencias desfavorables para la **SPRBUN** sin que dicha circunstancia sea considerada como una violación del derecho a la contradicción probatoria de la investigada.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

7.1.1.8 En cuanto a la negativa de acceder a la ratificación de todos los testimonios recaudados sin contradicción

La investigada manifestó que las declaraciones no ratificadas no pueden usarse como prueba en su contra. En ese sentido, la negativa de esta autoridad en la Resolución 464 de 2023 a ratificar los testimonios practicados genera que no sean válidos, y deben excluirse de la actuación administrativa como consecuencia de su nulidad al ser practicadas con violación del debido proceso.

Es de resaltar, que el legislador estableció que los testimonios practicados en ausencia de los investigados requieren de su ratificación para ser oponibles.

7.1.1.9 En cuanto al valor probatorio de las notas de prensa de las revistas semana y dinero

La investigada advirtió que la Resolución 2216 de 2024 tiene como medios de prueba dos notas de prensa de las revistas "Semana" y "Dinero". Sin embargo, el hecho de haberle dado un alcance probatorio a esas evidencias como un presunto incumplimiento contractual del **MIO**, desconoció el alcance que el **CONSEJO DE ESTADO** le ha dado a las notas de prensa, el cual ha indicado que *"sólo pueden ser apreciadas como prueba documental de la existencia de la información y no de la veracidad de su contenido"*. Con base en lo anterior, la investigada indicó que esta autoridad se equivocó al darle un alcance probatorio no previsto a las notas mencionadas, entendido lo anterior como un supuesto incumplimiento del **MIO**.

7.1.1.10 Afectaciones de la SPRBUN con ocasión de la revocatoria del primer pliego de cargos y la expedición de un segundo pliego de cargos

La investigada indicó que la revocatoria directa del primer pliego de cargos y la formulación de un segundo pliego de cargos implicó unas afectaciones, debido a que para lograr una defensa técnica de los cargos formulados incurrió en horarios de abogados, gastos relativos a la obtención de un dictamen pericial y en un desgaste administrativo tendiente a atender todo lo necesario para la consecución de pruebas documentales. Ahora bien, con la formulación de un nuevo pliego de cargos esta autoridad recargó a la **SPRBUN** con el deber de atender y sufragar, nuevamente, lo necesario para una segunda presentación de descargos y el nuevo ejercicio de una defensa técnica.

7.1.1.11 Desconocimiento del debido proceso por afectación al principio de congruencia en la determinación de los hechos objeto de investigación

La investigada argumentó que esta autoridad administrativa violó el principio de congruencia en el nuevo pliego de cargos contenido en la Resolución 2216 de 2024, dado que el artículo 47 del **CPACA** estableció que las autoridades deben establecer los hechos objeto de la actuación y, además delimitar el objeto fáctico del debate.

La congruencia entre el pliego de cargos y la decisión final es un imperativo para garantizar el debido proceso de los investigados. En esa medida, si una determinada actuación sancionatoria se inicia por unos hechos específicos, la

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

autoridad no tiene la posibilidad de adicionar nuevas circunstancias fácticas, debido a que la posibilidad de adicionar hechos que no fueron puestos de presente desde el inicio del debate fáctico y jurídico haría nugatorias las garantías de defensa y contradicción, además de violar el deber de obrar de buena fe establecido en el artículo 83 de la constitución política.

En el caso concreto, esta autoridad, por un lado, delimitó el periodo de análisis de las posibles conductas entre el 14 de enero de 2010 y el 14 de diciembre de 2021, pero por el otro lado indicó que en caso de encontrar hechos posteriores al periodo que motiva los cargos, los tendrá en consideración para decidir de fondo. En atención de lo anterior, la investigada solicitó que esta autoridad delimite la actuación a los hechos y periodos de tiempo establecidos en el pliego de cargos, lo cual daría estricto cumplimiento a los establecido en el artículo 47 del **CPACA**, los principios de congruencia y debido proceso.

7.1.2 Argumentos de orden sustancial

7.1.2.1 Infracción de los principios de legalidad y tipicidad de las faltas

La Superintendencia de Transporte, al imputar a la **SPRBUN** la infracción de actos administrativos, violó los principios de legalidad y tipicidad de las faltas. En ese orden de ideas, el régimen sancionatorio establecido en el artículo 41 de la Ley 1 de 1991, a diferencia de otros regímenes punitivos administrativos, nunca facultó a la administración a sancionar por la infracción de actos administrativos. En efecto, solo el legislador tiene la potestad de remitir a otras fuentes normativas para la adecuación típica de una infracción. Por tanto, el segundo cargo imputado en la Resolución nro. 2216 del 5 de marzo de 2024 es ilegal al fundamentarse en la supuesta infracción a un acto administrativo.

Por su parte, el artículo 41 de la Ley 1 de 1991, que contiene el régimen sancionatorio en materia de portuaria, sanciona única y exclusivamente las infracciones a dicha ley, lo que quiere decir que no tipifica como falta sancionable la infracción de normas contenidas en actos administrativos como la Resolución nro. 315 del 27 de febrero de 2020, ni establece un tipo en blanco que permita una remisión normativa.

En síntesis, la investigada manifestó que esta autoridad administrativa carece de competencia para ampliar el tipo sancionatorio por fuera de las previsiones legales, por lo cual el segundo cargo imputado en la Resolución nro. 2216 del 5 de marzo de 2024 es ilegal al fundamentarse en la supuesta infracción a un acto administrativo y no puede dar lugar a la imposición de una sanción en su contra.

7.1.2.2 Infracción de los principios de legalidad y tipicidad con ocasión de la ambigüedad sobre directrices que la autoridad estimaría inobservadas

La investigada manifestó que en la Resolución nro. 2216 del 5 de marzo de 2024 esta autoridad cuestionó de manera genérica, imprecisa e indeterminada el incumplimiento de instrucciones. El considerando noveno del pliego de cargos remitió al artículo 5 de la Resolución 850 de 2017 que refiere *"también deberán tener en cuenta las recomendaciones y directrices adoptadas por las autoridades marítimas, portuarias (...)".* Así las cosas, indicó que el cuestionamiento realizado

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

carece de coherencia con el resto del pliego de cargos en el que nunca se indicó cuáles instrucciones se estimaron inobservadas por su parte, lo que denota una imprecisión en los cargos que afectan el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción, además el de legalidad y tipicidad de las faltas.

7.1.2.3 Frente a la imputación relativa al modelo de integración operativa mio

7.1.2.3.1 El cargo primero vulnera el principio de tipicidad y legalidad

La investigada hizo referencia a jurisprudencia proferida por el **CONSEJO DE ESTADO** y **CORTE CONSTITUCIONAL** relacionada con los principios de tipicidad y legalidad. Conforme con esos pronunciamientos manifestó que, el principio de legalidad exige que la conducta que puede ser objeto de sanción por la administración debe ser descrita de forma clara y precisa por el legislador y no determinada caprichosamente por las autoridades administrativas. De forma excepcional se permite una flexibilización de la tipicidad exclusivamente en relación con las normas en blanco o de remisión, aunque ello no puede suponer de ninguna manera que la administración pueda ajustar las hipótesis normativas de manera arbitraria.

En atención al principio de legalidad y en consecuencia al de tipicidad, la **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE**, como autoridad administrativa con facultades sancionatorias, sólo podrá imputar el incumplimiento de una norma con fines de sanción en la medida en que la conducta se encuentre expresamente establecida en una hipótesis normativa, que el legislador haya previsto con consecuencias sancionatorias, sin que le sea posible interpretar de manera amplia, vaga o indefinida el supuesto fáctico para acomodarlo a otras circunstancias no cobijadas por este.

Es importante resaltar que la imputación contenida en la Resolución de apertura del cargo primero vulneró el principio de legalidad y tipicidad, bajo el entendido que el artículo 1 de la Ley 1 de 1991 reprochado no establece los supuestos de hecho determinados en la misma Resolución por cuanto ese artículo determinó un supuesto de hecho totalmente diferente, debido a que tiene como premisa que las sociedades portuarias si pueden prestar actividades de operación portuaria sin que ello genere una discriminación automática, contrario a lo manifestado por la Dirección.

En este sentido, no es cierto como lo pretende hacer ver la Dirección que el hecho de que la **SPRBUN** ejecute o se encargue de realizar actividades portuarias genera *ipso facto* un menoscabo en los derechos de los terceros operadores dadas las supuestas situaciones de discriminación o privilegios, pues la norma partió del hecho que las sociedades portuarias si pueden prestar los servicios, sin que dicha circunstancia conlleve alguna presunción de discriminación.

7.1.2.3.2 Inexistencia de infracciones administrativas con ocasión del trámite dado a la integración económica establecida en el MIO

La investigada expresó que la imputación fáctica y jurídica del pliego de cargos partió de la base que la implementación del **MIO** generó discriminaciones en

RESOLUCIÓN No 8324 **DE** 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

contra de los operadores portuarios y privilegios a favor de la **SPRBUN**. Sin embargo, **TECSA** fue disuelta el mismo día en que la fase 1 del **MIO** se habría ejecutado, por lo cual, si el **MIO** nunca llegó a implementarse, las presuntas situaciones alegadas por la Dirección tampoco pudieron materializarse en los términos establecidos en la Resolución de apertura.

7.1.2.3.3 Las situaciones fácticas imputadas no vulneran el artículo 1 de la ley 1 de 1991

La investigada indicó que la imputación contenida en el cargo primero se basó en tres supuestos fácticos que no tienen nada que ver con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 1 de 1991, el cual no menciona en su cuerpo normativo situaciones relacionadas con la obligación en cabeza de las sociedades portuarias de enajenar y ceder sus acciones, ni tampoco establece directrices o mandatos en la manera en cómo deben impartir el gobierno corporativo al interior de las sociedades portuarias. Por lo anterior, la investigada consideró que la Dirección se equivocó imputando incumplimientos al artículo 1 de la Ley 1 de 1991 con base en supuestos de hecho que no están contemplados ni en este artículo ni en ninguna norma que regula el servicio público portuario.

7.1.2.3.4 El objeto del MIO no fueron actividades de carga a granel ni actividades de traslado para inspección

En primer lugar, la investigada señaló que el **MIO** tuvo como objeto único y exclusivo la ejecución de las actividades para el manejo de contenedores y carga general Break Bulk. En ese orden, las actividades de carga general son diferentes a las de carga granel, en donde la primera es toda carga unitarizada, contenerizada, semejante o que este embalada y la segunda es toda carga líquida, gaseosa o sólida transportada en forma masiva.

En segundo lugar, indicó que la carga general en su tipología suelta, es diferente a la carga granel en donde esta última no estuvo contemplada en el **MIO**, por lo que el pliego de cargos incurre en error grave al asociar las conductas desplegadas por la **SPRBUN** en desarrollo del **MIO** a las actividades de carga granel. Con base en lo anterior, la Dirección de Investigaciones no puede analizar un incumplimiento de la **SPRBUN** relacionada con el **MIO** con base en actividades portuarias que no hicieron parte del objeto ni alcance de este, como lo fue carga a granel.

En tercer lugar, consideró que: (i) El **MIO** tuvo como objeto el desarrollo de actividades de carga general suelta y no de carga a granel; (ii) Es arbitrario que la superintendencia impute un cargo con base en la realización de actividades de carga a granel y limite temporalmente la conducta por el levantamiento de unas medidas que no se encontraron relacionadas con el objeto y alcance del **MIO**; (iii) La Ley 1 de 1991 estableció que las sociedades portuarias ejecuten las actividades portuarias como operadores portuarios de manera directa o indirecta, por lo que imputar conductas por ejecutar esas actividades o tener la intención de ejecutarlas vulnera el principio de legalidad, tipicidad y excede la competencia de esta autoridad y (iv) El mercado de carga a granel al interior de la **SPRBUN** lo ejecuta en su mayoría **OPP GRANELES**, quien maneja más del 80% de las actividades, por lo que no es coherente la afirmación realizada por

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

esta autoridad en donde aparentemente la **SPRBUN** tuvo privilegios, cuando su operación no excede el 10% de la operación de granel en el puerto.

Finalmente, la investigada argumentó que contrario a la inferencias realizadas por esta autoridad administrativa en el pliego de cargos, el objeto del **MIO** tampoco fue realizar actividades de traslado para inspección de autoridades aduaneras, debido a que en la fecha en que fue suscrito el **MIO**, entiéndase el año 2008, el Decreto 390 del 2016 no estaba vigente, con lo cual nada tuvo que ver el desarrollo del **MIO** con el hecho que la **SPRBUN** por una disposición aduanera asumiera esta actividad de manera directa e indirecta.

7.1.2.3.5 El interés personal y particular de los operadores portuarios no es competencia de la Superintendencia de transporte

La investigada señaló que no es competencia de la Superintendencia de Transporte entrar a defender los intereses particulares y privados de los operadores portuarios, pues estos cuentan con otras vías jurídicas para realizarlo. Lo anterior quiere decir que esta autoridad es competente para conocer los asuntos relacionados con la prestación eficiente del servicio, más no para revisar las problemáticas producidas entre los operadores portuarios como consecuencia de la no implementación del **MIO**. Con base en lo anterior, la investigada indicó que esta autoridad no puede sancionarla por las situaciones inter partes presentadas entre los operadores portuarios, ni presumir que por ello y por la no implementación del **MIO** hubo una discriminación, dado que, de aceptarlo de esa manera, estaría beneficiando intereses particulares que nada tienen que ver con la misionalidad asignadas por el ordenamiento jurídico a esta autoridad, con el agravante que no es cierto que a algunos operadores no se les hubiera dejado prestar los servicios bajo el **MIO**, pues fueron los mismos no socios de **TECSA** quienes se negaron a adherirse al **MIO** y quienes no querían dejar de prestar sus servicios de carga general suelta.

7.1.2.3.6 Causa extraña frente a la no implementación de la fase II del MIO

La investigada manifestó que la falta de implementación de la fase II del **MIO** se dio como consecuencia de hecho ajenos a su voluntad. En primer lugar, para que procediera la enajenación del porcentaje de participación accionaria a los terceros operadores no socios de **TECSA**, debían cumplirse los términos y las condiciones establecidos en el **MIO**, las cuales consistieron entre otras en la aceptación expresa de: (i) los objetivos establecidos en el **MIO**; (ii) el aporte de valor que debían hacer estos terceros, en cuanto a clientes, mercado, equipos etc., y (iii) el compromiso de dejar de desarrollar de manera independiente las actividades de operación objeto del **MIO**, esto es, movimiento de contenedores y carga general suelta (break bulk).

En segundo lugar, indicó que la información relacionada con el listado de los clientes, mercados y equipos en cabeza de los terceros operadores fue solicitada desde el inicio, tal como consta en el acta 1 del 16 de febrero de 2012. En ese documento los terceros operadores no socios de **TECSA** representados por **OPERBUN S.A** y **COPPASSA**, adquirieron el compromiso de enviar esa información el 2 de marzo de 2012 lo cual no aconteció. En su lugar, **OPERBUN S.A.**, manifestó que no iba adquirir las acciones de **TECSA**, toda vez que las

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

mismas debían ser adquiridas por sus accionistas individualmente considerados, lo que también debía predicarse respecto de los compromisos adquiridos en el **MIO**, en particular lo relativo sobre la cláusula de no competencia.

Aunado con lo anterior, la investigada aclaró que la causa de la no implementación de la fase II del **MIO**, se debió a hechos externos y ajenos a su voluntad, como por ejemplo las diferencias entre **ACOP**, **COPPASA** y **OPERBUN S.A.**, y entre estas sociedades y los socios de **TECSA**.

7.1.2.4 frente al cargo segundo: Quejas de algunos de los operadores portuarios

La investigada indicó que la Dirección fue imprecisa al mencionar supuestas conductas desplegadas por la **SPRBUN** en contra de varios operadores portuarios denominados "no socios". Lo anterior por cuanto: (i) La denominación "no socio" tuvo su origen en la implementación de la segunda fase del **MIO**, para referirse aquellos operadores portuarios que no eran socios de **TECSA** pero que podían adherirse al **MIO** y obtener un determinado porcentaje accionario de esa sociedad, lo cual no se materializó por causas ajenas a la **SPRBUN**; (ii) Los no socios eran considerados aquellos operadores portuarios que podían adherirse al **MIO** por desarrollar actividades equivalentes a las del objeto de este modelo, esto es, movimiento de contenedores y carga general suelta ("break bulk"), pero no todos los quejosos iban a ser parte del **MIO** y (iii) Las negociaciones fallidas de la fase II del **MIO** se remontan al 2013, por lo que identificar a los operadores portuarios actuales como "no socios" es impreciso e inadecuado.

7.1.2.4.1 La eficiencia en el servicio público portuario y de la SPRBUN

La investigada indicó que la eficiencia es un criterio que permite evaluar si los sacrificios realizados para alcanzar un objetivo son razonables en virtud de la totalidad de las metas trazadas y las restricciones que la realidad impone para cumplir cada una de ellas. Además, la eficiencia implica priorizar y utilizar los recursos de la manera que mejor cumpla las prioridades fijadas tanto por la misma autoridad portuaria como por el ordenamiento jurídico.

Así las cosas, la investigada señaló que una investigación en el marco de competencia de la Superintendencia de Transporte, debe encontrar que las quejas aisladas sobre una puerta que jamás fue puerta cerrada, una supuesta carga a la intemperie una noche del año, el necesariamente estricto control de ingreso de personal al puerto, inconvenientes coyunturales con el pago de servicios, y temas como las condiciones de atrasos de buques debido a la congestión natural de un puerto como Buenaventura no sólo no se refieren a afectaciones al interés general sino a problemas entre particulares que el ordenamiento jurídico propone resolver a través del derecho civil o comercial, sino que de ninguna manera ponen en riesgo la eficiencia en la operación portuaria.

En línea con lo anterior, la investigada indicó que las situaciones imputadas en el pliego de cargos no configuran una infracción al funcionamiento continuo y eficiente del puerto y la garantía de la operación durante la regla 24/7. En el caso concreto, la autoridad no ha demostrado que la operación portuaria haya cesado en algún momento ni mucho menos que haya perdido en eficiencia, en

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

donde además, la carga de la prueba de una supuesta ineficiencia en la operación portuaria le corresponde a esta autoridad.

De igual manera, la investigada señaló que la eficiencia de los puertos en la mayoría de las ocasiones es medida a través de la técnica DEA (Data Envelopment Analysis), en donde en ausencia de esa estimación no es posible afirmar que la **SPRBUN** es ineficiente, debido a que las evidencias que soportan las afirmaciones realizadas por la Dirección son quejas de operadores portuarios insatisfechos en sus intereses particulares. En la misma línea, la noción de eficiencia portuaria es un concepto macro que involucra la sumatoria de indicadores de productividad y eficacia denominados internacionalmente KPIs, los cuales demuestran si la prestación del servicio o la instalación portuaria es eficiente o ineficiente.

En concordancia con lo expuesto, la investigada señaló que la propia Superintendencia de Transporte a lo largo de los años ha realizado una aproximación a los indicadores de eficiencia portuaria en los puertos marítimos de Colombia, como por ejemplo un documento emitido en febrero del 2022, donde realizó una medición de la eficiencia portuaria en Colombia. Para el anterior propósito esta autoridad analizó un total de doce (12) indicadores de eficiencia que permiten estudiar la productividad portuaria en cada una de las instalaciones portuarias del país, los cuales son entre otros, (i) utilización de muelles; (ii) toneladas metro línea muelle; (iii) Teus metro lineal muelle; (iv) aprovechamiento de bodegas y patios y (v) eficiencia operacional.

Con base en el estudio expuesto líneas atrás, la investigada manifestó que esta Superintendencia contrario a lo expuesto por esta Dirección, ha considerado que la eficiencia de un terminal portuario no puede ser determinada por quejas, ni resolviendo casos particulares de los "menos favorecidos". En su lugar, el análisis debe obedecer a un estudio que no tenga en cuenta o se cimente únicamente en presunciones de incumplimientos, sino que el ejercicio deberá realizarse conforme ejercicios matemáticos que permitan establecer si efectivamente la eficiencia del puerto fue afectada por las quejas citadas en el pliego de cargos o si la operación fue afectada de manera macro.

Finalmente, la investigada señaló que existe evidencia que su instalación portuaria presenta indicadores positivos lo cuales han sido reconocidos por ejemplo por el **BANCO MUNDIAL** en unas publicaciones realizadas el 2021 y 2022, donde la ubicó como el segundo (02) y veintiún (21) puerto más eficiente de la región. Con base en las anteriores consideraciones, la investigada señaló que la hipótesis propuesta por la Dirección acerca de una operación supuestamente "ineficiente" carece de sustento, y las evidencias obrantes contradicen lo afirmado por esta autoridad, por lo cual no hay lugar a imponer una sanción en los términos formulados en el pliego de cargos.

7.1.2.4.2 Inexistencia de afectaciones a la debida prestación del servicio portuario: productividad creciente de la SPRBUN

La investigada indicó que el pliego de cargos se basó en incidentes mínimos y aislados que no implican una afectación potencial, real o material de la prestación del servicio público portuario en condiciones de eficiencia y calidad, por lo cual debe ser archivado el cargo segundo.

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Ahora bien, la investigada manifestó que la eficiencia de su instalación portuaria debe ser medida en términos de toneladas/buque/día lo cual permitirá analizar la celeridad y calidad con que atienden las motonaves que recalcan en el puerto. En ese orden de ideas, manifestó que su productividad en 2021 ascendió de menos de 3000 a 4000 toneladas/buque/día, lo que daría cuenta que lejos de presentarse una afectación a la prestación del servicio público portuario, la **SPRBUN** ha tenido un escenario de mejora en la administración de las instalaciones concesionadas.

Finalmente, la investigada presentó unas cifras extraídas del sistema NavisN4 según las cuales fue comprobada su eficiencia y productividad, con lo cual consideró que los hechos enunciados en el pliego de cargos se basan en incidentes marginales y aislados que no implican una afectación potencial, real o material de la prestación del servicio público portuario en condiciones de eficiencia y calidad.

7.1.2.4.3 La competencia de la superintendencia de transporte es analizar la eficiencia en el servicio público portuario en cabeza de SPRBUN

La investigada indicó que esta autoridad no tiene competencia para investigarla por supuestos detrimentos patrimoniales en contra de los operadores portuarios, debido a que su competencia está delimitada para investigar objetivamente e imparcial posibles afectaciones al servicio público portuario. En ese orden de ideas, la investigada indicó que en el pliego de cargos hay afirmaciones que dan entender que lo que se está investigando son afectaciones patrimoniales de algunos operadores portuarios, más no una afectación objetiva, real y cuantificable de la eficiencia en la prestación del servicio público portuario. Lo anterior, debido a que uno de los supuestos fácticos expuestos en el pliego de cargos se basó en una supuesta competencia desleal por parte de la **SPRBUN** al ofrecer beneficios operativos a otros operadores portuarios, lo cual escapa del análisis efectivo y real de la eficiencia de esa instalación portuaria.

7.1.2.4.4 Sobre la queja presentada por el operador portuario EUROCARGA

La investigada manifestó que todos los asuntos relacionados con supuestas posiciones de privilegio, desigual y dominante son de competencia de la **SIC**, en donde esta autoridad administrativa carece de competencia y no puede generar juicios de valor o entrar a investigar estas supuestas infracciones.

A su vez, la investigada aclaró que **EUROCARGA** ejecuta el 75% de las operaciones de vaciado y llenado al interior de la **SPRBUN**, por lo que no existe ninguna posición privilegiada, desigual y dominante de su parte. Ahora bien, la investigada manifestó que en su calidad de administrador del terminal marítimo es su obligación hacer cumplir el RCTO, por lo cual las restricciones que impone a los usuarios están dirigidas a que los procedimientos de seguridad se cumplan en lo relacionado con el ingreso de personas al personal marítimo y que el vaciado de contenedores se realice en los horarios previamente establecidos según las dos publicaciones diarias realizadas por día.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

En lo que se refiere con los aspectos particulares de la denuncia, la investigada indicó que las operaciones de vaciado y llenado no corresponden a una actividad que se realice de manera aleatoria dado que se deben cumplir con unos procedimientos establecidos por la autoridad del puerto, en donde se deben coordinar las actividades de los operadores con la finalidad de evitar congestión e incrementar la eficiencia en la operación. Bajo la anterior premisa, es necesaria la constancia de la solicitud de la agencia de aduanas o ACI y la coordinación de las unidades y BL realizada por los operadores portuarios en el portal de la SPRBUN, con el propósito de programar las unidades a desconsolidar.

Así mismo, las operaciones de vaciado dependen de la ventana de oportunidad en que las motonaves estén disponibles, que en promedio es de tres o cuatro días, en donde las operaciones de vaciados de unidades se realizan en la bodega de sector externo en un 99%, la cual es una extensión del depósito no adyacente, por lo que no corresponde con la zona primaria de la terminal.

Finalmente, la investigada recordó que entre mayo y junio de 2021 se presentó un paro nacional en Colombia por más de 40 días, que no permitió la movilización de carga vía terrestre lo que generó una acumulación en el puerto, circunstancia que no sólo afectó a **EUROCARGA** sino a los demás usuarios, por lo cual consideró que las circunstancias señaladas por ese operador portuario no corresponden a un supuesto interés de excluir al competidor del mercado, lo cual no es competencia de esta autoridad, sino que correspondió actividades propias de coordinación de las operaciones al interior de la instalación portuaria, así como la atención de eventos constitutivos de fuerza mayor.

7.1.2.4.5 Sobre la queja presentada por el operador portuario OPERCAR

La investigada manifestó que en el pliego de cargos se hizo referencia a una queja presentada por este operador portuario, en donde aparentemente fueron impuestas unas trabas para el ingreso a la instalación portuaria.

Al respecto, indicó que, si bien **OPERCAR** presentó una solicitud de ingreso, la misma carecía de claridad y precisión lo que generó su rechazo en atención del mejoramiento constante de los servicios prestados, en particular en lo que se refiere con el proceso de inspección de documentos establecido para garantizar la seguridad dentro del terminal.

En lo relacionado con el segundo planteamiento de la denuncia, es decir, lo relacionado con la supuesta limitación de los horarios para la radicación de las solicitudes de ingreso, la investigada indicó que esa circunstancia se encontraba legitimada por su propio **RCTO**, el cual fue aprobado por esta autoridad. En ese documento se encuentra la posibilidad de fijar horarios para el recibo y aprobación de documentación, en donde las disposiciones contenidas en el mismo fueron materializadas en el instructivo de gestión de seguridad portuaria, el cual tiene como finalidad contribuir a la seguridad no solo de la instalación portuaria sino de toda la comunidad portuaria en general.

Finalmente indicó que, a partir del 2 de agosto de 2022, implementó un nuevo sistema de automatización de cartas a través del portal autogestión, con el fin de que los clientes y usuarios realicen las solicitudes a las diferentes actividades de manera fácil, rápida y segura.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

7.1.2.4.6 Sobre la queja presentada por GRUPO PORTUARIO S.A

La investigada indicó que **GRUPO PORTUARIO S.A.**, no es un operador portuario sino un concesionario que opera en la concesión ubicada al lado del terminal marítimo de Buenaventura. Advertido lo anterior, la investigada manifestó que el pliego de cargos hizo referencia a una queja interpuesta por ese agente, la cual fue debidamente atendida por la **SPRBUN**. En ese orden de ideas, la investigada aclaró que: (i) la puerta denominada por **GRUPO PORTUARIO** no es una puerta sino una malla de cerramiento que separa las dos concesiones, entiéndase la de la **SPRBUN** y **GRUPO PORTUARIO**; (ii) la puerta-malla de cerramiento no constituye una servidumbre legal; (iii) la puerta fue cerrada hace más de dos años y (iv) la decisión que motivó el cierre de esa puerta fue por cuestiones de seguridad relacionadas con inconvenientes por narcotráfico.

Ahora bien, la investigada manifestó que los muelles 12 y 13 no corresponden a una puerta de acceso, ya que en el contrato de concesión 009 de 1994 no se estableció que ninguna de las mencionadas funcionaría como un sitio de acceso. En su lugar, lo que si reguló ese acuerdo de voluntades fue que el área entregada en concesión comprende únicamente el muelle 12, el cual es el límite del área entregada en concesión a la **SPRBUN**. En ese orden de ideas, la investigada no es la administradora del muelle 13 como erróneamente lo afirmó el denunciante y el pliego de cargos.

En lo que se refiere con la decisión del cerramiento de la puerta del muelle 12, la investigada manifestó que no se dio de manera repentina, arbitraria e intempestiva como lo afirmó la denunciante y la superintendencia, sino que, en su lugar, la **DIMAR** autorizó que se llevara a cabo, como consecuencia de un caso de narcotráfico donde el sospechoso huyó por esta zona. Con base en lo anterior, la decisión mencionada quedó contemplada en su plan de protección que fue debidamente aprobado por la **DIMAR**.

7.1.2.4.7 En cuanto a los hechos objeto de queja por el operador portuario CADEGRAN

La investigada manifestó que la denuncia de **CADEGRAN** es infundada por las siguientes razones: (i) El atraque de una motonave está sujeto a las siguientes variables: -la disponibilidad del muelle, -a la secuencia de llegada si hay varias motonaves esperando, -a los recursos de espacio para almacenamiento, se realiza atendiendo el manual de operaciones, - depende de situaciones operativas, más no a un capricho de un funcionario, -se coordina con el agente marítimo que representa a la motonave, - la mayoría de las motonaves donde opera **CADEGRAN** son agenciadas por el agente marítimo **SCS ADUANERA** y no existe ninguna queja por parte de ellos.

En línea con lo anterior, la **SPRBUN** manifestó que solo 3 de las motonaves atendidas por **CADEGRAN** entre 2021 y 2022 no fueron atendidas de manera directa lo cual obedeció a la falta de muelle disponible como se puede observar en las pruebas adjuntadas. A su vez, presentó algunas motonaves atendidas a ese agente en el periodo 2021 y 2022, lo que en opinión de la investigada permite concluir que, de las 11 motonaves atendidas, únicamente se

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

presentaron inconvenientes con 3 de ellas como consecuencia de imprevistos generados por hechos ajenos a la voluntad de la **SPRBUN**, como lo es la falta de muelle disponible, circunstancia que no puede ser considerada como una traba o limitante impuesta a **CADEGRAN**. En su lugar, al encontrarse justificada esa circunstancia en el RCTO, no se presentó una afectación a la prestación del servicio público portuario.

Respecto de la afirmación hecha en el pliego de cargos, en donde **CADEGRAN** manifestó que existe un bloqueo cuando adelantan las reuniones preoperativas en donde la **SPRBUN** establece el muelle donde van atracar las motonaves, la investigada manifestó que esa afirmación carece de sustento probatorio, lo que genera una imprecisión y falta de claridad en la formulación de cargos que no permite ejercer en debida forma el derecho de defensa y contradicción.

Así mismo, en lo que se refiere con el cambio de proceso interno en el anuncio de las motonaves de carga general, en donde aparentemente la **SPRBUN** se habría adjudicado clientes que se encontraban anunciados para **CADEGRAN**, la investigada indicó que en el pliego de cargos no fueron relacionados los casos en los que supuestamente se habían presentado este tipo de conductas, lo que violó el derecho de defensa, contradicción y el debido proceso.

En lo relacionado con las manifestaciones realizadas para el caso de **LMS INTERNACIONAL**, la investigada manifestó que las citas se habilitan 24 horas antes en el portal y se ajusta a las 19:00 horas y 9:00 am para planificar los recursos a utilizar en el cargue o descargue terrestre. En el caso concreto, el portal no permitió tomar citas debido a que mostraba un error de servicios pendiente de pago, lo que no permitió el retiro de la carga el 17 de septiembre, en donde una vez identificada y solucionada la novedad el cliente retiró la carga el 18 de septiembre, lo cual desvirtúa la afirmación que la **SPRBUN** no dio solución a la novedad presentada. Sumado a lo anterior, la investigada indicó que realizó una nota de crédito donde devolvió los servicios correspondientes.

En lo que corresponde con el proceso de cambio para tomar la citas, la investigada manifestó que a partir de septiembre de 2021 fue implementado el proyecto "incide" del **MINISTERIO DE TRANSPORTE**, el cual tiene como finalidad reportar las citas habilitadas, canceladas, tomadas y no tomadas. Sin embargo, a pesar de lo anterior, la **SPRBUN** le ha informado a **CADEGRAN** que para las operaciones de urbaneo su proceso es diferente y deben informar con 8 horas de anticipación, lo cual lo omitieron.

Frente a la manifestación realizada por **CADEGRAN** acerca que la **SPRBUN** se asignaba como operador de cargas unos que ya habían sido anunciadas a **CADEGRAN**, manifestó que en la atención de un solo BL pueden participar hasta tres operadores portuarios, es decir, uno para el descargue, otro para el porteo, y otro para el urbaneo o transporte hasta el sitio final de la carga.

Con base en lo anterior, la **SPRBUN** el 7 de abril de 2020 emitió un comunicado en donde los agentes tienen la obligación de nominar hasta antes del *cut off*, cuál operador portuario va realizar cada una de las actividades (descargue, porteo y urbaneo), con el fin de incrementar la productividad, eficiencia del puerto y no generar retrasos en la operación. En ese orden de ideas, cuando no se relaciona la información del operador portuario para esa operación, la

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

SPRBUN se encuentra en la obligación de generar un flujo de la mercancía por la cual, al no haberla nominado ningún operador portuario, entra a prestar el servicio con el objetivo de no paralizar la productividad y el servicio.

En lo que se refiere al caso del cliente **ACEROSCOL**, la investigada indicó que no es cierto lo expuesto en el pliego de cargos, debido a que el 27 de octubre de 2021, se realizó una reunión preoperativa de la motonave **KIWI ARROW**, en la cual participó **CADEGRAN** y se acordó que por las condiciones del tipo de carga era necesario que fuera almacenada en un espacio descubierto, entendiéndose el patio 4. A su vez, al no contar con disponibilidad de almacenamiento cubierto, se dio la opción de asignarles plásticos y lonas para proteger la carga, en donde resaltaron que ese tipo de carga se debe almacenar en espacios descubiertos.

Aunado con todas las consideraciones expuestas, la **SPRBUN** aclaró que no impuso ningún tipo de bloqueo que tuviera como finalidad o potencialidad afectar la debida prestación del servicio público portuario, sino que, sus decisiones estuvieron plenamente fundamentadas y justificadas.

7.1.2.4.8 En cuanto a los hechos objeto de queja de FUNDIMENTAL

La investigada explicó cronológicamente los motivos por los cuales negó la solicitud de este agente, en donde por ejemplo el motivo de rechazo para el 26 de mayo de 2022 se debió a que el *"Poder no deja validar la firma digital – indica como firma desconocida"*. Con base en lo anterior, y en las demás evidencias presentadas, la investigada indicó que el historial presentado da cuenta que los motivos por los cuales negó la solicitud a **FUNDIMENTAL** fue razonada y de conformidad con los protocolos de la **SPRBUN** y comunicados dirigidos a todos los operadores portuarios.

Con base en los anteriores argumentos, la **SPRBUN** solicitó: (i) restituir el término de presentación de los descargos y (ii) Cerrar y archivar la presente investigación.

7.2 Argumentos presentados por ZELSA

ZELSA mediante el escrito radicado con el 20245340975162 del 29 de abril de 2024¹¹ indicó que, no entiende de qué manera específica las decisiones que se adopten en la presente actuación administrativa pueden afectar sus derechos. Lo anterior, si se tiene en cuenta, por un lado, que, no participó en la conformación del **MIO** y, por el otro, **ZELSA** no aparece mencionada como agente activo en alguna de las supuestas conductas realizadas por la **SPRBUN** que afectaron la prestación de los servicios de los operadores portuarios.

Finalmente, **ZELSA** manifestó que las normas citadas en la Resolución 2216 de 2024 hacen referencia a la supuesta realización de conductas discriminatorias de libre competencia, cuya competencia se encuentra asignada única y exclusivamente a la **SIC**.

7.3 Argumentos presentados por AYJ OPERADORES

¹¹ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 45_ Rad ZELSA 20245340975162 29-04-24.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

AYJ OPERADORES, a través del radicado 20245340705812 del 21 de marzo de 2024¹² presentó su escrito como tercero interesado el cual se basó en los siguientes ejes argumentativos: En primer lugar, se refirió acerca de la naturaleza continuada de la conducta y, en segundo lugar, hizo referencia a la conservación de las pruebas válidamente practicadas.

7.3.1 Acerca de la naturaleza continuada de la conducta

AYJ OPERADORES manifestó que la naturaleza continuada del comportamiento de la **SPRBUN** se define por el conjunto de prácticas sistemáticas y sostenidas en el tiempo, destinadas a consolidar su posición en la prestación de servicios de operación portuaria en el puerto de Buenaventura. Lo anterior, por cuanto su accionar no debe ser tomado como algo aislado frente a cada uno de los operadores afectados, sino que, en su lugar, su comportamiento debe ser tomado como una estrategia persistente que buscó limitar el acceso a los servicios de operación portuario bajo una dinámica de libre acceso.

En ese orden, el tercero interesado hizo referencia a unos pronunciamientos del **CONSEJO DE ESTADO**¹³, donde el alto tribunal se refirió al carácter continuado de la conducta y la necesidad que esto implica para que las autoridades administrativas investiguen este tipo de conductas, cuando los comportamientos reprochados se componen de un entramado de actos sucesivos y continuados en el tiempo, orientados por una unidad de propósito.

En línea con lo anterior, **AYJ OPERADORES** argumentó que la obstrucción realizada por la **SPRBUN** no es una conducta que debe observarse como algo aislado en el tiempo, por el contrario, es un ejemplo de la estrategia y el comportamiento continuado desplegado por la **SPRBUN**, el cual se materializó en los siguientes comportamientos:

-Implementación del MIO

La **SPRBUN** presentó ante la **SIC** el **MIO** para centralizar las operaciones a través de **TECSA**, en donde aprobó ese modelo condicionado a que se permitiera el ingreso de terceros operadores no socios de **TECSA**. En el 2015 fue constituido un grupo empresarial entre **TECSA** y la **SPRBUN**, la cual era la sociedad controlante.

Posteriormente la **SPRBUN** incumplió el condicionamiento de la **SIC** y no permitió el ingreso de terceros, concentrando la operación en **TECSA**. A su vez, la **SPRBUN** absorbió en el 2016 a **TECSA**, para lo cual asumió el control directo de las operaciones que esta realizaba y no se materializó la fase de integración de los operadores portuarios no socios de **TECSA** al **MIO**.

-Acciones obstructivas

¹² Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMITIVA; Carpeta 35_Rad AYJ 20245340705812 21-03-2024.

¹³ Sentencia del 12 de abril de 2018 y del 25 de noviembre de 2019.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

La **SPRBUN** entre el 2010 y el 2015 realizó acciones obstructivas en contra de terceros independientes, lo que incluyó el uso de tarifas y condiciones de servicio que favorecían sus operaciones directas o de filiales, lo cual además obstaculizaba y/o demoraba la prestación del servicio.

Así mismo, entre 2016 al 2018 fueron introducidos sistemas tecnológicos y operativos diseñados para favorecer a la **SPRBUN**, lo cual limitó los horarios en las operaciones y además impuso requisitos que hicieron menos prácticos el ingreso de los operadores a la instalación portuaria.

En el 2021 existía una plataforma manejada por la **SPRBUN** para asignar citas de retiro de la carga, la cual no funcionaba y era la única forma de acceder a las instalaciones para realizar operaciones.

En ese orden, los operadores portuarios independientes fueron perdiendo gradualmente su participación en el mercado o fueron excluidos del todo como consecuencia de las acciones de la **SPRBUN**, quien asumió la prestación directa o indirecta de los servicios de operación portuaria previamente abiertos a libre competencia, lo cual incumplió la cláusula 12.19 del contrato de concesión.

Finalmente, **AYJ OPERADORES** manifestó que se encuentra en estado de liquidación debido a la exclusión en la prestación del servicio de operación portuaria.

7.3.2 De la conservación de las pruebas válidamente practicadas

AYJ OPERADORES manifestó que la revocatoria del acto de apertura inicial para ajustarlo a derecho no implica necesariamente el archivo de la actuación administrativa, por el contrario, las actuaciones que se surtieron dentro de ese proceso, como lo es la práctica de pruebas surtidas en garantía del debido proceso de todos los intervinientes, deben mantener su validez. Lo anterior, como una consecuencia de la aplicación del principio de eficiencia del proceso administrativo, el cual tiene como propósito evitar la repetición innecesaria de actuaciones procesales, lo que deviene en consecuencia, en el respeto del principio de contradicción.

7.4 Argumentos presentados por ACOP Y OTROS

ACOP Y OTROS mediante los radicados 20245340814512¹⁴ y 20245340814522 del 29 de marzo de 2024¹⁵, manifestó que:

En primer lugar, se encuentran debidamente reconocidos como terceros interesados en la presente actuación administrativa, en donde además tienen un interés legítimo en el resultado de esta.

En segundo lugar, su interés legítimo no sufrió ningún cambio con ocasión de la expedición de la apertura de investigación 2216 de 2024. Por el contrario, su

¹⁴ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMITIVA; Carpeta 40_Rad 20245340814512 29-03-24.

¹⁵ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMITIVA; Carpeta 41_Rad 20245340814522 29-03-24.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

interés se fortaleció dadas las implicaciones de la estrategia que estructuró e implementó la **SPRBUN** en la implementación del **MIO** y sus efectos en la prestación eficiente del servicio de carga de contenedores (inspecciones **DIAN**, **ICA**, **INVIMA** y **ANTINARCÓTICOS**), carga general y carga a granel.

En tercer lugar, la totalidad de los documentos que aportaron con su memorial de tercería, así como lo que aportaron en la etapa probatoria, incluidos todos los medios de prueba, deben tenerse como pruebas legalmente practicadas.

En cuarto lugar, los elementos probatorios agregados al expediente reafirman su interés legítimo como terceros interesados en el resultado de la investigación, toda vez que: (i) Son operadores portuarios que prestan sus servicios en las instalaciones de la terminal portuaria administrada por la **SPRBUN**; (ii) Aún prestan sus servicios en esta terminal y además son quejosos en la presente actuación; (iii) Han sido víctimas de la **SPRBUN** en la fallida implementación del **MIO** así como de la expulsión en la prestación del servicio de inspecciones a la **DIAN**, **ICA**, **INVIMA** y **ANTINARCÓTICOS** y además, de las irregularidades en la entrada al terminal y la problemática de la carga general.

7.5 Argumentos presentados por GRUPO PORTUARIO Y OTROS

A continuación, se presenta un compendio de los argumentos expuestos por el abogado **ÁLVARO CEBALLOS SUÁREZ**, en calidad de apoderado de las sociedades **OPP GRANELES S.A.**, **BGP CONTAINER & LOGISTICS S.A.** y **GRUPO PORTUARIO S.A.**, quien, bajo el radicado 20245340977432 del 29 de abril de 2024, allegó pronunciamiento respecto de los descargos presentados por la **SPRBUN**, en los siguientes términos:

El apoderado, respecto a las garantías procesales y la validez de la actuación administrativa, descartó la vulneración de los derechos al debido proceso, defensa y contradicción, señalando que el expediente estuvo disponible tanto en medio físico como digital, en los términos de los artículos 3° y 34 del CPACA, sin que la investigada hubiera hecho uso diligente de dichos mecanismos. Indicó que las inconsistencias del expediente digital fueron subsanadas por la Entidad, y que la revocatoria directa del pliego de cargos se ajustó a lo previsto en el artículo 93 del CPACA, en tanto no se trataba de un acto que hubiera creado una situación jurídica particular consolidada. En esa misma línea, sostuvo que no se configuró vulneración del principio de *non bis in idem*, dado que no existieron dos actuaciones simultáneas ni decisiones contradictorias, sino la sustitución de un pliego dentro de una misma actuación administrativa.

En relación con la competencia de la Superintendencia de Transporte, el apoderado fundamentó la competencia de la Entidad en lo dispuesto en la Ley 1° de 1991, particularmente en sus artículos 25 y 27, así como en el Decreto 101 de 2000, el Decreto 1016 de 2000 y el Decreto 2409 de 2018, señalando que estas normas le atribuyen funciones de inspección, vigilancia y control sobre el servicio público portuario; por tanto, indicó que la Superintendencia se encuentra habilitada para investigar conductas que, aun teniendo origen en relaciones contractuales o en dinámicas de mercado, incidan en la prestación del servicio público portuario, sin que ello implique invadir competencias de la ANI, la **SIC** u otras autoridades jurisdiccionales, pues cada entidad actúa dentro de su ámbito funcional conforme al principio de especialidad.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Frente a la caducidad de la facultad sancionatoria, el apoderado sostuvo que no se configura la misma, con fundamento en el artículo 52 del CPACA, en tanto las conductas investigadas no corresponden a hechos instantáneos, sino a comportamientos de ejecución continuada o permanente. En ese sentido, indicó que el término de caducidad debe contabilizarse a partir del momento en que cesa la conducta, circunstancia que, a su juicio, no ha ocurrido, razón por la cual la Superintendencia mantiene su competencia temporal para decidir el asunto.

En cuanto al análisis de fondo de los cargos formulados, el apoderado sostuvo que las conductas atribuidas a la **SPRBUN** configuran un patrón de actuación sistemático y continuado que vulnera el régimen portuario previsto en la Ley 1° de 1991, particularmente su artículo 1°, en cuanto a la garantía de la eficiente prestación del servicio, el adecuado uso de la infraestructura y la igualdad en el acceso por parte de los usuarios y operadores. En esa medida, indicó que la SPRBUN, en su calidad de administradora del terminal, habría adoptado decisiones que desbordan su rol neutral y afectan directamente las condiciones de operación de terceros.

En desarrollo de esta tesis, el apoderado afirmó que la **SPRBUN** habría incurrido en múltiples conductas que, en su conjunto, configuran los hechos objeto de reproche, tales como restricciones de acceso a infraestructura, imposición de condiciones operativas diferenciadas, modificaciones en la asignación de muelles, limitaciones en el uso de equipos, cobros adicionales y alteraciones en los reglamentos operativos; actuaciones que, a su juicio, vulneran disposiciones tales como los artículos 1.5.4 y 2.1.2 de la Resolución 315 de 2020 y el artículo 7 de la Resolución 850 de 2017, en tanto afectan la igualdad entre usuarios, la transparencia en la operación portuaria y la eficiencia en la prestación del servicio.

Así las cosas, resaltó que dichas conductas no pueden analizarse de manera aislada, sino que deben ser entendidas como un conjunto de decisiones interrelacionadas que inciden en la dinámica operativa del puerto. A su juicio, la acumulación de estas actuaciones genera efectos estructurales sobre la prestación del servicio, tales como retrasos en las operaciones, incremento de costos, pérdida de eficiencia y afectación de la competitividad de otros operadores, lo cual compromete los fines de la intervención estatal en el sector transporte.

En materia tarifaria y operativa, el apoderado indicó que la **SPRBUN** habría implementado prácticas que desfiguran las condiciones de operación, como el doble pesaje, la modificación de tarifas y la eliminación de incentivos por eficiencia, lo cual -según afirmó- contraviene los principios de eficiencia y equidad en la prestación del servicio público, indicando que la simple inscripción de tarifas ante la Superintendencia no exime a la sociedad portuaria de su responsabilidad frente a los efectos que dichas decisiones generan en la operación del puerto.

Respecto del contrato de concesión, el apoderado señaló que la **SPRBUN** habría desconocido la cláusula 12 del contrato de concesión 009 de 1994, particularmente en lo relacionado con la prohibición de ejercer actividades de operador portuario, salvo en condiciones excepcionales. Indicó que esta

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

restricción ha sido reiterada por autoridades como la Superintendencia de Industria y Comercio, y que su desconocimiento no solo tiene implicaciones contractuales, sino que impacta directamente el régimen portuario, en la medida en que altera las condiciones de competencia y el equilibrio entre los distintos actores del sistema.

En esa línea, el apoderado sostuvo que la **SPRBUN** habría participado directa o indirectamente en actividades de operación portuaria, especialmente en el mercado de graneles, lo cual se habría materializado a través de decisiones operativas, uso de información estratégica y la participación de sociedades vinculadas. A su juicio, esta situación genera una ventaja indebida, al permitir que la sociedad combine su rol de administradora del terminal con actividades propias de operador, afectando la igualdad en el acceso a la infraestructura.

Finalmente, en relación con la estrategia empresarial desplegada por la SPRBUN, el apoderado expuso que esta habría desarrollado un plan orientado a incidir en el mercado de carga a granel, lo cual incluyó intentos de adquisición de operadores, acceso a información sensible, modificaciones en las condiciones de operación y el uso de sociedades vinculadas -como **ZELSA**- para participar indirectamente en el mercado. Según indicó, estas actuaciones evidencian una intervención estructurada que combina decisiones administrativas, operativas y comerciales, generando efectos negativos sobre la competencia, la eficiencia y la adecuada prestación del servicio público portuario.

OCTAVO: Que mediante la Resolución 7685 del 31 de julio de 2024, esta Dirección decretó el inicio del periodo probatorio, en el cual se ordenó la práctica de múltiples pruebas requeridas de oficio y otras por solicitud de las investigadas y de los terceros interesados, por considerarse útiles, pertinentes y conducentes, para el esclarecimiento de los hechos que se analizan en esta investigación. Además, mediante las resoluciones 9357 del 12 de septiembre; 10095 del 7 de octubre de 2024; 110 del 8 de enero; 1136 del 20 de febrero; 12963 del 23 de julio y 13500 del 27 de agosto de 2025 respectivamente, se resolvieron entre otras cosas varias solicitudes dentro de la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024, en contra de la **SPRBUN**.

NOVENO: Que una vez se instruyó la etapa probatoria, mediante la Resolución 15842 del 01 de octubre de 2025, la Dirección ordenó el cierre de la etapa referida y corrió traslado a la **SPRBUN** y los terceros interesados, para que en el término de diez (10) días presentaran los alegatos de conclusión respectivos.

Transcurrido el término fijado en el artículo 48 del **CPACA, GRUPO PORTUARIO Y OTROS** presentaron alegatos de conclusión mediante el radicado 20255341101192 del 15 de octubre de 2025. Lo propio lo hizo la **SPRBUN** mediante comunicación radicada con el 20255341107762 del 16 de octubre de 2025; **ZELSA** a través del radicado 20255341121752 del 16 de octubre de 2025 y **ACOP Y OTROS** mediante el radicado 20255341121772 del 16 de octubre de 2025.

Sin perjuicio de lo anterior, la **SPRBUN, ZELSA, ACOP Y OTROS** mediante los escritos radicados con los 20255341096182, 20255341103812, 20255341121802, 20255341121772, del 12, 15 y 16 de octubre de 2025 respectivamente, pusieron en conocimiento de esta Dirección unas

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

irregularidades relacionadas con la visualización de algunas pruebas obrantes en el expediente electrónico, lo cual habría vulnerado su derecho al debido proceso, defensa y contradicción.

Así las cosas, la Dirección mediante la Resolución 19791 del 31 de diciembre de 2025, resolvió las solicitudes indicadas anteriormente y, además, corrió traslado nuevamente a la **SPRBUN** y los terceros interesados para que presentaran los alegatos de conclusión dentro del término de diez (10) días, contados a partir del día siguiente de la comunicación de ese acto administrativo.

En línea con lo expuesto, **GRUPO PORTUARIO Y OTROS** y la **SPRBUN**, presentaron nuevamente sus alegatos de conclusión mediante los radicados 20265340026712 y 20265340037112 del 14 y 16 de enero de 2026.

La Dirección deja constancia que **AYJ OPERADORES** no presentó alegatos de conclusión dentro de la oportunidad concedida para ellos.

A continuación, se presenta un compendio de los argumentos presentados dentro del término por la investigada y los terceros interesados, en sus escritos de alegatos de conclusión:

9.1 Alegatos de conclusión presentados por la SPRBUN

La **SPRBUN** a través del radicado 20255341107762 del 16 de octubre de 2025, presentó sus alegatos de conclusión en el siguiente sentido:

9.1.1 Ausencia de competencia de la Superintendencia de Transporte

La **SPRBUN** señaló que el pliego de cargos imputado mediante la Resolución 2216 del 2024, investiga e indaga sobre circunstancias que escapan de la órbita de la competencia de esta autoridad administrativa, pues se inmiscuyó en funciones propias de la **ANI**, **SIC** y la Rama Judicial.

En ese orden, señaló que quedó demostrado que la **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** carece de competencia para valorar el contenido, la interpretación y el cumplimiento del contrato de concesión portuaria número 9 del 21 de febrero de 1994, por ser facultad exclusiva de la entidad contratante hoy **ANI**, conforme a la Ley 80 de 1993 y la normativa especial del sector.

Sin embargo, la investigada señaló que la **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** valoró el cumplimiento de la cláusula 12.19 del contrato de concesión portuaria número 9 del 21 de febrero de 1994 como si tuviera la posición de entidad contratante, lo cual resulta jurídicamente improcedente en la medida en que la facultad de interpretar el contenido del contrato o de imputar incumplimientos recae única y exclusivamente en la **ANI**, tal como lo establece el artículo 4 de la Ley 80 de 1993, el cual señaló que la entidad contratante es la única competente para "exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado".

Así mismo, la investigada advirtió que se encuentra plenamente acreditado que la **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** asumió de manera indebida competencias exclusivas de la **SIC**, al inmiscuirse en materias relativas al control

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

de integraciones empresariales y a la protección de la libre competencia económica. Sobre este punto manifestó que la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024 pretendió cuestionar el cumplimiento o no de la integración aprobada mediante la Resolución 255 de 2010 y la supuesta afectación de la competencia por parte de la **SPRBUN** y frente a los operadores portuarios, asuntos que conforme al artículo 6 de la Ley 1340 de 2009 son de conocimiento privativo de la **SIC**, autoridad única de competencia en Colombia.

De acuerdo con ello, y sin perjuicio de la materialización de la caducidad, la **SPRBUN** señaló que la **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** carece de competencia alguna para analizar o cuestionar la implementación del Modelo de Integración Operativa, ni los términos en que este fue aprobado por la **SIC**. Pese a reconocer formalmente que no tiene competencia para calificar el cumplimiento del **MIO** desde la perspectiva del régimen de competencia, a lo largo de la Resolución 2216 la autoridad reprocha de fondo el supuesto incumplimiento del **MIO** conforme fue aprobado por la **SIC**, en particular en el cargo primero, contenido en las páginas 28, 29, 36 y 59.

A su vez, la investigada consideró que el contenido de esa imputación revela que el objeto de reproche no guarda relación con la prestación del servicio público portuario, sino con el supuesto incumplimiento de la integración empresarial aprobada por la **SIC**. Aspectos como la venta de acciones, la enajenación de participaciones o la gobernabilidad de **TECSA** son ajenos al ámbito de inspección y vigilancia del servicio portuario y corresponden al control de integraciones empresariales. En esa medida, la investigada indicó que no existe en el pliego de cargos alguna prueba ni una argumentación tendiente a demostrar que esos hechos tengan vínculo con la prestación del servicio portuario. Por el contrario, la autoridad se limitó a reproducir el contenido del **MIO**, estimar su incumplimiento y concluir sin sustento que ello generó una afectación al servicio público.

Por último, la investigada señaló que se encuentra acreditado que la **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** se extralimitó en el ejercicio de sus funciones al asumir competencias propias de las autoridades jurisdiccionales, al fundar los cargos en valoraciones relativas al cumplimiento y ejecución del **MIO**, Acuerdo de Alianza Modelo de Integración Operativo del Terminal Marítimo de Buenaventura, suscrito entre la **SPRBUN**, **ELEQUIP S.A.**, **NAUTISERVICIOS S.A.**, **MARITRANS S.A.**, y **GRANPORTUARIA BUENAVENTURA LTDA**. Dicho acuerdo constituyó un contrato de derecho privado, por lo que los aspectos relativos a su cumplimiento, interpretación o ejecución son de exclusiva competencia de las partes contratantes y, en caso de controversia, de la autoridad judicial correspondiente.

9.1.2 Indebida revocatoria de la Resolución 2661 del 2022

La investigada señaló que el presente trámite inició con el pliego de cargos formulado mediante la expedición de la Resolución 2661 de 2022, el cual avanzó hasta la etapa probatoria en donde incluso fueron practicados unos testimonios y la autoridad administrativa contaba con evidencias suficientes para proseguir conforme a las reglas del procedimiento sancionatorio aplicable. No obstante, de manera abrupta, la Superintendencia separó el curso ordinario de la actuación y acudió a la figura de la revocatoria directa, omitiendo el procedimiento previsto

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pues lo hizo sin el consentimiento del investigado y del administrado, desconociendo con ello las garantías de audiencia y defensa que gobiernan toda actuación sancionatoria.

Adicionalmente, la **SPRBUN** señaló que la Resolución 767 de 2024 estableció que todo lo avanzado en el período probatorio estaba válidamente practicado y que se mantendría incólume frente a la nueva resolución que impone pliego de cargos, esto es, la 2216 de 2024. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la Resolución 2216 se basó y recogió todas las pruebas practicadas dentro de la Resolución 2661 y que fue proferida precisamente como consecuencia de la revocatoria de esta última. Si la revocatoria directa de la Resolución 2661 fue irregular por omitirse el procedimiento del CPACA y el consentimiento del investigado, la decisión de "mantener incólume" el acervo probatorio practicado bajo esa actuación viciada carece de respaldo jurídico y traslada el defecto a la nueva decisión. En consecuencia, la **SPRBUN** señaló que, todo el procedimiento desde la Resolución 2661 hasta la Resolución 2216 resulta vulneratorio del derecho de audiencia de defensa y del debido proceso, lo que impone la declaración de nulidad y el archivo de la actuación.

En ese orden, señaló que, en el caso concreto, la Resolución 767 de 2024 fue proferida sin permitirle a la **SPRBUN** y a los terceros con interés pronunciarse de manera previa frente a la posibilidad de revocar el pliego de cargos y sin requerir la autorización de la **SPRBUN**, razón por la cual toda la actuación sancionatoria deviene nula y debe ser archivada. Aunado al hecho de que no se surtió un procedimiento administrativo previo para adelantar esa revocatoria.

9.1.3 La Resolución 2216 vulneró el principio Non Bis In Idem

La **SPRBUN** señaló que se encuentra acreditado que la **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** desconoció el principio constitucional del non bis in ídem al formular, por segunda vez, un pliego de cargos con identidad de sujeto, objeto y causa respecto del proceso iniciado mediante la Resolución 2661 de 2022. Este principio, consagrado en el artículo 29 de la Constitución y reiterado por el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, prohíbe someter a una misma persona natural o jurídica a más de un proceso sancionatorio por los mismos hechos y con el mismo fundamento normativo.

Por lo tanto, la investigada argumentó que la Superintendencia, al expedir la Resolución 2216 de 2024, reprodujo íntegramente las imputaciones contenidas en la Resolución 2661 de 2022, obligando a la **SPRBUN** a soportar un segundo proceso sancionatorio sobre los mismos hechos, con los mismos fundamentos y fines, lo que constituye una duplicidad proscrita por el principio *non bis in ídem*. En consecuencia, la investigada concluyó que el nuevo pliego de cargos carece de validez jurídica y el procedimiento debe ser declarado nulo y archivado, en respeto del principio constitucional de seguridad jurídica y del derecho fundamental al debido proceso.

9.1.4 Incongruencia en la formulación del cargo primero mediante la Resolución 2216 del 2024

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

La **SPRBUN** indicó que esta autoridad administrativa en la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024 incurrió en una contradicción evidente que vulneró su derecho al debido proceso y sus garantías de defensa y contradicción, en la medida en que en el mismo acto administrativo la autoridad reprochó simultáneamente la prestación y la no prestación de los servicios de manejo de contenedores y carga general suelta (Break Bulk).

En línea con lo anterior, la investigada manifestó que, de un lado, la resolución acusó a la **SPRBUN** de haber ejecutado dichas actividades dentro de las áreas concesionadas, considerándolo un comportamiento irregular; y, del otro, sostuvo que la empresa no habría ejecutado tales operaciones, configurando con ello el mismo reproche desde una posición contraria. Esta inconsistencia en su criterio generó una absoluta incertidumbre sobre los hechos que se imputan y sobre la valoración jurídica que la propia autoridad pretende atribuirles, lo que impidió ejercer una defensa técnica eficaz.

9.1.5 Deficiencia en la valoración probatoria y vulneración a los derechos de contradicción

La investigada manifestó que si en gracia de discusión, la Dirección no acoge los argumentos anteriormente descritos, se debe tener presente que todo el procedimiento administrativo sancionatorio vulneró sus derechos de defensa y contradicción. Lo anterior, por cuanto los testimonios practicados y las pruebas documentales decretadas bajo la Resolución 2661 de 2022 se recaudaron con el propósito de probar y controvertir los cargos formulados en esa actuación, cuyo contenido y alcance son distintos a los de la Resolución 2216 de 2024. No obstante, la **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** trasladó esas pruebas al nuevo procedimiento sin reproducirlas ni permitir su ratificación, a pesar de que fueron expresamente solicitadas por la sociedad investigada. Esta omisión impidió a la **SPRBUN** ejercer contradicción específica frente a los nuevos cargos y, por tanto, quebrantó su derecho de defensa técnica.

La investigada señaló que la vulneración advertida se acentuó con el rechazo de múltiples pruebas testimoniales y periciales solicitadas en sus escritos de descargos a la Resolución 2216 del 2024, entre ellas, las declaraciones de **CAMILO ANDRÉS SALINAS CONCHA, CLAUDIO ROBERTO MÚSTICO, FERNANDO JUNIOR CANTILLO, JUAN GABRIEL GORDILLO GONZÁLEZ, CARLOS JULIO MARTÍNEZ Y FERNANDO ARTURO AULESTIA MARÍN**, así como los dictámenes técnicos orientados a demostrar la eficiencia del servicio portuario y el funcionamiento de la plataforma de porteo y urbano. Por lo tanto, la **SPRBUN** concluyó que al negar la práctica y ratificación de estas pruebas, la autoridad cerró toda posibilidad de acreditar los hechos desde la perspectiva de la defensa, lo cual configuró una vulneración directa del debido proceso.

9.1.6 Los cargos imputados vulneran los principios de legalidad y tipicidad de las sanciones

La investigada señaló que los cargos primero y segundo, formulados mediante los artículos primero y segundo de la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024, respectivamente, vulneraron los principios de legalidad y tipicidad que rigen el ejercicio de la potestad sancionatoria administrativa, en tanto fueron contruidos

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

sobre disposiciones que, a juicio de la **SPRBUN**, no describen conductas sancionables ni habilitan la imposición de sanciones por su simple inobservancia.

Así las cosas, la imputación se sustentó en el artículo 1º de la Ley 1 de 1991, disposición que, a juicio de la investigada, tiene un carácter orientador y programático al consagrar principios generales que rigen la actividad portuaria, sin establecer tipos infractores específicos. Bajo esa perspectiva, sostiene que no es jurídicamente viable derivar una prohibición autónoma sancionable a partir de la expresión relativa a *"evitar privilegios y discriminaciones"*, pues la norma no configura una conducta típica susceptible de reproche, sino que establece un criterio rector para el desarrollo de las actividades portuarias mediante reglas de aplicación general. En consecuencia, considera que los cargos estructurados con fundamento en dicha disposición carecen de sustento legal y tipicidad suficiente.

Asimismo, señaló que la formulación de los cargos se apoyó en el supuesto incumplimiento de actos administrativos y reglamentos internos, particularmente de la Resolución 255 de 2010 de la **SIC** (para el cargo primero) y de la Resolución 315 de 2020 – Reglamento Técnico de Operaciones de la **SPRBUN** (para el cargo segundo); empero, a su juicio, el artículo 41 de la Ley 1 de 1991 no prevé como conducta sancionable la infracción de actos administrativos ni incorpora una remisión normativa que permita extender el régimen sancionatorio a obligaciones distintas de aquellas expresamente definidas por el Legislador, máxime cuando (...) *el artículo 1 de la Ley 1 de 1991 no establece en su supuesto de hecho el incumplimiento de actos administrativos ajenos al propio estatuto portuario (...)*".

Bajo ese entendimiento, sostuvo que la utilización de la Resolución 255 de 2010 como parámetro sancionatorio frente al cargo primero, desconoce los principios de reserva de ley y tipicidad, toda vez que las obligaciones derivadas de un acto de control de integraciones deben ser exigidas dentro del ámbito y por la autoridad competente en materia de competencia económica. De esta manera, considera que trasladar un posible incumplimiento de dichas obligaciones al régimen portuario para derivar de allí situaciones de privilegio o discriminación excede el alcance del artículo 1 de la Ley 1 de 1991 y amplía indebidamente el ámbito de conductas sancionables, más aún cuando la Ley 1 de 1991 no prevé como supuesto infractor aspectos asociados a la composición accionaria, a la ejecución de modelos de integración empresarial ni a decisiones de naturaleza corporativa, de manera que derivar de tales circunstancias un reproche sancionatorio implicaría extender por vía interpretativa el alcance de la norma sancionatoria.

En igual sentido, respecto del segundo cargo, manifestó que este se fundamentó expresamente en la presunta infracción de la Resolución 315 de 2020 y del artículo 1 de la Ley 1 de 1991, pese a que el artículo 41 *ídem* no contempla un tipo en blanco que habilite la remisión a actos administrativos o reglamentos internos como fuente autónoma de reproche sancionatorio. En consecuencia, concluye que los cargos fueron edificados sobre obligaciones y hechos que no se encuentran tipificados dentro del régimen sancionatorio portuario aplicable.

9.1.7 Frente a la Resolución de apertura en general

RESOLUCIÓN No 8324 **DE** 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

La investigada sostuvo que la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024 cuestionó de manera genérica e indeterminada un incumplimiento de "instrucciones", remitiéndose en el considerando noveno al artículo 5 de la Resolución 850 de 2017 que alude a tener en cuenta recomendaciones y directrices de autoridades marítimas y portuarias, pero en el resto del acto no identificó cuáles directrices concretas, de qué autoridad, en qué fecha, con qué contenido exigible ni cómo habrían sido desconocidas por la **SPRBUN**.

En criterio de la investigada, la anterior imprecisión impidió conocer el supuesto de hecho y la norma exacta que se dice infringida, y además afectó su derecho de defensa y contradicción y vulneró los principios de legalidad y tipicidad, pues no existe una descripción clara y previa de la conducta sancionable ni la posibilidad real de controvertirla. En tales condiciones el cargo carece de certeza normativa y debe decaer.

9.1.8 Frente a la Imputación Relativa Al Modelo De Integración Operativa MIO

La investigada argumentó que en este trámite se probó que la sociedad portuaria no vulneró la Ley 1 de 1991 y no incurrió en privilegios ni discriminaciones contra operadores por la no implementación del **MIO**. Además, como se probó a lo largo de la investigación, la **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** carece de facultad y competencia para investigar y sancionar supuestos incumplimientos de resoluciones o acuerdos societarios propios del control de integraciones y del régimen de competencia a cargo de la **SIC** y, en su caso, de autoridades jurisdiccionales o societarias, como ocurre en este asunto.

9.1.9 La facultad sancionatoria en este caso se encuentra caducada

La **SPRBUN** advirtió que, en el presente trámite, la facultad sancionatoria de la **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** se encuentra caducada, ya que, de acuerdo con lo probado en el expediente, los hechos objeto del cargo primero ocurrieron hace más de tres años, lo que impide a la autoridad imponer sanción alguna conforme al artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En ese orden, la supuesta no implementación del Modelo de Integración Operativa se remonta al año 2013, y aun adoptando el criterio de la propia Superintendencia, los hechos habrían cesado en 2015 o, a más tardar, en mayo de 2016 con la disolución de **TECSA**. En consecuencia, la facultad sancionatoria habría caducado entre 2018 y 2019.

Además, la investigada argumentó que la fecha adoptada por la Superintendencia como límite temporal, esto es, el 14 de diciembre de 2021, es completamente arbitraria, debido a que se encuentra sustentada en un hecho ajeno al control de la **SPRBUN** -el levantamiento de una medida cautelar ordenada por la **SIC** - que no tiene relación con los hechos investigados ni puede considerarse como una manifestación de infracción o como fecha de terminación de una supuesta conducta continuada. No existe fundamento jurídico que permita extender el cómputo de caducidad hasta esa fecha, lo que evidencia una interpretación caprichosa de los plazos legales.

A su vez, la **SPRBUN** señaló que tampoco puede alegarse que la conducta sea continuada o permanente porque los hechos investigados fueron actuaciones

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

puntuales y agotadas en el tiempo. La no venta de acciones o la disolución de una sociedad no generan un estado antijurídico que perdure ni pueden mantenerse por decisión del administrado. Son actos instantáneos que se consuman en la fecha en que ocurren. Tampoco hay un comportamiento homogéneo o reiterado, pues la Superintendencia mezcla hechos societarios, contractuales y operativos sin conexión ni continuidad entre sí.

9.1.10 Sobre los supuestos privilegios y discriminaciones entre los usuarios de los servicios de SPRBUN.

La investigada manifestó que el artículo 1 de la Ley 1 de 1991 exige que las actividades se adelanten con reglas generales que eviten privilegios y discriminaciones entre los usuarios y, en esa medida, no transforma decisiones societarias ni de gobierno corporativo en infracciones portuarias. Por lo tanto, si la autoridad pretende investigar la presunta inejecución de un esquema aprobado por la **SIC**, debe demostrar de manera específica y verificable dónde está el privilegio y dónde está la discriminación frente a usuarios concretos del servicio. En consecuencia, corresponde identificar quiénes recibieron un trato mejor o peor, en qué operaciones y en qué fechas, bajo qué decisiones operativas y con qué efecto real sobre la continuidad y la eficiencia del servicio. Sin ese vínculo causal no existe materia sancionatoria bajo el artículo 1 mencionado.

De acuerdo con lo anterior, la investigada señaló que se encuentra acreditado que el **MIO** no fue concebido como un esquema de venta o redistribución accionaria, sino como un instrumento orientado a maximizar la eficiencia operativa del puerto de Buenaventura. En efecto, el objeto del modelo, según las consideraciones documentales y contractuales, fue crear un vehículo que permitiera coordinar y optimizar las operaciones portuarias de los distintos operadores dentro del terminal, concentrando las actividades por nivel de especialidad en una sociedad denominada **TECSA**. Esta estructura buscaba integrar recursos, experiencia y capacidad operativa de los distintos operadores portuarios, de manera que el terminal funcionara bajo un esquema ordenado, eficiente y complementario, en el que cada parte contribuyera al objetivo común de mejorar la competitividad del puerto.

Así las cosas, la investigada sostuvo que resulta improcedente sostener que la supuesta no venta de tres acciones o de cualquier participación accionaria constituía un incumplimiento, ya que ello no era el objeto del modelo y por consiguiente no podía erigirse en parámetro sancionatorio. Por el contrario, se acreditó que el éxito de la fase uno se midió por la puesta en marcha del operador integrado, la gobernabilidad operativa y la adopción de reglas comunes, de manera que la discusión sobre ventas o cesiones accionarias carece de relevancia para efectos de cumplimiento del **MIO** y no sustenta reproche alguno en el régimen portuario.

A su vez, la **SPRBUN** indicó que también quedó plenamente acreditado que la fase uno se implementó con éxito, pues se transfirieron a **TECSA** los porcentajes accionarios previstos y, en consecuencia, los socios **NAUTISERVICIOS S A, ELEQUIP S.A., MARITRANS S.A, GRANPORTUARIA BUENAVENTURA LTDA** y la **SPRBUN** concentraron sus operaciones en esa sociedad, de manera que dejaron de competir con ella, entregaron sus equipos para la operación integrada y generaron la sinergia que el modelo buscaba. Esta secuencia de

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

hechos fue corroborada por la declaración de **ANDRÉS QUINTERO**, quien ratificó que la integración operativa de la FASE I se materializó conforme a lo diseñado y que el eje del cumplimiento fue la concentración y especialización de la operación en **TECSA**, lo que permitió optimizar recursos y elevar la eficiencia del terminal sin privilegios ni discriminaciones.

En este sentido, la **SPRBUN** advirtió que se probó que el Modelo de Integración Operativa tuvo como finalidad maximizar la eficiencia del puerto y que esa finalidad se logró con la implementación de la fase I, puesto que los socios de **TECSA** cumplieron con transferir sus acciones conforme a lo previsto, consolidaron la operación especializada en esa sociedad y dejaron de realizar actividades de manera individual o indirecta, de modo que no compitieron con **TECSA** en las actividades objeto del modelo. Por consiguiente, carece de sentido el reproche sobre la venta de acciones a **ZELSA** y además quedó probado que esa discusión no guarda relación con el objeto ni con la finalidad del modelo, que fueron de naturaleza técnica y operativa y que efectivamente se cumplieron.

Sin perjuicio de lo expuesto la **SPRBUN** consideró que, en todo caso la Superintendencia no acreditó cómo la eventual no venta de tres acciones -que se probó que si se vendió ya que la fase I si se implementó- pudiera configurar un privilegio o una discriminación frente a los usuarios del servicio, lo cual convierte ese planteamiento en un contrasentido frente a la evidencia recaudada.

De igual manera, frente al subcargo segundo relacionado con que la sociedad portuaria no habría facilitado ni realizado la enajenación del 14,99% de la composición accionaria de **TECSA** a terceros operadores no socios, resaltó que la **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** no probó que la Fase Dos dejara de implementarse por causa de la **SPRBUN**.

La **SPRBUN** sostuvo que, por el contrario, quedó plenamente demostrado, que fueron los terceros no socios quienes impidieron su avance porque primero no lograron acuerdos internos entre sus propios grupos y mantuvieron disputas entre **OPERBUN**, **COPASA** y **ACOP** sobre quién sería titular de la participación accionaria y en qué proporción y, segundo nunca aceptaron el compromiso central del modelo que exigía cesar operaciones propias en las actividades objeto del **MIO**, abstenerse de competir con **TECSA** y entregar equipos e información para la operación integrada. Debido a estas negativas y a la ausencia de consensos entre los terceros no socios, la Fase Dos no pudo concretarse, de manera que no existe incumplimiento imputable a la sociedad portuaria y, en consecuencia, este subcargo debe desestimarse.

Lo anterior por cuanto esta autoridad administrativa no puede derivar responsabilidad por el sólo hecho de que la fase II no llegara a un cierre exitoso, porque no existe en el régimen portuario un deber de resultado que obligue a concretar la asociación con todos los potenciales operadores, sino el deber de ofrecer reglas objetivas y transparentes sin exclusiones arbitrarias, deber que se cumplió al cursar invitaciones, requerir información, instalar mesas técnicas y remitir propuestas uniformes. Por lo tanto, imponer una sanción en este contexto desconocería la carga probatoria de acreditar un trato desigual, lo cual vulneraría el principio de tipicidad y trasladaría a la sociedad una obligación inexistente de asegurar el éxito del negocio ajeno a su sola voluntad.

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Finalmente, en cuanto al último subcargo de la imputación primera referido a la supuesta inejecución de actividades de operación portuaria para el manejo de contenedores y carga general suelta break bulk dentro de las áreas concesionadas objeto del **MIO**, tanto de forma directa como indirecta, la investigada argumentó que es necesario precisar que del acervo probatorio se desprende lo contrario, en razón de que durante la implementación del **MIO** quedó plenamente acreditado que la fase uno se ejecutó efectivamente y que mediante **TECSA**, de la cual la sociedad portuaria era accionista, se desarrollaron las actividades de manejo de contenedores y de carga general suelta break bulk que constituyen el objeto del modelo, y que la eficiencia portuaria incluso aumentó, conforme con un estudio de mercado realizado por la **SIC**, por lo cual este comportamiento imputado debe desestimarse.

9.1.11 Frente a las actividades de carga a granel:

La investigada señaló que haber imputado actividades relacionadas con carga a granel configuró una falsa motivación y también una falta de motivación porque la dirección extrajo conclusiones con base en hechos y pruebas inexistentes al afirmar que a partir de la implementación del **MIO** la sociedad portuaria habría aprovechado su posición para ejecutar actividades de carga a granel cuando el objeto del **MIO** se circunscribió a movimientos de contenedores y a carga general suelta break bulk y no comprendió servicios de granel sólido de manera que no es correcto derivar de un modelo con alcance definido una imputación por actividades ajenas a ese alcance y menos aún presentarlas como privilegios o discriminaciones sin individualizar un trato desigual concreto.

En ese orden, la investigada señaló que debe considerarse que el propio **LUIS GRILLO**, representante legal de la empresa **CADEGRAN** (operador portuario), declaró que ellos estaban realizando operaciones de carga a granel en 2016 y que no pudieron continuarlas porque otros operadores como **OPP GRANELES** los desplazaron del mercado por razones de competencia de tarifas y de infraestructura, lo que confirma que la dinámica observada obedece a fuerzas competitivas del mercado y no a privilegios ni discriminaciones imputables a la sociedad portuaria y refuerza que no existe sustento fáctico para afirmar que la sociedad haya generado ventajas indebidas en perjuicio de terceros.

9.1.12 Frente a las actividades de traslado de contenedores a inspección:

La investigada sostuvo que frente a la alegación de que existiría una situación de privilegio o discriminación porque la sociedad portuaria sería el único operador que realiza el traslado de contenedores para inspección de autoridades, precisó que se encuentra probado en el expediente que, si bien desde el año 2016 la sociedad portuaria asumió dicha actividad, lo hizo de manera fundada y de hecho siguiendo los principios de la ley primera que aplican al administrador de puerto. Primero porque se evidenciaron reiterados incumplimientos cuando esos traslados los ejecutaban otros operadores y segundo porque ostenta la condición de depósito público habilitado y controlado. Por lo tanto, manifestó que cuenta con habilitación expresa y aval de la autoridad sectorial, por lo que si aun esta Dirección pretendiera derivar un reproche de estos hechos, debe dejarse sentado que tal materia no integra la parte resolutive de la resolución

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

de apertura y además se encuentra caducada porque han transcurrido más de seis años desde que la sociedad portuaria inició la actividad y desde que la propia Superintendencia tuvo conocimiento de la misma, por lo que cualquier imputación basada en ello carece de oportunidad y no puede prosperar.

9.1.13 La SPRBUN desde el año 2016 ejecutó el servicio portuario de manera eficiente, segura y continua

La investigada señaló que, el concepto de funcionamiento continuo tiene un significado preciso y verificable pues implica que el puerto opere sin interrupciones, las veinticuatro horas del día, los trescientos sesenta y cinco días del año. En el caso concreto, se probó mediante las estadísticas operativas aportadas como anexos en los descargos que el Terminal Marítimo de Buenaventura ha mantenido operación ininterrumpida durante todo el período investigado. Las cifras de movimientos de contenedores, los registros de atraque de motonaves y las constancias de operación demuestran que en ningún momento cesó la actividad portuaria. No existe en el expediente ni una sola prueba de suspensión, paralización o interrupción del servicio público portuario durante los años 2019 a 2022.

Por lo tanto, la investigada consideró que se encuentra probado de forma irrefutable que garantizó durante todo el período investigado el funcionamiento continuo y eficiente del puerto conforme lo exige el artículo 1 de la Ley 1 de 1991. El servicio operó sin interrupciones las veinticuatro horas del día, los trescientos sesenta y cinco días del año. Los indicadores objetivos de productividad y eficiencia se mantuvieron en niveles elevados, comparables con los mejores puertos de la región y del mundo. Las certificaciones internacionales de calidad confirman que los procesos internos cumplen estándares técnicos reconocidos globalmente. La evaluación independiente del Banco Mundial posiciona al puerto entre los veinte más eficientes del planeta. Las constancias de satisfacción de múltiples usuarios demuestran que la percepción general del servicio es positiva. Por lo tanto, la investigada concluyó que no existe fundamento probatorio alguno para sostener que la Sociedad Portuaria infringió el artículo 1 de la Ley 1 de 1991, y en consecuencia la Dirección debe archivar la investigación sin imposición de sanción.

9.1.14 Frente a los subcargos imputados en el cargo segundo

Entrando al análisis específico de cada uno de los subcargos del cargo segundo imputado, la investigada señaló que está probado que la sociedad portuaria no incurrió en ninguna de las conductas imputadas y que, en todo caso, las quejas, fechas y soportes invocados por terceros corresponden a eventos ocurridos entre 2016 y 2021 de manera que la facultad sancionatoria se encuentra caducada y la autoridad carece de competencia temporal para pronunciarse sobre esos hechos.

Sin perjuicio de lo anterior, la investigada se refirió a cada uno de los hechos imputados en donde según su criterio prestó la operación de forma continua, eficiente y segura; y que no existieron actos obstructivos ni tratos desiguales entre los usuarios del terminal.

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

9.1.15 Sobre la presunta oferta de beneficios operativos a clientes de EUROCARGA y CADEGRAN

La Superintendencia sostuvo que la Sociedad Portuaria habría ofrecido beneficios operativos a potenciales clientes de otros operadores portuarios, específicamente **EUROCARGA** y **CADEGRAN**, con el fin de que contrataran servicios de llenado y vaciado de contenedores directamente con la **SPRBUN**, ocasionando una falta de imparcialidad y equilibrio en la programación y asignación de lugares para realizar las operaciones.

Al respecto, la investigada sostuvo que esta Superintendencia no aportó -ni se encuentra acreditado con ningún soporte- al expediente contratos, correos electrónicos, testimonios de usuarios finales, ofertas comerciales o cualquier otro medio de prueba que acredite que la Sociedad Portuaria haya ofrecido "beneficios operativos indebidos" para captar clientes. La imputación se sustentó en afirmaciones genéricas contenidas en las quejas presentadas por **EUROCARGA** y **CADEGRAN**, operadores que son precisamente competidores directos de la Sociedad Portuaria en el mercado de servicios de operación portuaria y que, por tanto, tienen un interés económico directo y evidente en desacreditar a su competidor.

En ese orden, la **SPRBUN** señaló en el mercado existe una distribución equilibrada en donde **EUROCARGA** tiene una cuota de participación del 50%, lo que demuestra que no existe concentración indebida ni prácticas anticompetitivas. Por lo tanto, si la Sociedad Portuaria realmente estuviera ofreciendo "beneficios operativos indebidos" que distorsionaran el mercado, su participación sería dominante, no equilibrada con su principal competidor.

Así mismo, la participación conjunta entre la Sociedad Portuaria y **EUROCARGA** del 98% en el mercado evidencia todo lo contrario a prácticas excluyentes, anticompetitivas o desleales por parte de la Sociedad Portuaria, por lo que **EUROCARGA** no mantendría una participación del 50% -incluso más por declaraciones propias del mismo **EUROCARGA**- del mercado ni trabajaría en colaboración eficiente con la **SPRBUN**. La preferencia de usuarios finales por los servicios de la Sociedad Portuaria no obedece a "beneficios indebidos" sino a eficiencia operativa objetiva. El testimonio del señor Mústico explicó la razón de esta preferencia.

En ese orden, la investigada argumentó que la diferencia en tiempos de vaciado evidentemente genera preferencia natural como consecuencia de la eficiencia en la medida en que los importadores y exportadores toman decisiones racionales basadas en costos de oportunidad y eficiencia operativa. Un contenedor vaciado en un día genera menores costos de almacenamiento, permite rotación más rápida de inventarios y reduce tiempos de entrega al cliente final, comparado con un contenedor vaciado en cinco días. No puede calificarse de anticompetitivo que un operador sea más eficiente que otro y que, por ello, sea preferido por los usuarios finales del puerto.

A su vez, el testimonio del señor Mústico confirmó que existe colaboración operativa efectiva entre la Sociedad Portuaria y **EUROCARGA**, uno de los principales quejosos: "**O sea, estamos haciendo entre los dos un buen trabajo en equipo**", refiriéndose a que el 98% de los vaciados se realizan de

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

manera eficiente entre ambos operadores. Esta declaración ratifica que, lejos de existir prácticas excluyentes o anticompetitivas, existe una relación funcional que beneficia a los usuarios del puerto y que permite mantener altos estándares de eficiencia en las operaciones de vaciado.

Como consecuencia de lo anterior, la investigada indicó que si realmente otorgara ventajas competitivas a operadores afines o vinculados, **ZELSA** sería la principal beneficiaria de tales prácticas por su pertenencia al mismo grupo empresarial. No obstante, la realidad acreditada en el expediente es exactamente la contraria, debido a que **ZELSA** no recibe un trato diferenciado favorable, sino que debe someterse a los mismos estándares y tiempos de espera que cualquier otro operador del terminal. Este hecho demuestra con claridad que la Sociedad Portuaria aplica criterios objetivos, uniformes e imparciales a todos los operadores portuarios, sin distinción alguna basada en relaciones societarias, comerciales o de cualquier otra índole. La ausencia de trato preferencial incluso para empresas del mismo grupo empresarial constituye la prueba más sólida de que no existen los beneficios operativos indebidos que alegan los quejosos.

El hecho de que sea el propio quejoso quien aporta documentos oficiales que evidencian su participación equilibrada del mercado (50%) y su acceso continuo a las instalaciones, resulta demoledor para la tesis de la Superintendencia. Lo anterior, por cuanto **EUROCARGA** no hubiera aportado estas programaciones si realmente hubiera sido objeto de prácticas excluyentes, pues los documentos demuestran precisamente lo contrario: coexistencia operativa simultánea, distribución equitativa de operaciones y acceso a múltiples líneas navieras.

Estos documentos operativos, generados como parte de la gestión diaria del puerto y sin conocimiento de la futura investigación administrativa, constituyen evidencia de que no existieron prácticas excluyentes, beneficios operativos indebidos ni falta de imparcialidad en la asignación de espacios. La supuesta conducta anticompetitiva que alega la Superintendencia es incompatible con la realidad documentada que mantuvo durante todo el período en donde se acreditó una participación equilibrada del mercado, acceso simultáneo a las instalaciones y capacidad de atender múltiples líneas navieras.

Por otro lado, la **SPRBUN** sostuvo que el requisito de terminales de radiofrecuencia (TRF) que menciona la Superintendencia como supuesta "barrera de entrada" fue en realidad una mejora tecnológica implementada desde 2010 con múltiples opciones flexibles para su adquisición. La carta dirigida por la **SPRBUN** a **EUROCARGA** el 7 de mayo de 2010, firmada por el Gerente General **DOMINGO SEGUNDO CHINEA BARRERA**, informó sobre la sistematización de procesos de control y seguimiento mediante el sistema operativo Cosmos y ofreció expresamente tres opciones para el cumplimiento del requisito: a) Contrato de arrendamiento de la TRF con TEC S.A., renovable, con pagos mensuales que incluyen instalación, soporte técnico y mantenimiento preventivo; b) Compra por intermedio de TEC S.A. con beneficio de tarifa con descuento por volumen; y b) Compra directa de las TRF al proveedor.

La anterior comunicación, emitida antes del comunicado de prensa analizado previamente y 14 años antes de la presente investigación, demuestra que el requisito TRF nunca constituyó una imposición arbitraria sino una modernización

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

tecnológica necesaria para la operación portuaria, implementada con flexibilidad y opciones de cumplimiento adaptadas a las capacidades económicas de los diferentes operadores. El hecho de que **EUROCARGA** haya cumplido con este requisito y mantenido sus operaciones durante más de una década después de su implementación confirma que no representó una barrera de entrada sino una inversión tecnológica asumible que benefició la eficiencia operativa del conjunto de actores portuarios.

En conclusión, la **SPRBUN** señaló que la evidencia documental aportada mediante sus programaciones oficiales, así como las solicitudes aprobadas de **EUROCARGA** y la carta sobre requisitos TRF de 2010, constituyen prueba objetiva, contemporánea a los hechos e incontrovertible de que no existieron beneficios operativos indebidos, prácticas excluyentes ni restricciones arbitrarias durante el período investigado.

9.1.16 Sobre la presunta imposición de requisitos adicionales para ingreso de personal y equipos

La investigada indicó que se encuentra probado que no dificultó ni impidió el ingreso de personal y equipos de los operadores. Los requisitos aplicados respondieron a controles de seguridad y operación previstos en el contrato de concesión, en el RCTO, en el Código ISPS del sistema de protección de buques e instalaciones portuarias y en instrucciones de autoridades, y se exigieron de manera uniforme para todos los usuario del terminal -no solo operadores portuarios, incluso los mismos funcionarios del terminal-, con el fin de garantizar trazabilidad y control de riesgos, en particular acreditaciones de identidad, certificaciones de habilitación de equipos, pólizas vigentes, protocolos de seguridad industrial y salud en el trabajo, coordinaciones con muelle y patios y verificación de condiciones técnicas, y además, las eventuales demoras señaladas por terceros obedecieron a causas operativas y regulatorias ajenas a cualquier trato desigual, y todo ello consta en registros de acceso, bitácoras, listas de chequeo y comunicaciones operativas, pruebas testimoniales y demás documentos obrantes en el expediente administrativo.

Igualmente la **SPRBUN** sostuvo que quedó evidenciado que el plan de protección se adoptó para prevenir riesgos de contaminación de carga, interferencia ilícita y otras conductas internas prohibidas, por ello resultaba indispensable exigir de manera estricta y uniforme los protocolos de acceso, la identificación y el enrolamiento, la verificación de seguridad social, las pólizas de equipos y vehículos, las validaciones documentales y las coordinaciones operativas, de modo que la devolución de solicitudes incompletas y la negativa de ingreso sin requisitos no constituyen barreras ni tratos desiguales, sino el cumplimiento debido de medidas de seguridad esenciales para la integridad del terminal y la continuidad eficiente del servicio.

Además, la investigada advirtió que existe evidencia que dentro del antiguo procedimiento manual -cartas físicas-, hubo devoluciones de cartas cuando no cumplían los requisitos mínimos de seguridad y operación, lo cual fue corroborado por su Jefe de Seguridad al explicar que, aunque el trámite de firma no generaba quejas estructurales, sí se presentaban inconformidades puntuales cuando se rechazaban solicitudes por omitir datos indispensables, por ejemplo no identificar el contenedor o el BL para un desembalaje, no precisar el lugar

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

interno o externo de la labor, no acreditar documentos de equipos o inconsistencias entre el objeto de la intervención y la descripción del oficio, en estos casos se informaba al usuario de manera verbal qué información faltaba y se le pedía corregir y radicar nuevamente para autorizar, y si bien hubo un episodio aislado en el que un supervisor marcó con una X una carta mal diligenciada, la situación fue corregida, se respondió al reclamo y se mantuvo la regla uniforme de no permitir el ingreso sin requisitos completos por razones de seguridad y trazabilidad.

Así mismo, la **SPRBUN** señaló que también se encuentra probado que no era obligatorio radicar una carta por cada ingreso, ya que su vigencia dependía de la naturaleza y estabilidad de la actividad a realizar, cuando se trataba de labores permanentes y con horarios definidos como personal administrativo u operaciones continuas dentro del terminal una sola carta podía cubrir la semana o incluso el mes respaldada por la relación de personal enviada por el empleador, en cambio cuando las tareas variaban día a día o se desarrollaban en lugares distintos como un carpado hoy un llenado mañana o un desembalaje pasado mañana era necesario presentar cartas diarias que precisaran qué personas ingresarían, qué equipo utilizarían y dónde se ejecutaría la labor ya fuera dentro del área concesionada o en sectores externos de fiscalización de modo que el esquema de cartas respondía a criterios operativos de trazabilidad y control y no a barreras de acceso.

En el mismo sentido, la investigada señaló que se encuentra acreditado documentalmente, mediante los cuadros estadísticos de cartas de ingreso y las hojas individuales por operador, que entre 2022 y 2023 se aprobaron 2.633 solicitudes y se rechazaron 340, cada rechazo con su motivo específico, se verifica además que los motivos de devolución obedecen a causales objetivas y uniformes como ausencia de SOAT vigente, falta de identificación de la placa, inconsistencias entre la actividad descrita y los soportes, omisión del número de contenedor o del BL, o faltantes documentales exigidos por seguridad y operación, en particular, respecto de **CADEGRAN** y otros operadores se registran rechazos por no acreditar requisitos mínimos del vehículo o de la actividad, lo que confirma que las devoluciones no constituyen barreras selectivas sino la aplicación regular de protocolos de seguridad y trazabilidad, del mismo modo, las hojas muestran la continuidad operativa del esquema de ingreso y egreso, primero bajo cartas físicas hasta el 2021 y desde esa misma vigencia mediante el portal de autogestión, con validación previa de Operaciones y control de Seguridad, lo que demuestra que el control se ejerció con criterios uniformes, verificables y orientados a la eficiencia del servicio.

Con base en lo anterior, la **SPRBUN** señaló que el sub-cargo relativo a la presunta imposición de requisitos adicionales para el ingreso de personal y equipos carece de fundamento fáctico y jurídico, por las siguientes razones: Primero, quedó plenamente demostrado que los requisitos exigidos por la **SPRBUN** no constituyeron exigencias adicionales o arbitrarias, sino el cumplimiento estricto de obligaciones legales y reglamentarias derivadas del contrato de concesión, del Reglamento Técnico de Operaciones (RCTO), del Código ISPS (Plan de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias - PBIP) aprobado por la **DIMAR**, y de las instrucciones impartidas por las autoridades competentes. Dichos controles responden a la necesidad imperativa de

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

garantizar la seguridad del terminal marítimo, prevenir la contaminación de carga con sustancias ilícitas y asegurar la trazabilidad de todas las operaciones.

Segundo, se acreditó con prueba documental y testimonial que los protocolos de ingreso y egresos aplicaron de manera uniforme, objetiva e igualitaria a todos los usuarios del terminal, incluyendo operadores portuarios, agencias de aduana, entidades gubernamentales como el **ICA** e **INVIMA**, contratistas e incluso los propios funcionarios de la Sociedad Portuaria, desde el Gerente General hasta el personal operativo. Las devoluciones de solicitudes obedecieron invariablemente a causales objetivas y verificables, tales como ausencia de SOAT vigente, falta de identificación de placas, inconsistencias entre la actividad declarada y los soportes, u omisión de datos esenciales como el número de contenedor o BL.

Tercero, la evolución del procedimiento de ingreso evidencia un compromiso constante con la mejora continua del servicio. El sistema de cartas físicas vigente hasta 2021, pese a sus limitaciones inherentes a cualquier proceso manual, operó con horarios conocidos, personal de respaldo disponible 24/7 y canales de comunicación abiertos con la comunidad portuaria. A partir de finales de 2021, la implementación del Portal de Autogestión representó una modernización integral que eliminó las demoras asociadas al trámite presencial, permitiendo a los usuarios radicar solicitudes desde cualquier lugar, en cualquier momento, con trazabilidad completa y tiempos de respuesta significativamente reducidos. Esta mejora fue reconocida expresamente por la propia señora **CLAUDIA ASPRILLA** de **OPERCAR**, uno de los operadores quejosos.

Cuarto, los hechos invocados por los operadores quejosos se sitúan temporalmente entre los años 2016 y 2021, período durante el cual la **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** tuvo pleno conocimiento de las circunstancias alegadas. En consecuencia, la facultad sancionatoria de la autoridad respecto de dichos hechos se encuentra caducada, lo que, sin perjuicio de que no haya prueba alguna de antijuridicidad en el actuar de la Sociedad Portuaria, implica que no cabe pronunciamiento sancionatorio sobre el procedimiento de cartas físicas o los rechazos derivados del mismo.

Quinto, no existe en el expediente prueba alguna que demuestre un trato discriminatorio o preferencial hacia determinados operadores. Por el contrario, la evidencia estadística muestra que entre 2022 y 2023 se aprobaron 2.633 solicitudes frente a 340 rechazos, cada uno debidamente justificado con motivos específicos y objetivos, lo que representa una tasa de aprobación superior al 88% y confirma que el sistema operó con criterios de eficiencia y no como barrera de acceso.

9.1.17 Sobre la presunta limitación de horarios de trabajo para obtener beneficios económicos

La **SPRBUN** señaló que de conformidad con las evidencias obrantes en el expediente se encuentra acreditado que no limitó horarios para obtener beneficios económicos, sino que, por el contrario, fue progresivamente ampliando los canales de atención hasta implementar un sistema completamente digital que opera las 24 horas del día, los 7 días de la semana, los 365 días del año. La imputación de limitación de horarios es, por tanto, contraria a la evidencia documental que obra en el expediente.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Adicionalmente, advirtió que los instructivos fueron debidamente socializados a toda la comunidad portuaria. Como se estableció en cada versión del documento, el instructivo es "complementario del Instructivo Gestión de Seguridad Portuaria, código IA-SEG-0006" y forma parte del sistema de gestión de la **SPRBUN**. La Versión 3 incluso detalló el procedimiento de notificación, estableciendo que *"la trazabilidad del procedimiento de firmas digitales queda registrado en Share Point"* y que *"la jefatura de planeación y control de operaciones de SPRBUN asume el compromiso de incluir en copia al cliente y demás destinatarios que considere pertinente"*.

Por lo tanto, la progresiva eliminación de barreras horarias en los instructivos administrativos se vio plenamente reflejada en la ejecución operativa de los muelles en donde al contrastar la evolución de los horarios con la programación real de buques consignada en el reporte LINE UP GRANELES-CARGA GENERAL (Código RO-OPG-0034), se evidenció que la Sociedad Portuaria mantuvo una operatividad ininterrumpida.

En ese orden, la **SPRBUN** consideró que la imputación sobre presunta limitación de horarios carece de fundamento fáctico y jurídico. Lo anterior, por cuanto la Sociedad Portuaria implementó un portal de autogestión que opera veinticuatro horas al día, siete días a la semana, eliminando cualquier restricción horaria para radicación de solicitudes. Los sistemas de planificación y programación no constituyen limitaciones arbitrarias sino necesidades operativas inherentes a la gestión eficiente de operaciones portuarias complejas que involucran más de cien operadores, más de dos mil personas diariamente y coordinación con múltiples autoridades de control.

9.1.18 Sobre el presunto uso inadecuado de herramientas informáticas

La Dirección sostuvo en la imputación que la Sociedad Portuaria habría implementado o usado inadecuadamente herramientas informáticas, causando no disponibilidad de citas para urbaneo. Esta imputación, ignoró que el sistema de gestión operativa del puerto funciona mediante tecnología automatizada de última generación que elimina la posibilidad de manipulación discrecional.

En efecto, la implementación del Portal de Autogestión no fue un proceso improvisado ni una herramienta inadecuadamente desarrollada, sino el resultado de un proceso formal de mejora continua documentado en el Instructivo de Apoyo IA-SEG-0014. Este instructivo, que ha tenido cinco versiones desde octubre de 2020, evidencia la transición planificada desde un sistema manual de cartas físicas hacia un sistema completamente digitalizado y automatizado.

Así mismo, la investigada señaló que no existe posibilidad técnica de discriminar entre operadores portuarios en el acceso al sistema de citas en la medida en que todos los operadores, incluyendo los quejosos **EUROCARGA**, **CADEGRAN** y **OPERCAR**, tienen exactamente las mismas funcionalidades y el mismo nivel de acceso que cualquier otro operador del terminal, incluyendo la propia Sociedad Portuaria cuando actúa como operador portuario.

Adicionalmente, el testimonio del señor **LAUREANO LENIS JARAMILLO** aportó prueba inequívoca sobre la imposibilidad técnica de manipular manualmente el

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

sistema de asignación de citas. Al ser interrogado específicamente sobre si algún funcionario podría intervenir para favorecer a determinados usuarios.

Lo anterior en criterio de la investigada se vio complementado con la evidencia estadística que permitió refutar cualquier alegación de manipulación del sistema para favorecer a determinados operadores. Si la Sociedad Portuaria hubiera restringido artificialmente la oferta de citas o manipulado el sistema para beneficiar a operadores afines, el porcentaje de utilización sería cercano al 100%, no inferior al 25% en todos los años analizados. La sobreoferta permanente demuestra precisamente lo contrario: un sistema diseñado para garantizar disponibilidad universal y acceso igualitario para todos los usuarios.

Por otro lado, la investigada señaló que los dos casos específicos citados por la Superintendencia no evidencian uso inadecuado sino de hecho lo contrario, gestión eficiente. El caso de **LMS INTERNACIONAL** demuestra capacidad de respuesta ante errores técnicos imprevistos: el problema fue identificado y resuelto en menos de veinticuatro horas, con emisión automática de nota crédito compensatoria. El caso **CADEGRAN** evidencia aplicación correcta de reglas de prioridad de atraque: de once motonaves atendidas, solo tres debieron esperar porque todos los muelles estaban ocupados por embarcaciones que llegaron primero, situación expresamente prevista en el numeral 6.2 de la Resolución 315 de 2020. El propio agente marítimo de **CADEGRAN** certificó que los atraques se efectuaron conforme al Reglamento Técnico. En virtud de lo anterior, el acervo probatorio aportado, en particular el testimonio del señor **LAUREANO ADOLFO LENIS JARAMILLO**, complementado con la demostración en tiempo real del funcionamiento del Portal de Negocios, permitió acreditar de manera clara y objetiva que el sistema implementado por la Sociedad Portuaria es tecnológicamente sofisticado y responde a los más altos estándares internacionales en materia de gestión portuaria, al integrar la plataforma NAVIS N4 con el referido Portal desde el mes de marzo de 2018. Asimismo, quedó demostrado que el acceso al sistema es universal, igualitario y no discriminatorio, en la medida en que todos los operadores portuarios, transportadores, agencias de aduana y demás actores de la cadena logística cuentan con idéntico nivel de acceso, determinado exclusivamente por su rol operativo.

De igual forma, se acreditó que la manipulación manual del sistema resulta técnicamente imposible, toda vez que este ha sido diseñado con controles automáticos que impiden el acaparamiento de citas, las reservas indebidas o cualquier forma de intervención discrecional. A ello se suma la existencia de una sobreoferta permanente de citas, evidenciada en la disponibilidad diaria de más de mil (1.000) cupos y en una tasa de utilización que oscila entre el cuarenta y el sesenta por ciento (40%–60%), circunstancia que torna materialmente inviable la alegada "no disponibilidad" invocada por la Superintendencia.

9.1.19 Consideración final

La **SPRBUN** señaló que es necesario recordar que esta investigación tuvo su origen en la queja presentada por un grupo de operadores portuarios que claramente han participado de un modelo de negocio que se enfrenta a una realidad actual de competitividad en el puerto. Ha quedado acreditado que jamás los quejosos ni ningún operador ha sufrido ni ha sido objeto de comportamientos

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

asimétricos, sesgados o subjetivos por parte de la investigada, quien, como administrador del puerto, ha actuado siempre dentro de sus competencias, cumpliendo sus obligaciones y respetando la naturaleza multioperador de la terminal, tal como fue ratificado por diversos testigos en el proceso.

En este sentido, la investigada manifestó que la totalidad de los testimonios rendidos y de las pruebas documentales recaudadas se tiene de manera clara, coherente y concluyente que las imputaciones formuladas carecen por completo de sustento fáctico y probatorio. No existe una sola prueba que acredite la ocurrencia de las conductas alegadas en el pliego de cargos, ni que permita establecer la configuración de infracción alguna. Por el contrario, el acervo probatorio demostró de forma inequívoca la inexistencia de los hechos imputados, razón por la cual las imputaciones deben ser archivadas, al no cumplirse el estándar mínimo de prueba exigido para dar lugar a una actuación sancionatoria.

Con base en todo lo anterior, la investigada solicitó el archivo de la presente actuación administrativa.

Finalmente, la Dirección aclara que la **SPRBUN** mediante el radicado 20265340037112 del 16 de enero de 2026 presentó nuevamente sus alegatos de conclusión donde expuso la mayoría de los argumentos presentados en el radicado 20255341107762 del 16 de octubre de 2025, razón por la cual, no se incluirán nuevamente los mismos.

9.2 Alegatos de conclusión presentados por GRUPO PORTUARIO Y OTROS

GRUPO PORTUARIO Y OTROS mediante los radicados 20255341101192 del 15 de octubre de 2025 y 20265340026712 del 14 de enero de 2026 presentaron sus alegatos de conclusión, para lo cual la Dirección se referirá a cada uno de ellos:

9.2.1 Radicado 20255341101192 del 15 de octubre de 2025

A continuación, se presenta un compendio de los argumentos expuestos por el abogado **ÁLVARO CEBALLOS SUÁREZ**, en calidad de apoderado de las sociedades **OPP GRANELES S.A.**, **BGP CONTAINER & LOGISTICS S.A.** y **GRUPO PORTUARIO S.A.**, quien, bajo el radicado 20255341101192 del 15 de octubre de 2025, allegó alegatos de conclusión dentro de la investigación administrativa sancionatoria adelantada contra la **SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BUENAVENTURA S.A. – SPRBUN**, en los siguientes términos:

El apoderado indicó, respecto de la competencia de la Dirección de Investigaciones de Puertos – DIP y de la validez de la actuación administrativa, el apoderado sostuvo que esta deriva de lo dispuesto en la Ley 1 de 1991, la Ley 105 de 1993, la Ley 336 de 1996, el Decreto 101 de 2000, el Decreto 2409 de 2018, el Decreto 1079 de 2015, la Resolución 920 de 2023 y el CPACA. En esa línea, indicó que dichas disposiciones facultan a la Superintendencia de Transporte para ejercer funciones de inspección, vigilancia y control sobre las actividades portuarias, así como para adelantar investigaciones administrativas e imponer sanciones por infracciones al régimen portuario.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Señaló igualmente que la DIP actuó en estricto cumplimiento de sus competencias legales y funcionales al expedir la Resolución 727 de 2024 y conducir la actuación administrativa, resaltando que la propia Superintendencia de Transporte, mediante Resolución 0767 del 9 de febrero de 2024, reconoció expresamente la competencia de dicha Dirección para ejercer potestades sancionatorias en materia portuaria. Así mismo, indicó que la actuación administrativa se soporta en distintas normas y antecedentes técnicos, administrativos y judiciales, entre ellos el Informe Técnico DIP 2023-000182, el Auto 2042 del 9 de enero de 2018 expedido por la SIC, la sentencia de la Superintendencia de Sociedades dentro del proceso 2023-800-00257 y la Resolución 0084 de 2024 del **MINISTERIO DEL TRABAJO**. De igual manera, citó providencias de la **CORTE CONSTITUCIONAL**, del **CONSEJO DE ESTADO** y de la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES**, indicando que estas reconocen la potestad sancionadora del Estado en materia portuaria y la posibilidad de sancionar prácticas discriminatorias o restrictivas de la competencia.

En cuanto a la actividad probatoria adelantada dentro de la actuación administrativa, el apoderado indicó que la DIP desarrolló una actividad probatoria amplia y garantista, orientada a esclarecer los hechos objeto de investigación y verificar las condiciones reales de operación en el terminal marítimo administrado por la **SPRBUN**. Señaló que mediante las Resoluciones 7685 del 31 de julio de 2024 y 9357 del 12 de septiembre de 2024 se decretaron y practicaron pruebas documentales, testimoniales, declaraciones de parte, inspecciones y dictámenes periciales, admitiéndose igualmente todos los documentos aportados por la investigada y por terceros interesados, entre ellos **ZELSA, GRUPO PORTUARIO, ACOP y AYJ OPERADORES LTDA EN LIQUIDACIÓN**. Indicó además que se decretaron ratificaciones de testimonios de representantes de **EUROCARGA, OPERCAR y CADEGRAN**, así como declaraciones de funcionarios, exfuncionarios y representantes relacionados con la operación portuaria, el sistema NAVIS y el Modelo de Integración Operativa – **MIO**.

En este contexto, manifestó que dichos testimonios permitieron evidenciar situaciones asociadas con la implementación del sistema NAVIS, las actividades de almacenamiento, urbano y porteo de carga, el funcionamiento de los sistemas de agendamiento, la gestión de PQRS y las dinámicas operativas del terminal marítimo. Así mismo, expuso que la DIP practicó una inspección con exhibición de documentos e intervención de perito técnico e informático, y que el dictamen pericial aportado evidenció que la **SPRBUN** no realizó estudios técnicos relacionados con el cierre de puertas y su impacto en la eficiencia operacional del puerto, situación que, según afirmó, generó perjuicios económicos a las empresas de Ventura Group.

En relación con las conclusiones derivadas de la etapa probatoria y las relaciones existentes entre la **SPRBUN** y **ZELSA S.A.S.**, el apoderado sostuvo que la DIP evidenció relaciones comerciales y operativas diferenciadas entre ambas sociedades, generando un trato discriminatorio frente a otros operadores portuarios que desarrollaban actividades dentro del terminal marítimo, pues, a su juicio, según la valoración efectuada los contratos de arrendamiento y uso de equipos reflejaban un patrón de colaboración y dependencia operativa que

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

desnaturalizaba el rol de la **SPRBUN** como concesionario y administrador neutral del puerto. Añadió que la autoridad encontró indicios de utilización preferencial de infraestructura, equipos y espacios portuarios por parte de **ZELSA**, en condiciones distintas a las exigidas a los demás operadores. Así mismo, afirmó que la DIP verificó la existencia de control empresarial y subordinación funcional entre **SPRBUN** y **ZELSA**, situación que, a su juicio, configuraba una unidad económica.

En esa línea, señaló que el Informe Técnico DIP 2023-000182 y la inspección judicial practicada en las instalaciones de **ZELSA** permitieron evidenciar el uso de equipos, grúas y zonas de cargue pertenecientes a la concesión sin cumplir las condiciones económicas exigidas a otros operadores. Indicó igualmente que mediante la Resolución 1136 del 20 de febrero de 2025 se ordenó la práctica de pruebas documentales dirigidas a obtener facturas, contratos y soportes de arrendamiento entre **SPRBUN** y **ZELSA**, precisando que esta última únicamente aportó dos facturas correspondientes al año 2021. Señaló además que la Resolución 13500 del 23 de julio de 2025 permitió confirmar que la facturación, las ofertas comerciales y la ejecución de operaciones portuarias de **ZELSA** coincidían materialmente con actividades ejecutadas directamente por la **SPRBUN**, evidenciando que ambas entidades actuaban como una sola unidad operativa. Finalmente, indicó que la sentencia de la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES** del 3 de octubre de 2024 declaró que la **SPRBUN** utilizó la estructura jurídica de **ZELSA** para burlar la medida cautelar decretada por la **SIC** mediante Auto 2042 de 2018, mientras que la Resolución 0084 del 18 de noviembre de 2024 del **MINISTERIO DEL TRABAJO** declaró la existencia de unidad de empresa entre ambas sociedades.

En cuanto al primer cargo, relacionado con permitir situaciones de privilegio y discriminación derivadas del Modelo de Integración Operativa – **MIO**, el apoderado sostuvo que la **SPRBUN** habría permitido, autorizado o facilitado situaciones de privilegio y trato diferenciado a favor de determinados operadores, especialmente **ZELSA**, en detrimento de otros operadores portuarios. Así las cosas, indicó que la DIP consideró acreditada la existencia de un esquema operativo mediante el cual la **SPRBUN**, aprovechando su calidad de administradora del terminal, habría impuesto restricciones, condiciones diferenciadas y obstáculos operativos a terceros operadores, mientras otorgaba beneficios y facilidades a sociedades vinculadas o favorecidas dentro del esquema del **MIO**.

Señaló que **SPRBUN** desplegó conductas orientadas a impedir, obstaculizar, afectar y/o demorar la prestación del servicio público portuario brindado por otros operadores en el área concesionada. En desarrollo de esta tesis, indicó que **EUROCARGA** manifestó realizar el 75% del vaciado y llenado de contenedores en las instalaciones de la **SPRBUN** y denunció que la propia sociedad portuaria ejecutaba también estas operaciones, pese a su rol como administradora, utilizando presuntamente su posición dominante para imponer cargas operativas discriminatorias y obstaculizar el acceso de otros operadores.

Bajo esta línea, expuso que igualmente **OPERCAR** denunció limitaciones arbitrarias de horarios y radicación de cartas de ingreso, imposición de nuevos requisitos operativos sin previo aviso y restricciones de acceso del personal operativo a las áreas de trabajo. Así mismo, indicó que **CADEGRAN** y otros

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

operadores manifestaron que la **SPRBUN** modificaba requisitos y condiciones operativas sin notificación previa, restringía el uso de maquinaria y áreas comunes y afectaba la competencia y la eficiencia del servicio. Respecto de **GRUPO PORTUARIO S.A.**, señaló que esta sociedad denunció el cierre de accesos comunes entre los muelles 12 y 13, situación que habría afectado la libre circulación de carga y generado congestión y demoras en las operaciones. Indicó además que las pruebas recaudadas y valoradas por la DIP incluían denuncias formales, correos electrónicos, oficios, actas de inspección y documentos relacionados con los Reglamentos de Condiciones Técnicas de Operación – RCTO. Finalmente, sostuvo que la DIP concluyó que los comportamientos descritos vulneraban la Ley 1 de 1991 y las obligaciones contractuales de la concesionaria, al permitir situaciones de privilegio, trato desigual y exclusión de operadores.

Respecto del segundo cargo, relacionado con el incumplimiento de la obligación de garantizar una continua y eficiente prestación del servicio público portuario, el apoderado expuso que la **SPRBUN** adoptó actuaciones y prácticas que obstaculizaron la prestación continua, eficiente y segura del servicio público portuario por parte de terceros operadores. Señaló que, según la DIP, dichas actuaciones comprendían limitaciones de acceso, cambios arbitrarios de horarios, imposición de requisitos operativos, apropiación de determinadas operaciones y cobros considerados excesivos, generando congestión, sobrecostos y retrasos que afectaban tanto a los operadores portuarios como a los usuarios finales del servicio. Así mismo, indicó que la **SPRBUN** habría actuado simultáneamente como administradora y operador portuario, beneficiándose indebidamente y desplazando a terceros del mercado mediante sociedades vinculadas como **TECSA** y **ZELSA**.

En este contexto, manifestó que la DIP verificó que la **SPRBUN** controlaba el 52.04% de **TECSA** y mantenía participación en sociedades como **MARITRANS** y **GRANPORTUARIA**, consolidando un control sobre la cadena de servicios portuarios en Buenaventura. Indicó además que las pruebas relacionadas con este cargo comprendían testimonios de operadores y representantes, actas de inspección, documentación contractual del concesionario, pruebas de relaciones societarias y oficios de la **SPRBUN** que confirmarían la realización directa de servicios portuarios. Finalmente, sostuvo que las pruebas demostraban que la **SPRBUN** incurrió en prácticas que obstaculizaron la prestación continua y eficiente del servicio público portuario, contrariando disposiciones de la Ley 1 de 1991 y las cláusulas contractuales de concesión.

Ahora, frente a la valoración integral de las conductas investigadas, el apoderado sostuvo que la **SPRBUN** incurrió en abuso del régimen portuario y trato discriminatorio frente a operadores distintos de **ZELSA**, otorgando acceso privilegiado a infraestructura, equipos y áreas operativas a favor de dicha sociedad, mientras imponía condiciones más gravosas, listas de espera, restricciones operativas y cobros desproporcionados a otros operadores. Señaló que, a juicio de esta autoridad administrativa, dicho esquema generó ventajas indebidas para sociedades vinculadas a la **SPRBUN** y afectó la pluralidad operativa y la libre competencia dentro del puerto de Buenaventura.

Así mismo, afirmó que la **SPRBUN** utilizó a **ZELSA** como medio instrumental para eludir obligaciones derivadas del contrato de concesión y del régimen de

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

libertad económica. Indicó igualmente que las conductas atribuidas a la **SPRBUN** incluían el bloqueo de una puerta común entre los muelles 12 y 13, el incumplimiento de servidumbres previstas en el contrato de concesión 009 de 1994, bloqueos sin previo aviso, irregularidades en la implementación del **MIO**, imposición de requisitos y horarios restrictivos, injerencia en operaciones de terceros, cobro de tarifas adicionales, cambios en la asignación de operadores y limitaciones en el uso de equipos. Sostuvo que dichas actuaciones evidenciaban afectaciones a la libre competencia, la eficiencia y la adecuada prestación del servicio público portuario en el Puerto de Buenaventura.

Con relación a los Reglamentos de Condiciones Técnicas de Operación – RCTO, el apoderado indicó que las operaciones portuarias desarrolladas en las instalaciones de la **SPRBUN** se encontraban reguladas por los RCTO aprobados mediante las Resoluciones 180 de 1994, 1107 de 2003, 2563 de 2003 y 315 de 2020, señalando que dichos reglamentos definían las condiciones técnicas y operativas para la prestación de servicios portuarios y delimitaban las actividades que podía desarrollar la **SPRBUN** como operador portuario. Manifestó igualmente que la **SPRBUN**, en su condición de administradora y operadora del terminal marítimo bajo el Contrato de Concesión 009 de 1994, tenía la responsabilidad de mantener y administrar la infraestructura portuaria, así como coordinar y planificar las actividades portuarias dentro del terminal, por lo que, en su criterio, sostuvo que el RCTO no podía ser utilizado para justificar restricciones discriminatorias o prácticas contrarias a la igualdad de trato y al libre acceso al servicio público portuario.

Frente a las declaraciones de terceros interesados, el apoderado resaltó apartes de testimonios relacionados con afectaciones operativas, económicas y competitivas sufridas por distintos operadores portuarios. En particular, señaló que declaraciones como las de los señores **JORGE RIVAS CAMPAZ** -socio de **AYJ OPERADORES**- y **WILLIAM VALENCIA** -representante legal de **ACOP**- daban cuenta de afectaciones a la rentabilidad de operadores, falta de diálogo por parte de la **SPRBUN**, limitaciones al acceso de clientes y afectaciones al mercado portuario. Indicó igualmente que algunos testimonios hicieron referencia a cambios en los comités de usuarios del terminal, cuestionamientos sobre la verdadera naturaleza de la **SPRBUN** como administradora y operador, problemas en la gestión de retrasos operativos y posibles injerencias en la asignación de operadores portuarios.

Finalmente, el apoderado solicitó a la Dirección de Investigaciones de Puertos imponer a la **SPRBUN** las máximas sanciones previstas en la Ley 1 de 1991, el Decreto 2409 de 2018 y las disposiciones concordantes del CPACA, al considerar acreditadas las conductas investigadas y la afectación a los principios de igualdad, libre competencia, eficiencia y acceso equitativo en la prestación del servicio público portuario, pues en su criterio, el acervo probatorio recaudado incluía informes técnicos, inspecciones, decisiones judiciales, testimonios y documentos que demostrarían las conductas reprochadas, y sostuvo que la gravedad de los hechos, su reiteración temporal y el beneficio económico obtenido justificaban la imposición de las multas máximas previstas en el ordenamiento jurídico. Para el efecto, citó jurisprudencia del **CONSEJO DE ESTADO** y de la **CORTE CONSTITUCIONAL** relacionada con la finalidad disuasiva, preventiva y ejemplarizante de las sanciones administrativas, en aras

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

a respaldar que el monto de la sanción debía ser proporcional a la gravedad del daño social causado.

9.2.2 Radicado 20265340026712 del 14 de enero de 2026

A continuación, se presenta un compendio de los argumentos expuestos por el abogado **ÁLVARO CEBALLOS SUÁREZ**, en calidad de apoderado de las sociedades **OPP GRANELES S.A.**, **BGP CONTAINER & LOGISTICS S.A.** y **GRUPO PORTUARIO S.A.**, quien, bajo el radicado 20265340026712 del 14 de enero de 2026, allegó alegatos de conclusión, con fundamento en lo dispuesto en la Resolución 19791 del 31 de diciembre de 2025, dentro de la investigación administrativa sancionatoria adelantada contra la **SPRBUN**, en los siguientes términos:

Frente al alcance de la Resolución 19791 de 2025, sostuvo que esta no incorporó nuevas pruebas al expediente, sino que resolvió solicitudes relacionadas con la habilitación técnica para la visualización de algunos documentos. En ese sentido, resaltó que la DIP precisó que la valoración probatoria se realizaría integralmente al momento de adoptar la decisión de fondo, conforme a los principios de legalidad, debido proceso, imparcialidad y motivación suficiente.

En ese contexto, el apoderado reiteró los argumentos expuestos en el escrito radicado el 15 de octubre de 2025, relacionados con la competencia de esta Dirección, la validez de la actuación administrativa, la actividad probatoria adelantada, las relaciones comerciales y operativas entre **SPRBUN** y **ZELSA**, el presunto trato discriminatorio frente a otros operadores portuarios, la utilización instrumental de **ZELSA** y la afectación a los principios de igualdad, libre competencia, eficiencia, continuidad y acceso equitativo en la prestación del servicio público portuario.

Ahora bien, como aspecto central del nuevo escrito, el apoderado afirmó que la Resolución 19791 de 2025 consolidó el escenario procesal para reforzar la tesis de los terceros interesados, según la cual la **SPRBUN** habría incurrido en trato discriminatorio, uso indebido de la personería jurídica de **ZELSA** y ejercicio irregular de funciones propias del concesionario portuario. En esa línea, sostuvo que la decisión adoptada por la DIP evidenciaba que la controversia jurídica y probatoria ya se encontraba suficientemente estructurada y delimitada, por lo que la decisión de fondo debía concentrarse en valorar integralmente el material probatorio ya recaudado dentro del expediente.

Así mismo, destacó que la Resolución 19791 de 2025 confirmó expresamente que no se abrió una nueva etapa probatoria ni se incorporaron nuevos elementos de convicción, sino que únicamente se atendieron solicitudes relacionadas con el acceso y visualización de documentos obrantes en el expediente digital. A partir de ello, manifestó que la autoridad administrativa dejó claro que las pruebas válidamente decretadas y practicadas conservaban plena eficacia y serían objeto de valoración conjunta al momento de decidir la actuación administrativa, por lo que sostuvo que la Resolución 19791 de 2025 ratificó implícitamente la validez de la actividad probatoria adelantada por la DIP, así como la legalidad de las actuaciones desarrolladas durante la investigación administrativa. En consecuencia, afirmó que las solicitudes elevadas por la **SPRBUN** y por **ZELSA** no desvirtuaban las conclusiones derivadas del acervo

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

probatorio ni afectaban la validez de las pruebas recaudadas durante la actuación.

El apoderado manifestó igualmente que la decisión adoptada mediante Resolución 19791 de 2025 permitía concluir que la DIP garantizó el derecho de defensa y contradicción de todas las partes e intervinientes, al habilitar nuevamente el acceso a determinados documentos y conceder un nuevo término para presentar alegatos de conclusión. En ese sentido, sostuvo que no existía vulneración al debido proceso ni afectación al derecho de defensa de la investigada o de terceros interesados.

En relación con los cuestionamientos formulados por la **SPRBUN** y **ZELSA** respecto de la práctica y valoración de pruebas, el apoderado reiteró que la autoridad administrativa actuó dentro de las facultades conferidas por la Ley 1 de 1991 y el CPACA para decretar y practicar pruebas de oficio. Así mismo, sostuvo que la eventual revocatoria posterior de algunos actos administrativos no afectaba la validez de los actos de trámite ya ejecutados ni de las pruebas válidamente practicadas dentro de la investigación.

El apoderado indicó además que la Resolución 19791 de 2025 reafirmó que el debate jurídico debía resolverse con fundamento en el acervo probatorio ya incorporado al expediente, particularmente en relación con las pruebas que, a su juicio, demostrarían la existencia de relaciones operativas privilegiadas entre **SPRBUN** y **ZELSA**, la utilización preferencial de infraestructura y equipos portuarios, la existencia de subordinación funcional entre ambas sociedades y las afectaciones operativas denunciadas por distintos operadores portuarios. En esa línea, reiteró que las pruebas obrantes en el expediente demostrarían que la **SPRBUN** habría utilizado su posición como administradora y concesionaria del terminal marítimo de Buenaventura para favorecer directa o indirectamente sus propias operaciones o las de sociedades vinculadas, especialmente **ZELSA**, afectando la libre competencia y las condiciones de igualdad en la prestación del servicio público portuario.

Finalmente, reiteró su solicitud de declarar probados los cargos formulados mediante la Resolución 2216 de 2024 e imponer a la **SPRBUN** las máximas sanciones previstas en la Ley 1 de 1991, el Decreto 2409 de 2018 y las disposiciones concordantes del CPACA, al considerar que el acervo probatorio demostraría las conductas reprochadas y la afectación a los principios que rigen el servicio público portuario.

9.3 Alegatos de conclusión presentados por ZELSA

ZELSA a través del radicado 20255341121752 del 16 de octubre de 2025, presentó sus alegatos de conclusión de la siguiente manera:

9.3.1 Caducidad de la facultad sancionatoria

ZELSA sostuvo que conforme al artículo 52 del CPACA, la facultad sancionatoria caduca a los tres (3) años contados desde la ocurrencia de los hechos, en donde en el caso concreto los hechos investigados datan hasta el 14 de diciembre de 2021, por lo cual no hay hechos posteriores respecto de los cuales la **SPRBUN** hubiere podido ejercer su derecho de defensa.

RESOLUCIÓN No 8324 **DE** 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

En ese orden, en la presente investigación tampoco se logró acreditar un comportamiento continuado, por lo cual, desde el 14 de diciembre y hasta la fecha de presentación de los alegatos transcurrieron más de tres años lo que deviene en la caducidad de la facultad sancionatoria de esta Superintendencia.

9.3.2 Supuestas irregularidades en la implementación del MIO

ZELSA manifestó que desde su creación ha sido controlada por la **SPRBUN**, por lo cual cualquier operación de reorganización empresarial que se realizara entre estas sociedades se encuentra exenta de una autorización previa por parte de la **SIC**.

A su vez, **ZELSA** argumentó que en el trámite adelantado ante la **SIC** para la autorización de la fase 1 del **MIO** nunca hicieron referencia a ellos, por lo cual es diferente que los documentos privados acordados entre **SPRBUN** y **MARITRANS, GRANPORTUARIA, ELEQUIP** y **NAUTISERVICIOS** se indicara que para facilitar la gobernabilidad de **TECSA** se hubiese previsto la posibilidad de traspasar 3 acciones de **SPRBUN** a **ZELSA**.

Así las cosas, el hecho que no se hubiese dado ese traspaso de acciones en nada afectó la operación, en la medida en que no fue un compromiso asumido por la **SPRBUN** frente a la **SIC**. En ese orden, **ZELSA** manifestó que la Dirección confundió lo que se denominó la fase 1 de la integración que fue aprobada por la **SIC** por las siguientes razones:

En primer lugar, la Resolución 255 de 2020 expedida por la **SIC** nunca condicionó la fase 1 del **MIO** (integración de las empresas) a que se aprobará la denominada fase 2 de la integración. Lo anterior, por cuanto desde antes de que la **SIC** autorizara la operación de integración de la denominada fase 1, **TECSA** ya era operador portuario y prestaba servicios en el terminal, por lo cual, la operación fue considerada como una integración horizontal entre empresas que prestan los mismos servicios.

En segundo lugar, es totalmente equivocado considerar que hasta tanto no se realizara la integración de la denominada fase 2, **TECSA** no podía prestar servicios de operador portuario de carga a granel.

En tercer lugar, no es cierto que en virtud de la autorización de la **SIC**, la **SPRBUN** no podría adquirir acciones de **TECSA** que le permitieran consolidar el control de esa sociedad. Sobre este punto, **ZELSA** recordó que el parágrafo 3 del artículo 9 de la Ley 1340 de 2009 señala que las operaciones de integración empresarial entre empresas controladas o que tienen un controlante común no requieren autorización.

En cuarto lugar, desde antes de acudir a la **SIC**, la **SPRBUN** tenía la mayoría de acciones de **TECSA**, por lo cual, y dada su calidad de controlante no puede considerarse que el hecho de adquirir acciones adicionales implique una operación de integración empresarial.

En quinto lugar, no es cierto como lo afirmó esta Dirección, que la implementación del **MIO** implicaba que la **SPRBUN** se comprometió a vender el

RESOLUCIÓN No 8324 **DE** 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

14,99% de las acciones a unos operadores determinados. En su lugar, únicamente debía obtener las autorizaciones correspondientes para que se autorizara la integración, lo cual es diferente e independiente a la fase 1.

En sexto lugar, **ZELSA** manifestó que la no implementación de la fase 2 del **MIO** se debe atribuir a conflictos y desacuerdos entre los operadores portuarios y no a una actuación irregular de la **SPRBUN** o **ZELSA**.

En séptimo lugar, **ZELSA** advirtió que en los términos del artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, los posibles incumplimientos a un condicionamiento de una integración empresarial o la inobservancia al deber de informar una operación de integración son asuntos que le corresponde investigar y sancionar a la **SIC** y no a esta Superintendencia

Finalmente, **ZELSA** señaló que la **SPRBUN** en el 2015 absorbió a **TECSA**, por lo cual en ese momento terminó la posibilidad de que otros operadores ingresaran al modelo operativo autorizado por la **SIC**, en donde, además, cualquier conducta relacionada con este hecho se encuentra caducada.

9.3.3 Violación del principio del Non Bis In Ídem

ZELSA manifestó que esta Superintendencia trasgredió este principio por las siguientes razones:

La **SIC** mediante la Resolución 44516 de 2026 formuló cargos por la implementación del **MIO** y por la supuesta realización de conductas discriminatorias.

En el caso concreto, existe identidad de sujeto, hechos y fundamento jurídico, en donde, además, los bienes jurídicos protegidos por las normas de libre competencia son la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica. Por lo tanto, los bienes jurídicos protegidos por los artículos 1 y 3 de la Ley 1 de 1991 son la prestación eficiente de los servicios portuarios y que no existan discriminaciones.

En ese orden, en criterio de **ZELSA** las normas portuarias al igual que las normas de libre competencia protegen la eficiencia económica y la libre participación de las empresas en el mercado.

9.3.4 La SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE no es competente para definir que hubo conductas contrarias a la libre competencia

ZELSA manifestó que esta autoridad carece de competencia para calificar conductas contrarias a la libre competencia, en la medida en que esa prerrogativa es atribuida exclusivamente a la **SIC** (Ley 1340 de 2009).

Así mismo, el tercero interesado manifestó que esta autoridad carece de competencia para resolver conflictos de naturaleza privada entre particulares conforme con el artículo 26 de la Ley 1 de 1991.

Por lo tanto, **ZELSA** consideró que esta Dirección excedió sus funciones al realizar valoraciones propias de otras autoridades administrativas y de los jueces

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

de la república, en la medida en que todo lo relacionado con el **MIO** corresponde a un acto entre privados que no refiere a una actividad portuaria, en donde el cumplimiento o no de esos acuerdos corresponde verificarlo a otra autoridad.

9.3.5 ZELSA es tercero interesado no acusado

ZELSA manifestó que fue vinculado como tercero interesado a esta investigación administrativa a pesar de no haberlo solicitado. En su lugar, esta Dirección consideró que tendría interés directo en la investigación.

Así las cosas, **ZELSA** advirtió que fue vinculado únicamente como tercero interesado y no como investigado, en la medida en que no ha sido objeto de formulación de cargos ni se le ha atribuido conductas específicas.

Por lo tanto, **ZELSA** argumentó que si la Dirección le impone alguna sanción o emite alguna medida en su contra implicaría una violación al debido proceso y del principio de congruencia.

9.4 Alegatos de conclusión presentados por ACOP Y OTROS

ACOP Y OTROS mediante el radicado 20255341121772 del 16 de octubre de 2025 presentaron sus alegatos de conclusión de la siguiente manera:

Los terceros interesados manifestaron que la **SPRBUN** se encuentra sometida a un régimen de responsabilidad reforzada derivado de su calidad de concesionario de un bien jurídico público esencial para el comercio exterior en Colombia, lo que la obliga actuar con neutralidad y transparencia evitando cualquier intervención y obstaculización en la prestación de servicios portuarios, tal como lo dispone la Ley 1 de 1991.

Con base en lo anterior, los terceros interesados señalaron que sus alegatos de conclusión tienen tres propósitos principales: (i) evidenciar la configuración de las infracciones; (ii) solicitar la imposición de sanciones ejemplares y (iii) Proponer medidas correctivas que restablezcan la legalidad y la libre competencia en esa instalación portuaria, así:

9.4.1 Antecedentes contractuales y contexto jurídico

Los terceros interesados indicaron que el puerto de Buenaventura ha sido desde el siglo XX la puerta principal del comercio exterior en Colombia, debido a que concentra más del 60% del movimiento de carga marítima nacional. En ese orden, la **SPRBUN** mediante el contrato de concesión 009 de 1994 asumió la gestión, mantenimiento y modernización de la infraestructura portuaria.

A su vez, los terceros interesados señalaron que durante la dos primeras décadas de ejecución contractual, la relación entre la **SPRBUN** y los operados portuarios independientes se dio de manera armónica, sin embargo, entre 2013 y 2014 la investigada inició un proceso de transformación interna orientado a redefinir su modelo de negocio, en donde, adoptó un plan estratégico que introdujo la meta de realizar servicios operativos que eran prestados por los terceros interesados.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

En ese orden de ideas, la **SPRBUN** tomó la decisión de realizar las operaciones de traslado de contenedores de inspecciones adelantadas por los operadores portuarios, lo cual, en criterio de los terceros interesados constituyó una ruptura del equilibrio contractual en la medida en que la investigada pasó a competir con los mismos operadores a los cuales debe garantizar su acceso, en donde además materializó una monopolización funcional de la instalación portuaria.

Así mismo, los terceros interesados indicaron que la **SPRBUN** desde el 2016 asumió de facto la operación de inspecciones de contenedores y carga general, en donde de manera simultánea impulsó la creación y control indirecto sobre **ZELSA** a través de la cual participó en el mercado de carga a granel.

De igual manera, los terceros interesados manifestaron que entre 2016 y 2024 la **SPRBUN** ha solicitado en tres ocasiones la modificación de la cláusula 12.19 ante la **ANI** y la **SIC**, lo que ha generado una afectación a los pocos operadores portuarios que utilizan la instalación portuaria, en particular en los servicios de carga a contenedores (preinspecciones), carga general (operación marítima y terrestre) y carga a granel.

9.4.2 Cronología y desarrollo de los hechos

Los terceros interesados manifestaron que la **SPRBUN** adoptó un patrón de comportamiento prolongado, estructurado y progresivo el cual se desarrolló en las siguientes tres etapas:

9.4.2.1 De la administración neutral al interés operativo (1994 – 2013)

La **SPRBUN** percibió en la operación directa de servicios logísticos una oportunidad económica significativa, por lo cual entre 2007 y 2009 discutió en varias ocasiones la conveniencia o no de modificar su objeto social para incluir actividades de operación. Entre 2010 y 2013 hizo estudios jurídicos y financieros sobre la posibilidad de integrar verticalmente servicios de carga, almacenamiento y traslado de contenedores. Lo anterior, en criterio de los terceros interesados representó el inicio de una política deliberada de expansión operativa, en contravía del régimen portuario y el contrato de concesión vigente.

9.4.2.2 Etapa de ejecución (2014-2018)

La **SPRBUN** mediante las actas 307, 330 y 340 del 2014 adoptó el plan estratégico de integración operacional, en virtud del cual aprobó formalmente que la sociedad asumiera el manejo de las operaciones de traslado de contenedores de inspección, hasta entonces ejecutadas por operadores habilitados.

A partir de la adopción del mencionado plan, la **SPRBUN** implementó las siguientes medidas: (i) Ordenó la limitación progresiva de los permisos de ingresos a áreas operativas para los operadores independientes, bajo el argumento de control logístico; (ii) Centralizaron los procesos de asignación de turnos de inspección y movilización de contenedores en el sistema interno de la instalación; (iii) ejecutaron inversiones directas en equipos y bodegas sin la habilitación correspondiente y (iv) implementó un sistema informático de gestión

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

portuaria el cual únicamente podían utilizarlo los operadores vinculados o aprobados por la **SPRBUN**.

De manera paralela a todo lo anterior, la **SPRBUN** avanzó en una integración vertical mediante su participación accionaria en **TECSA**, dentro la implementación del **MIO**, en donde la investigada se comprometió a facilitar y/o enajenar el 14,99% de la composición accionaria de **TECSA** a los terceros operados no socios de esa sociedad. En criterio de los terceros interesados, el **MIO** contravino los principios del régimen portuario y las reglas de separación funcional entre concesión y operación, en la medida en que buscaba como efecto cerrar el mercado.

Posteriormente, en febrero de 2016 la **SPRBUN** dejó de limitarse a la administración de la instalación portuaria para convertirse en competidor directos de quienes dependían de ella para acceder al puerto. Lo anterior, por cuando asumió la ejecución de las operaciones de inspección de contenedores, desplazando a los operadores portuarios habilitados.

9.4.2.3 Posición de mercado y efectos en la prestación de servicios portuarios (2019-2024)

La **SPRBUN** durante el periodo 2019-2024 consolidó su control sobre la operación portuaria, en la medida en que: (i) integró sus servicios bajo la marca **ZELSA**¹⁶; (ii) amplió su participación en servicios logísticos complementarios, asumiendo funciones de recepción, despacho y consolidación de contenedores; (iii) implementó políticas de tarifas y turnos preferenciales para usuarios vinculados directamente a sus servicios y (iv) Promovió campañas comerciales ofreciendo servicios integrados que abarcaban desde la administración del muelle hasta la entrega terrestre lo que eliminó a los operadores portuarios independientes.

Con base en lo anterior, los terceros interesados señalaron que la **SPRBUN** incurrió en un patrón deliberado de conducta que afectó la prestación del servicio público portuario, el cual se caracterizó por su conocimiento previo de la restricción contractual; ejecución intencional de operaciones prohibidas; búsqueda de convalidación institucional; mantenimiento del comportamiento pese advertencia de la **ANI** y la **SIC** en relación con los servicios a la carga de contenedores (servicios de pre inspecciones), general y granel.

9.4.3 Conductas, calificación jurídica y determinación de las normas vulneradas

Los terceros interesados manifestaron que la **SPRBUN** incurrió en infracciones estructurales al orden público económico, derivadas de la utilización indebida de una posición contractual privilegiada para intervenir directamente en la operación portuaria y restringir la actividad de los operadores independientes. Con base en lo anterior, presentó sus argumentos conforme con la siguiente línea argumentativa:

¹⁶ Filial que presta operaciones de carga a granel y almacenamiento, utilizando infraestructura concesionada.

RESOLUCIÓN No 8324 **DE** 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

9.4.3.1 Ejecución de actividades de operación portuaria sin habilitación y su efecto en la adecuada y correcta prestación del servicio

La **SPRBUN** asumió de manera directa la ejecución de actividades propias de los operadores portuarios¹⁷ sin contar con la debida habilitación por parte del **MINISTERIO DE TRANSPORTE**. Lo anterior, va en contra de los artículos 1,3 y 5 de la Ley 1 de 1991, los cuales establecen que las sociedades portuarias administran, conservan y desarrollan la infraestructura portuaria, mientras que la ejecución de las operaciones corresponde exclusivamente a los operadores portuarios habilitados.

El hecho que la **SPRBUN** haya decidido realizar actividades operativas trasgredió la cláusula 12.19 del contrato de concesión 009 de 1994 que prohíbe a la concesionaria ejecutar labores propias de los operadores, salvo en caso de fuerza mayor o ante la inexistencia de operadores habilitados. Lo anterior, tuvo como efecto que la **SPRBUN** asumiera la posición de prestador del servicio y administrador de los diferentes servicios prestados por operadores portuarios independientes, lo cual excluyó a algunos del mercado y afectó a otros que aún prestan sus servicios al interior de la terminal como consecuencia de: (i) los tiempos de prestación del servicio; (ii) los espacios para la prestación del servicio; (ii) las incidencias en la programación de atención de servicios; (iv) entradas a puertos, entre otros.

9.4.3.2 Restricción del acceso de operadores portuarios habilitados

La **SPRBUN** aprovechó su condición de administradora de la instalación portuaria para restringir, condicionar y controlar el ingreso y la operación de terceros en el puerto, con el propósito de consolidar su dominio sobre las actividades logísticas.

A su vez, los terceros interesados manifestaron que la **SPRBUN** entre 2020 y 2023 implementó medidas que afectaron la participación de operadores independientes, tales como la demora en la expedición de permisos, la limitación arbitraria de horarios de operación y la imposición de condiciones desiguales para el uso de áreas comunes. Lo anterior, a pesar de haber sido justificado bajo la lógica de orden y seguridad portuaria, lo que realmente configuró fue unas barreras de acceso funcional que restringieron el derecho de los operadores de competir en igualdad de condiciones, lo que además vulneró el deber a cargo de las sociedades portuarias de garantizar el libre acceso a la infraestructura y a no discriminar a usuarios u operadores.

Como complemento de lo que antecede, los terceros interesados señalaron que la **SPRBUN** al imponer condiciones que impidieron la actuación de operadores habilitados para favorecer a sus filiales o aliados estratégicos como **ZELSA** afectó directamente la eficiencia del servicio, la continuidad de las operaciones portuarias y el derecho de los usuarios acceder a múltiples oferentes.

Finalmente, los terceros interesados señalaron que las anteriores restricciones constituyeron una infracción grave al régimen portuario y de libre competencia

¹⁷ Movilización, inspección, cargue y descargue de contenedores, manejo de carga general y almacenamiento.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

en la medida en que la **SPRBUN** utilizó un poder derivado de una concesión pública para excluir competidores y consolidar una posición dominante.

9.4.3.3 Afectación a la debida prestación del servicio

Los terceros interesados señalaron que las conductas ejecutadas por la **SPRBUN** vulneraron los principios de neutralidad, pluralidad y eficiencia que orientan el régimen portuario, en donde además redujo la oferta de servicios, incrementando los costos logísticos y entorpeciendo la prestación del servicio por parte de operadores portuarios independientes.

9.4. Efectos económicos y daños al mercado portuario

Los terceros interesados manifestaron que los comportamientos ejecutados por la **SPRBUN** no solo constituyeron incumplimientos legales y contractuales, sino que generaron impactos económicos significativos que alteraron el mercado portuario colombiano anterior, en la medida en que desde la implementación del **MIO**, la participación efectiva de los operadores independientes se redujo en un 30% de las operaciones, mientras que la investigada directamente o a través de alguna de sus filiales concentró más del 70% del mercado operativo, lo cual generó un efecto de cierre del mercado, en la medida que la investigada usó su posición de control sobre infraestructura esencial para impedir la actuación de competidores.

Así mismo, los terceros interesados señalaron que los anteriores comportamientos se tradujeron en los siguientes efectos: (i) debilitaron la competencia y la innovación; (ii) los operadores restantes quedaron en condiciones de dependencia económica; (iii) Se afectó la libertad de empresa y la pluralidad del servicio; (iv) los usuarios de comercio exterior enfrentaron menos opciones y peores condiciones contractuales; (v) reducción de competencia efectiva; (vi) disminución de la eficiencia del servicio portuario y (vii) incremento injustificado por parte de la **SPRBUN** en un 18 y 25% en las tarifas de inspección y manejo de la carga.

A su vez, los terceros interesados manifestaron que los efectos económicos de una práctica restrictiva se deben analizar en función de la estructura de mercado y la sustitución de competencia potencial por competencia interna, en donde en el caso concreto la **SPRBUN** desplazó a los operadores habilitados e impidió la entrada de nuevos participantes sustituyendo la competencia interempresarial por un modelo de integración monopolística contrario a la ley 1 de 1991.

9.5 Valoración probatoria

Los terceros interesados señalaron que las evidencias obrantes en el expediente dan cuenta que la **SPRBUN** incurrió en las conductas imputadas, en donde las pruebas documentales acreditan los hechos, las testimoniales las corroboran, las inspecciones las verifican y los antecedentes institucionales los consolidan jurídicamente. Sobre este punto, se refirió a los documentos contractuales emitidos por la **ANI**, las solicitudes de modificación contractual presentadas por la investigada en 2016, 2018 y 2022 donde buscó modificar la cláusula 12.19 del contrato de concesión y las inspecciones realizadas a **ZELSA** entre 2020 y 2024.

RESOLUCIÓN No 8324 **DE** 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

9.6 Refutación de los argumentos de la SPRBUN

Respecto del argumento presentado por la investigada según el cual el **CONSEJO DE ESTADO** declaró la nulidad del numeral 13 del artículo 23 del Decreto 838 de 1992, y en esa medida no existe restricción para que ejerza actividades propias de un operador portuario, los terceros interesados manifestaron que el contrato vigente no ha sido modificado y por lo tanto no está permitido el ejercicio de actividades de un operador portuario.

En lo relacionado con el reconocimiento que ha hecho la **DIAN** a la **SPRBUN** como depósito público habilitado lo cual le permite realizar actividades de inspección y almacenamiento de mercancía, los terceros interesados indicaron que la Resolución de la **DIAN** 5291 lo reconoce únicamente como depósito público habilitado, sin conferirle facultades para actuar como operador portuario único. Esa habilitación se limita únicamente a labores de inspección y almacenamiento relacionado con actividades de esa autoridad.

En lo que se refiere con el argumento de la **SPRBUN** respecto del cual sus decisiones operativas tuvieron como finalidad garantizar la eficiencia y solucionar problemas logísticos en las inspecciones, tales como, ingreso de vehículos, pólizas, horarios de preinspección y atención en patios, los terceros interesados advirtieron que no existe ninguna prueba que justifique esas decisiones. En su lugar, existe evidencia que: (i) no se acreditaron razones técnicas o de fuerza mayor que exigieran esas restricciones; (ii) se presentaron múltiples quejas de **CADEGRAN** por exclusión en la operación de carga general; (iii) los anuncios y los días libres de almacenamiento, generaron efectos adversos para la competencia y (iv) esas decisiones coincidieron con un aumento sustancial en la participación de mercado de la **SPRBUN**.

Conforme con todo lo anterior, los terceros interesados entre otras cosas solicitaron declarar administrativamente responsable a la **SPRBUN** e imponer una sanción pecuniaria.

DÉCIMO: Que en el presente trámite administrativo sancionatorio se han agotado todas las etapas señaladas en el procedimiento aplicable. En esa medida, se establecerá la competencia de la Superintendencia de Transporte para conocer y decidir el caso concreto.

10.1 Competencia de la Superintendencia de Transporte

El marco normativo dispuesto en la Ley 1 de 1991 comprende un conjunto de reglas aplicables para efectos de garantizar la debida prestación del servicio público portuario. Entre otros asuntos, el artículo 25 de esa norma estableció la creación de la **SUPERTRANSPORTE**. Así mismo, el artículo 26 de la Ley 1 de 1991 dispuso que esta Superintendencia ejercerá sus facultades respecto de las actividades portuarias relacionadas con los puertos, embarcaderos y muelles costeros, y en aquellas partes de los ríos donde Puertos de Colombia tenía instalaciones. En este sentido, el artículo 27 de la norma referida señaló que la **SUPERTRANSPORTE** tiene a su cargo, entre otras funciones, investigar las violaciones a la Ley 1 de 1991 y al Reglamento de Condiciones Técnicas de Operación (en adelante RCTO) que sean atribuibles a las sociedades portuarias,

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

a los usuarios y, en general, a los que realicen actividades portuarias conforme a lo dispuesto en artículo 5.1. de la citada Ley¹⁸. Esto quiere decir, que esta Superintendencia tiene la facultad de asumir de oficio o por solicitud de cualquier autoridad o cualquier persona interesada, la investigación de las violaciones del Estatuto de puertos marítimos y de sus reglamentos, de las condiciones en las cuales se otorgó una concesión o licencia, y de las condiciones técnicas de operación, que se imputen a las sociedades portuarias, o a sus usuarios, o a los beneficiarios de licencias o autorizaciones; e imponer y hacer cumplir las sanciones a las que haya lugar (artículo 27.10. de la Ley 1 de 1991).

Por su parte, el artículo 42 del Decreto 101 del 2000 –modificado por el artículo 4 del Decreto 2741 de 2001– estableció las personas jurídicas o naturales que estarían sometidas a la inspección, vigilancia y control de la **SUPERTRANSPORTE**, entre las que se encuentran las sociedades con o sin ánimo de lucro, las empresas unipersonales y las personas naturales que presten el servicio público de transporte.

En adición a lo hasta aquí señalado, mediante el Decreto 2409 de 2018 por el cual se modificó y renovó la estructura de la **SUPERTRANSPORTE**, se reiteró el objeto y las funciones de esta Entidad, quien a partir de lo dispuesto en el artículo 4 del decreto en cita ejerce las funciones de vigilancia, inspección y control, entre otras, sobre: (i) la aplicación y el cumplimiento de las normas que rigen el sistema de transporte y; (ii) la permanente, eficiente y segura prestación del servicio de transporte y la aplicación de las normas para el desarrollo de la gestión de infraestructura propia del sector transporte. Así mismo, el citado artículo dispuso que "de conformidad con las funciones delegadas y otorgadas en la normativa vigente, la Superintendencia de Transporte velará por el libre acceso, seguridad y legalidad, en aras de contribuir a una logística eficiente del sector".

De este modo, el artículo 5 del Decreto 2409 de 2018 puntualizó las siguientes funciones en cabeza de la Entidad, relacionadas con la actividad del sector transporte y su infraestructura y de las cuales se destacan las siguientes:

"ARTÍCULO 5. *Funciones de la Superintendencia de Transporte. La Superintendencia de Transporte Tendrá las siguientes funciones:*

(...)

3. Vigilar, inspeccionar y controlar el cumplimiento de las disposiciones que regulan la debida prestación del servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y la protección de los usuarios del sector transporte, salvo norma especial en la materia;

(...)

¹⁸ Ley 1 de 1991. Artículo 5.1. **Actividad portuaria.** "Se consideran actividades portuarias la construcción, operación y administración de puertos, terminales portuarios; los rellenos, dragados y obras de ingeniería oceánica; y, en general, todas aquellas que se efectúan en los puertos y terminales portuarios, en los embarcaderos, en las construcciones que existan sobre las playas y zonas de bajamar, y en las orillas de los ríos donde existan instalaciones portuarias"

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

5. Realizar visitas de inspección, interrogar, tomar declaraciones y, en general, decretar y practicar pruebas, con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones de la normativa cuyo control es de competencia de la Superintendencia.

6. Solicitar a las autoridades públicas y particulares, el suministro y entrega de documentos públicos, privados, reservados, garantizando la cadena de custodia, y cualquier otra información que se requiera para el correcto ejercicio de sus funciones.;

(...)

8. Adelantar y decidir las investigaciones administrativas a que haya lugar por las fallas en la debida prestación del servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y o en la protección de los usuarios del sector transporte, de acuerdo con la normativa vigente y

9. Imponer las medidas y sanciones que correspondan de acuerdo con la normativa vigente, como consecuencia de la infracción de las normas relacionadas con la debida prestación del servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y la protección de los usuarios del sector transporte.

(...)"

Así las cosas, de conformidad con el artículo 16 del Decreto 2409 de 2018, estas funciones al interior de la **SUPERTRANSPORTE** le fueron atribuidas a la Dirección de Investigaciones de Puertos de la Delegatura de Puertos¹⁹, en lo que le corresponde según su competencia, quien procederá a decidir el caso concreto en los términos señalados en la Ley 1 de 1991, el Decreto 1002 de 1993, artículo 49 del CPACA y demás normas concordantes.

DÉCIMO PRIMERO: Previo a pronunciarse sobre los asuntos que son materia de investigación, la Dirección se pronunciará respecto de los argumentos de contenido procesal presentados por la **SPRBUN** y por **ZELSA**, los cuales fueron expuestos en el considerando 7.1.1 9.1 y 9.3.3 del presente documento. De igual manera, se pronunciará de la tacha de testigo presentada por **GRUPO PORTUARIO Y OTROS**, en contra de la declaración rendida por **ANDRÉS QUINTERO MÚNERA** el 6 de septiembre de 2024.

11.1 Argumentos procesales presentados por la SPRBUN

11.1.1 Violación a los derechos al debido proceso, defensa y contradicción por incompletitud y desorganización del expediente digital

a. Fundamentos de la solicitud

Al respecto **SPRBUN** afirmó que la presente actuación administrativa se ha adelantado con un expediente incompleto y carente de orden lógico lo cual les

¹⁹ Cfr. Artículo 16 del Decreto 2409 de 2018.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

ha impedido a los intervinientes ejercer en debida forma su defensa técnica, lo que, en consecuencia, vulneró el derecho al debido proceso, defensa y contradicción.

b. Consideraciones de la Dirección

En atención a lo anterior, de conformidad con lo establecido en el considerando Segundo del presente acto administrativo, para este Despacho resulta necesario indicar que a pesar de que dicha situación fue cierta al inicio de la presente investigación administrativa, en atención a la misma y con el fin de garantizar los derechos invocados por la **SPRBUN**, se profirió expresamente la Resolución 767 del 9 de febrero de 2024, *"Por la cual se decreta una revocatoria directa y se dictan otras disposiciones dentro de la actuación administrativa iniciada mediante la Resolución 2661 del 8 de agosto de 2022, en contra de la SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BUENAVENTURA S.A."*, mediante la cual, se concedió nuevamente acceso al expediente de la actuación a la **SPRBUN**, así como a los terceros reconocidos y se promulgó además la Resolución de apertura 2216 del 5 de marzo de 2024, en la cual se corrigieron las falencias presentadas y por consiguiente se concedió a las partes intervinientes nuevamente término para presentar el respectivo escrito de descargos.

Adicionalmente, ante la situación alegada, este Despacho profirió la Resolución 519 del 8 de abril 2024 *"Por la cual se resuelven varias solicitudes y se toman otras determinaciones dentro de la investigación administrativa iniciada a través de la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024 en contra de la SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BUENAVENTURA identificada con Nit. 800.215.775-5"*, en la cual se verificó el efectivo acceso al expediente y como medida preventiva los documentos relacionados por la investigada en su radicado 20245340693352 del 19 de marzo de 2024, fueron cargados nuevamente con el fin de garantizar por todos los medios el acceso, por lo que esta Dirección realizó las modificaciones necesarias con el fin de que cada documento se encuentre lo mejor identificado posible y se garantice el acceso a los mismos.

De igual manera, en la resolución referida se indicó que las partes o interesados que pudieran llegar a tener cualquier inconveniente relacionado con el acceso al expediente podían solicitar acceso al mismo de forma diligente al electrónico jonatanrivera@supertransporte.gov.co con copia a vur@supertransporte.gov.co y que el expediente virtual se encontraba a disposición de los interesados en la secretaria de la Dirección, para que en cualquier eventualidad puedan acercarse a tener acceso inmediato a los documentos que requieran a través de un dispositivo de almacenamiento (USB) o cualquier otro medio más eficaz. Para ello, debían informar a través de los citados correos el día, fecha y hora en la cual se acercarán a esta Dirección a obtener copia de la documentación requerida. Lo anterior, teniendo en cuenta que el expediente electrónico se encontraba para esa fecha incorporado al aplicativo OneDrive y debido a la gran cantidad de documentos que se encontraban allí, era posible que se generara algún tipo de inconveniente bien sea por las restricciones de edición, visualización o capacidad en el almacenamiento, sin embargo, estas situaciones no pueden constituirse en una causa para la obstrucción de la presente investigación en la medida en que la Dirección adoptó las medidas necesarias para continuar con la instrucción de este trámite.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Igualmente, al momento en que se corrió traslado para alegatos de conclusión la investigada advirtió una serie de inconsistencias relacionadas con el expediente electrónico por lo cual fue necesario expedir la Resolución 19791 del 31 de diciembre de 2025, *"Por la cual se resuelven unas solicitudes y se concede un término equivalente para que el sujeto investigado y los terceros interesados presenten alegatos de conclusión dentro de la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024, en contra de la SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BUENAVENTURA., identificada con NIT. 800.215.775-5"*, en donde la Dirección subsanó las inconsistencias técnicas presentadas en los documentos incorporados en el expediente electrónico, y además adoptó las medidas necesarias con la finalidad de subsanar los inconvenientes mencionados por la **SPRBUN**, por lo que no se introdujeron nuevas pruebas, sino que se cargaron nuevamente con la finalidad de garantizar el derecho de defensa y debido proceso de la investigada en la presentación de sus alegatos de conclusión.

Así las cosas, resulta evidente que, a pesar de los inconvenientes presentados con el expediente digital en atención a su complejidad y su gran tamaño, esta Dirección en atención de las solicitudes presentadas por los intervinientes las resolvió oportunamente y adoptó las medidas necesarias con la finalidad de garantizar en todo momento su derecho de defensa y debido proceso, por lo cual el argumento presentado por la investigada no está llamado a prosperar.

11.1.2 Indebida revocatoria directa del pliego de cargos. Infracción a los derechos de audiencia y defensa**a. Fundamentos de la solicitud**

Los argumentos presentados por la **SPRBUN** se desarrollan con mayor detalle en los acápites 7.1.1.3, 9.1.2 y 7.1.1.10. En síntesis, la investigada sostuvo que la revocatoria directa de la Resolución 2661 del 08 de agosto de 2022 vulneró sus derechos de audiencia, defensa y debido proceso, en tanto la Superintendencia de Transporte habría acudido de manera irregular a dicha figura sin surtir previamente un trámite administrativo que permitiera a la **SPRBUN** y a los terceros con interés pronunciarse frente a la eventual revocatoria del acto administrativo, así como sin contar con el consentimiento previo de la investigada, pese a tratarse, a su juicio, de un acto administrativo de carácter particular.

En esa línea, manifestó que, aun cuando mediante la Resolución 767 del 09 de febrero de 2024 se revocó la Resolución 2661 de 2022 y otros actos administrativos derivados de esta, la Autoridad decidió mantener incólume el acervo probatorio recaudado durante la actuación inicialmente adelantada y posteriormente expidió un nuevo pliego de cargos a través de la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024, utilizando las mismas pruebas practicadas dentro de la actuación objeto de revocatoria. Bajo dicho entendido, argumentó que la irregularidad que, en su criterio, afectó la revocatoria directa también contaminó las actuaciones posteriores, incluyendo el nuevo pliego de cargos y las pruebas recaudadas dentro de la investigación.

Así mismo, la investigada sostuvo que la expedición de un segundo pliego de cargos le generó afectaciones materiales y procesales, en tanto debió incurrir

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

nuevamente en gastos asociados a la estructuración de su defensa técnica, incluyendo honorarios profesionales, obtención de dictámenes periciales, recopilación documental y atención integral de una nueva etapa de descargos; razón por la cual consideró que la actuación administrativa adelantada con posterioridad a la Resolución 767 de 2024 resultaba vulneratoria del debido proceso y debía declararse nula y archiversa definitivamente.

b. Consideraciones de la Dirección

Sobre el particular, considera esta Dirección que no le asiste razón frente a la presunta ilegalidad de la revocatoria directa efectuada mediante la Resolución 767 del 09 de febrero de 2024, toda vez que el supuesto sobre el cual estructuran su reproche parte de asumir erradamente que la Resolución 2661 del 08 de agosto de 2022 constituyó un acto administrativo creador de situaciones jurídicas particulares y concretas o generador de derechos adquiridos en favor de la **SPRBUN**, presupuesto indispensable para exigir el consentimiento previo, expreso y escrito previsto en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011.

Recuérdese que el artículo 97 del CPACA establece:

"ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. *Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, **haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho** de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular. (...)"* (Subrayado y negrita fuera del texto original).

Así las cosas, advierte esta Dirección que la exigencia de consentimiento previo para efectos de la revocatoria directa no opera respecto de cualquier actuación administrativa, sino únicamente frente a aquellos actos administrativos que efectiva y materialmente hayan creado, modificado o reconocido una situación jurídica particular y concreta en favor de un administrado; circunstancia que no se configura respecto de los actos de apertura y formulación de cargos dentro de una actuación administrativa sancionatoria, pues estos corresponden a actos de trámite o preparatorios que no contienen una decisión definitiva sobre el fondo del asunto ni consolidan derechos subjetivos a favor del investigado.

Precisamente, sobre la naturaleza jurídica del pliego de cargos, el **CONSEJO DE ESTADO** ha señalado:

"El pliego de cargos puede decirse que es una relación o resumen de las faltas o infracciones que concreta la imputación jurídico fáctica enrostrada al (...) sometido a investigación, y de otro lado, que es la pieza que delimita el debate probatorio y plantea el marco de imputación para su defensa y al investigador para proferir congruentemente y conforme al debido proceso el fallo correspondiente. En ese contexto, dentro de la clasificación de los actos administrativos, el pliego de cargos es un acto preparatorio, que se define como "...aquellos que adopta la administración para tomar una decisión final o definitiva sobre el fondo de un asunto.", lo que significa, que al no definir la cuestión sujeta a análisis resulta no demandable ante la jurisdicción, pues si bien tiene un carácter resolutorio al formular unos cargos, no es definitivo, por ende,

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

advierte la Sala que el control judicial del sub lite no se hará sobre este acto. (...)"²⁰ (Subrayado y negrita fuera del texto original).

Bajo este contexto, resulta claro que la Resolución 2661 del 08 de agosto de 2022 no constituyó un acto administrativo definitivo creador de situaciones jurídicas consolidadas, sino un acto preparatorio orientado exclusivamente a formular una imputación dentro de una actuación administrativa sancionatoria en curso, delimitar el debate probatorio y garantizar el ejercicio del derecho de defensa de la investigada; por lo que mal podría sostenerse que su revocatoria requería el consentimiento previo de la **SPRBUN** o de los terceros interesados en los términos del artículo 97 del CPACA, pues dicha exigencia legal no resulta extensible a actos de trámite o preparatorios como el aquí analizado.

Así mismo, tampoco comparte esta Dirección la tesis según la cual la revocatoria efectuada mediante la Resolución 767 de 2024 habría desconocido las garantías de audiencia y defensa de la investigada. Lo anterior, por cuanto la decisión de retrotraer parcialmente la actuación administrativa obedeció precisamente a la necesidad de ajustar determinadas actuaciones procesales y reforzar las garantías sustanciales y procedimentales de los sujetos procesales vinculados al trámite, particularmente frente a la claridad y precisión de los cargos formulados inicialmente mediante la Resolución 2661 de 2022.

Nótese, además, que la revocatoria de la Resolución 2661 de 2022 no implicó la terminación de la actuación administrativa ni el inicio de un trámite autónomo, independiente o diferente, pues tal como se desarrollará con mayor amplitud al analizar la presunta vulneración al principio del *non bis in ídem*, la actuación administrativa adelantada contra la **SPRBUN** ha correspondido, desde su inicio, a un único trámite administrativo sancionatorio que fue objeto de ajustes procesales internos en ejercicio de las facultades legales de autotutela y control de legalidad atribuidas a la Autoridad.

En esa medida, tampoco resulta acertado afirmar que la expedición posterior de la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024 hubiese generado una afectación autónoma e independiente al derecho de defensa de la investigada por el solo hecho de haberse formulado nuevamente cargos dentro del mismo expediente administrativo, toda vez que la actuación continuó desarrollándose sobre la base de un mismo marco fáctico, probatorio y procesal, garantizándose en todo momento el acceso al expediente, la posibilidad de controvertir pruebas, presentar descargos, solicitar medios probatorios y ejercer plenamente el derecho de contradicción; de manera tal que tampoco resulta de recibo el argumento según el cual la revocatoria efectuada mediante la Resolución 767 del 09 de febrero de 2024 habría generado una afectación antijurídica a la **SPRBUN** por el hecho de haber tenido que ejercer nuevamente su derecho de defensa, contratar apoderados o asumir cargas propias de la actuación administrativa sancionatoria.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A". Sentencia del 16 de febrero de 2012 dentro de la radicación 11001-03-25-000-2010-00048-00(0384-10). Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Lo anterior, por cuanto tales actuaciones corresponden precisamente al ejercicio ordinario de las garantías procesales que asisten a todo sujeto investigado dentro de una actuación administrativa de carácter sancionatorio y no constituyen, por sí mismas, una vulneración autónoma del debido proceso o un perjuicio derivado de una actuación ilegal de la Administración.

Así las cosas, el hecho de que la investigada hubiese presentado descargos, solicitado pruebas, ejercido contradicción probatoria o desplegado estrategias de defensa técnica dentro del trámite inicialmente adelantado mediante la Resolución 2661 de 2022 no implica la consolidación de una situación jurídica intangible ni convierte las actuaciones procesales surtidas en obstáculos para que la Administración, en ejercicio de las facultades de control de legalidad y autotutela reconocidas por el ordenamiento jurídico, adopte medidas orientadas a corregir actuaciones procesales y garantizar que el trámite continúe conforme a derecho.

Por el contrario, advierte esta Dirección que la decisión de retrotraer parcialmente la actuación administrativa y expedir posteriormente la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024 permitió precisamente reforzar las garantías procesales de la investigada, otorgándole nuevamente la posibilidad de ejercer plenamente sus derechos de contradicción y defensa frente a los cargos formulados, presentar argumentos adicionales, solicitar y controvertir pruebas y participar activamente dentro del trámite administrativo; razón por la cual no resulta jurídicamente admisible afirmar que la corrección procesal adoptada por esta Autoridad configuró una afectación ilegítima a sus garantías fundamentales o una carga desproporcionada contraria al debido proceso

En consecuencia, concluye esta Dirección que la revocatoria directa efectuada mediante la Resolución 767 del 09 de febrero de 2024 se ajustó plenamente a las facultades legales previstas en el CPACA, sin que resultara exigible el consentimiento previo de la investigada o de terceros, ni que se evidencie vulneración alguna a los derechos de audiencia, defensa o debido proceso alegados por la **SPRBUN** y los terceros intervinientes.

11.1.3 Incongruencia en la formulación del cargo primero: se cuestiona la prestación del servicio de break bulk y, también, su no prestación.

a. Fundamentos de la solicitud

Los argumentos presentados por la **SPRBUN** se desarrollan con mayor detalle en los acápites **7.1.1.5** y **9.1.4**. En resumen, su reproche fue estructurado de la siguiente manera:

La investigada señaló que la Dirección en la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024 incurrió en una contradicción evidente que vulneró su derecho al debido proceso y las garantías de defensa y contradicción, en la medida en que en el mismo acto administrativo la autoridad reprochó simultáneamente la prestación y la no prestación de los servicios de manejo de contenedores y carga general suelta (Break Bulk). Lo anterior, por cuanto la Resolución de apertura de un lado, acusó a la **SPRBUN** de haber ejecutado dichas actividades dentro de las áreas concesionadas, considerándolo un comportamiento irregular; y, de otro, sostuvo que la empresa no habría ejecutado tales operaciones, configurando con ello el

RESOLUCIÓN No 8324 **DE** 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

mismo reproche desde una posición contraria. Esta inconsistencia generó una absoluta incertidumbre sobre los hechos que se imputan y sobre la valoración jurídica que la propia autoridad pretende atribuirles, lo que impidió ejercer una defensa técnica eficaz.

b. Consideraciones de la Dirección

No le asiste la razón a la investigada cuando sostuvo que existe una incongruencia en la Resolución de Apertura que le impidió ejercer en debida forma su derecho de defensa. Lo anterior, conforme con las siguientes consideraciones:

En primer lugar, la Dirección precisa que el cargo primero no fue imputado como consecuencia de conductas individualmente consideradas, sino a partir de la acreditación de una serie de comportamientos que no se agotaron en una única manifestación conductual, sino que eran necesarios para la implementación del **MIO** en los términos aprobados por la **SIC** en la Resolución 255 de 2010. Como se pudo observar en la imputación del pliego de cargos, la Dirección encontró que la **SPRBUN: (i)** no habría vendido las tres (3) acciones a la sociedad **ZELSA, (ii)** No habría facilitado y/o realizado la enajenación del equivalente al 14,99993% de la composición accionaria de **TECSA** (674.997 acciones) a los terceros operadores no socios de **TECSA** que para el momento prestaran actividades relacionadas con el alcance en servicios y territorial del **MIO, (iii)** Tenía la obligación de no ejecutar actividades de operación portuaria para el manejo de contenedores y carga general suelta (Break Bulk) dentro de las áreas concesionadas objeto del **MIO** de manera directa e indirecta.

En segundo lugar, los anteriores comportamientos deben analizarse e interpretarse conforme los postulados establecidos por la Ley 1 de 1991, el cual establece la prohibición de "evitar privilegios y discriminaciones entre los usuarios de sus servicios", así como la obligación que le asiste a la instalación portuaria de garantizar la prestación eficiente y continua del servicio público portuario.

En tercer lugar, no es contradictorio ni incompatible incluir en una misma imputación la obligación que, con ocasión del **MIO** le asistía a la **SPRBUN** de no ejecutar actividades de operación portuaria para el manejo de contenedores y carga general suelta (Break Bulk) dentro de las áreas concesionadas objeto del **MIO** de manera directa e indirecta y, por el otro, desde el marco normativo de la Ley 1 de 1991 atribuir la realización de conductas por parte de la investigada que desatendieron su obligación de "evitar privilegios y discriminaciones entre los usuarios de sus servicios".

En cuarto lugar, la coexistencia de ambos reproches, es decir, su obligación de no realizar cierto tipo de actividades y la presunta realización de los comportamientos a los que se habría obligado no ejecutarlos conforme con el **MIO** reflejan un análisis integral por parte de la Dirección del comportamiento ejecutado por la investigada, más no una incongruencia.

En quinto lugar, contrario a lo afirmado por la investigada, en la Resolución de apertura fueron delimitados claramente los hechos investigados en el cargo

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

primero, los cuales fueron sintetizados en el **ARTÍCULO PRIMERO** de su parte resolutive.

En sexto lugar, no existe una vulneración al debido proceso en la medida en que existió claridad suficiente en los hechos imputados, la imputación jurídica es coherente con el marco normativo establecido por la Ley 1 de 1991, lo cual le permitió a la investigada comprender los cargos, identificar los hechos y ejercer su derecho de defensa respecto de cada uno de los cargos imputados, lo cual se ve reflejado en las conductas procesales realizadas por la **SPRBUN** a lo largo de la presente investigación administrativa.

11.1.4 En cuanto a las pruebas practicadas con anterioridad a la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024

a. Fundamentos de la solicitud

Los argumentos presentados por la **SPRBUN** se desarrollan con mayor detalle en los acápites 7.1.1.7 y 9.1.5. En síntesis, su reproche se estructuró a partir de los siguientes ejes argumentativos:

En primer lugar, sostuvo que las pruebas practicadas con anterioridad a la expedición de la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024 fueron recaudadas y controvertidas en función de los cargos inicialmente formulados mediante la Resolución 2661 de 2022, razón por la cual no podían ser valoradas automáticamente dentro del nuevo pliego de cargos sin que ello vulnerara sus derechos de defensa y contradicción. En esa medida, manifestó que, si la propia Autoridad considera que ambos pliegos de cargos son distintos y que no se configuró vulneración al principio del *non bis in ídem*, resultaría jurídicamente improcedente utilizar en su contra pruebas practicadas dentro de una actuación anterior, sin permitir un nuevo escenario de contradicción específicamente orientado a los cargos contenidos en la Resolución 2216 de 2024.

Así mismo, la investigada argumentó que la decisión adoptada mediante la Resolución 767 de 2024, consistente en mantener incólume el material probatorio previamente recaudado, trasladó al nuevo pliego de cargos los supuestos vicios que, a su juicio, afectaban la actuación inicialmente adelantada mediante la Resolución 2661 de 2022, particularmente en lo relacionado con la presunta irregularidad de la revocatoria directa efectuada por esta Autoridad.

En línea con lo anterior, la **SPRBUN** señaló que múltiples testimonios y medios probatorios documentales fueron practicados dentro de una actuación cuya estructura fáctica y jurídica difería de la contenida en la Resolución 2216 de 2024, razón por la cual estimó que su utilización dentro del nuevo trámite desconoció su derecho a ejercer contradicción específica frente a los cargos reformulados. Bajo esa lógica, sostuvo que la negativa de esta Dirección de reproducir, ratificar o practicar nuevamente determinados testimonios y pruebas solicitadas por la investigada vulneró las garantías de defensa, contradicción y debido proceso que rigen las actuaciones administrativas sancionatorias.

b. Consideraciones de la Dirección

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Previo a ahondar en la argumentación planteada por la **SPRBUN**, resulta menester precisar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido consistente en señalar que la figura de la revocatoria directa, como manifestación del principio de autotutela de la Administración, produce efectos *ex nunc*, esto es, hacia el futuro; razón por la cual su expedición no comporta la desaparición retroactiva de los efectos producidos con el acto revocado, de manera que ello no implica la invalidez de las pruebas previamente practicadas dentro de una actuación administrativa. Al respecto, la Sala de lo Contencioso Administrativo del **CONSEJO DE ESTADO**, luego de un análisis jurisprudencial y doctrinal sobre los efectos de la revocatoria directa, ha precisado que:

"(...) De acuerdo a las consideraciones que anteceden, se puede concluir que la revocatoria de actos administrativos por parte de la administración constituye un claro ejemplo del ejercicio del principio de la autotutela o auto control que le otorga la ley para excluir del ordenamiento jurídico sus propios actos, de oficio o a solicitud de parte, de acuerdo a las causales y eventos legalmente previstos.

*No obstante lo anterior, debe precisarse que tal expresión del principio de la autotutela no trae consigo los efectos de la clásica declaración de ilegalidad o inconstitucionalidad, a saber, del control judicial, sino que constituye un "juicio de valor intrínseco" que se traduce, como quedó visto, en la exclusión del ordenamiento jurídico de los efectos del acto administrativo objeto de dicha medida únicamente hacia el futuro, esto es, *ex nunc*.*

(...)

Lo anterior, esto es en relación con los efectos de la revocatoria de un acto administrativo, no puede ser entendido de otra manera, toda vez que el acto administrativo revocado ha producido sus efectos durante el tiempo en que se encontró vigente, en virtud al principio de legalidad y a la ejecutividad y ejecutoriedad, estas últimas características intrínsecas al acto administrativo. Así las cosas, resulta innegable entonces la obligación a la que se enfrenta la administración y el administrado de cumplir lo dispuesto en un acto administrativo, en tanto conserve la presunción de legalidad, la cual únicamente desaparece con ocasión de su revocatoria directa o en virtud de una decisión judicial.

*Tal como lo sostiene, en forma mayoritaria, la doctrina y la jurisprudencia, la revocatoria directa de un acto administrativo no puede proyectar sus efectos de manera retroactiva, esto es, hacia el pasado, *ex tunc*, en primer lugar, porque el acto revocatorio, o a través del cual se revoca, tiene el carácter constitutivo de nuevas situaciones jurídicas, lo que implica que sus efectos se producen a partir de su existencia, esto es, hacia el futuro y, en segundo lugar, porque en virtud del principio de legalidad no hay duda de que el acto administrativo ha cumplido sus efectos, a lo que se suma su ejecutividad y ejecutoriedad, entendidas éstas como la eficacia que el acto comporta de cara a su cumplimiento, así como la capacidad que tiene la administración para hacerlo cumplir sin necesidad de la intervención de autoridad distinta. (...)"²¹.*

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B". Sentencia del 15 de agosto de 2013 dentro de la radicación 25000-23-25-000-2006-00464-01(2166-07). Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

En ese orden de ideas, para esta Dirección no resultan de recibo los argumentos expuestos por la investigada encaminados a sostener la supuesta invalidez automática de las pruebas practicadas dentro de la presente actuación administrativa con ocasión de la revocatoria directa dispuesta mediante la Resolución 767 del 09 de febrero de 2024. Ello, por cuanto dicha postura desconoce no solo el alcance jurídico de la figura de la revocatoria directa, sino también los efectos propios que, conforme a la jurisprudencia reiterada del **CONSEJO DE ESTADO**, se predicen de este tipo de decisiones administrativas.

En efecto, tal y como lo ha precisado la Sala de lo Contencioso Administrativo del **CONSEJO DE ESTADO**, la revocatoria directa constituye una manifestación del principio de autotutela administrativa, mediante la cual la Administración puede excluir del ordenamiento jurídico sus propios actos; no obstante, dicha facultad no comporta los mismos efectos de una declaratoria judicial de nulidad, ni implica, por sí sola, la desaparición retroactiva de todas las actuaciones surtidas bajo la vigencia del acto posteriormente revocado. Por el contrario, los efectos de la revocatoria directa se producen hacia el futuro, esto es, *ex nunc*, precisamente porque el acto administrativo revocado desplegó válidamente sus efectos mientras estuvo amparado por la presunción de legalidad y por las características de ejecutividad y ejecutoriedad inherentes a esta clase de decisiones administrativas.

Bajo esta línea, no puede perderse de vista que las resoluciones posteriormente revocadas produjeron efectos jurídicos válidos durante el tiempo en que permanecieron vigentes, circunstancia dentro de la cual se enmarca el decreto, práctica y recaudo de distintas actuaciones probatorias adelantadas por esta Dirección. Así las cosas, pretender que la sola revocatoria posterior de determinados actos administrativos implique automáticamente la invalidez absoluta de todas las pruebas practicadas durante su vigencia equivaldría, en la práctica, a otorgar efectos retroactivos *-ex tunc-* a una decisión administrativa cuyos efectos se proyectan únicamente hacia el futuro.

Aunado a lo anterior, debe resaltarse que la Resolución 767 del 09 de febrero de 2024 no dispuso el archivo de la actuación administrativa, ni declaró la nulidad integral del trámite adelantado, ni mucho menos estableció la invalidez generalizada del acervo probatorio previamente recaudado. Por el contrario, tal y como se desprende de su contenido, dicha decisión tuvo como finalidad retrotraer parcialmente determinadas actuaciones procesales con el propósito de ajustar a derecho aspectos específicos del trámite administrativo y salvaguardar plenamente las garantías procesales de los sujetos procesales, preservando la continuidad de la actuación administrativa y la validez de múltiples actuaciones ya surtidas dentro del expediente.

En ese sentido, la posterior expedición de la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024 no implicó el inicio de una actuación administrativa nueva, autónoma o desligada de la previamente adelantada, sino la continuación y adecuación jurídica de la misma actuación administrativa sancionatoria, dentro de la cual esta Dirección conservó e incorporó nuevamente diversas pruebas válidamente recaudadas, garantizando, además del principio de economía en las actuaciones administrativas, el ejercicio pleno de contradicción, defensa y controversia a las partes respecto de dicho material probatorio.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Así las cosas, no resulta jurídicamente viable sostener que las pruebas practicadas con anterioridad a la Resolución 767 de 2024 carecen automáticamente de validez por el solo hecho de haberse dispuesto la revocatoria de algunos actos de trámite, particularmente cuando: i) la actuación administrativa nunca fue archivada ni culminó definitivamente; ii) las pruebas fueron practicadas bajo actos administrativos amparados por presunción de legalidad; iii) dentro del acto de revocatoria se dispuso expresamente la continuidad de la actuación y la conservación de actuaciones válidamente surtidas; y iv) se garantizó plenamente el derecho de contradicción y defensa respecto del material probatorio obrante en el expediente.

Por consiguiente, contrario a lo sostenido por la investigada, no se evidencia vulneración alguna al debido proceso ni al derecho de defensa derivada de la conservación y valoración de las pruebas recaudadas dentro de la presente actuación administrativa, razón por la cual no existe mérito para excluirlas, desconocer su validez o restarles eficacia probatoria dentro del análisis integral que corresponde efectuar a esta Dirección.

11.1.5 En cuanto a la negativa de acceder a la ratificación de todos los testimonios recaudados sin contradicción**a. Fundamentos de la solicitud**

Los argumentos presentados por la **SPRBUN** se desarrollan con mayor detalle en los acápites 7.1.1.8 y 9.1.5. En síntesis, su reproche se estructuró a partir de los siguientes ejes argumentativos:

En primera medida, la investigada manifestó que diversas declaraciones testimoniales practicadas dentro de la actuación administrativa adelantada inicialmente con fundamento en la Resolución 2661 del 08 de agosto de 2022 no podían ser válidamente valoradas dentro del presente trámite sancionatorio, en tanto, a su juicio, fueron practicadas sin que existiera una oportunidad material y efectiva de contradicción por parte de la **SPRBUN**.

En esa línea, sostuvo que mediante la Resolución 464 del 16 de febrero de 2023 esta Dirección negó la solicitud de ratificación de diversos testimonios recaudados durante la etapa instructiva, pese a que, según afirmó, el legislador previó expresamente que las declaraciones practicadas en ausencia del investigado requieren ratificación para poder ser oponibles dentro de una actuación administrativa sancionatoria.

Así mismo, indicó que la posterior revocatoria de la Resolución 2661 del 08 de agosto de 2022 y la expedición de la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024 modificaron el alcance de los cargos inicialmente formulados, razón por la cual consideró que las pruebas testimoniales recaudadas bajo el primer pliego de cargos debían ser nuevamente practicadas o ratificadas, con el propósito de permitir el ejercicio específico del derecho de contradicción frente al nuevo marco fáctico y jurídico planteado por esta Autoridad.

Adicionalmente, la **SPRBUN** manifestó que la incorporación y valoración de dichos testimonios dentro de la actuación adelantada con ocasión de la

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024, sin haber accedido previamente a su ratificación, vulneró sus derechos de defensa, contradicción y debido proceso, toda vez que, según afirmó, las declaraciones y demás pruebas recaudadas inicialmente fueron practicadas con el propósito de controvertir los cargos formulados en la Resolución 2661 de 2022 y no aquellos contenidos en el nuevo pliego de cargos.

Con fundamento en lo anterior, la investigada sostuvo que las declaraciones testimoniales no ratificadas carecen de validez y no pueden ser valoradas dentro de la presente actuación administrativa, por lo que solicitó su exclusión del expediente y la declaratoria de nulidad de las actuaciones probatorias adelantadas en contravía, según alegó, de las garantías de contradicción y defensa.

b. Consideraciones de la Dirección

Sobre el particular, considera esta Dirección que no le asiste razón a la investigada cuando sostiene que las declaraciones testimoniales practicadas con anterioridad a la expedición de la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024 debían ser nuevamente ratificadas o reproducidas para efectos de poder ser válidamente valoradas dentro de la presente actuación administrativa sancionatoria.

Lo anterior, por cuanto dicho planteamiento parte, nuevamente, de asumir erradamente que la revocatoria dispuesta mediante la Resolución 767 del 09 de febrero de 2024 produjo la invalidez automática de las actuaciones probatorias previamente practicadas o generó el nacimiento de una actuación administrativa autónoma, distinta e independiente de la inicialmente adelantada por esta Dirección; presupuesto que, tal y como fue desarrollado en el acápite relacionado con las pruebas practicadas con anterioridad a la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024, no encuentra respaldo jurídico ni fáctico dentro del presente trámite administrativo.

Así, tal y como allí se expuso, la revocatoria directa dispuesta mediante la Resolución 767 de 2024 produjo efectos hacia el futuro, es decir, *ex nunc*, sin que ello conllevara a la desaparición retroactiva de las actuaciones válidamente surtidas durante la vigencia de los actos posteriormente revocados, razón por la cual las pruebas testimoniales previamente practicadas conservaron plenamente su validez jurídica dentro del expediente administrativo, máxime cuando la actuación administrativa nunca fue archivada ni culminó definitivamente, sino que continuó correspondiendo a un único trámite sancionatorio respecto de unos mismos hechos objeto de investigación.

Bajo esta línea, tampoco resulta acertado afirmar que las declaraciones testimoniales practicadas con anterioridad a la expedición de la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024 hubiesen sido recaudadas sin contradicción o al margen de las garantías procesales de la investigada pues, por el contrario, del análisis integral del expediente se evidencia que la **SPRBUN** tuvo pleno conocimiento de las diligencias probatorias adelantadas por esta Dirección, así como oportunidad material y jurídica suficiente para intervenir, asistir, formular observaciones y ejercer contradicción respecto de las pruebas practicadas dentro de la actuación

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

en su contra. Una vez practicadas, las pruebas pasarán a ser parte del proceso (principio de comunidad de la prueba) y deberán ser analizadas por el juez de acuerdo con las reglas de la sana crítica o persuasión racional (...)

Por tanto, el testimonio, como parte de los diversos medios de prueba previstos por el legislador, se orienta al convencimiento del juez, pues quien lo solicita, lo hace en su propio interés y asume las consecuencias tanto favorables como adversas de la declaración. (...)" (Sic).

A su turno, la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**²⁴, dando una mayor definición respecto al principio general de comunidad o adquisición de la prueba, precisó:

"Esta exigencia se relaciona también con el principio de adquisición o comunidad de la prueba, por virtud del cual, ésta no pertenece a quien la aporta, sino que una vez practicada e introducida legalmente es del proceso y, por lo tanto, «debe tenérsela en cuenta para determinar la existencia o inexistencia del hecho a que se refiere, sea que resulte en beneficio de quien la adujo o de la parte contraria, que bien puede invocarla. Como el fin del proceso es la realización del derecho mediante la aplicación de la ley al caso concreto y como las pruebas constituyen los elementos utilizados por el juez para llegar a ese resultado, nada importa quien las haya pedido o aportado» (...)"

Así las cosas, observa esta Dirección que la investigada confunde la ausencia absoluta de oportunidad de contradicción con la circunstancia de no haber ejercido plenamente, o en la intensidad que ahora considera suficiente, las facultades procesales que le asistían dentro de determinadas diligencias probatorias. No obstante, el derecho de contradicción no implica que la validez de una prueba quede supeditada a la participación activa, permanente o efectiva del investigado o sus apoderados dentro de cada diligencia, pues ello equivaldría, en la práctica, a supeditar y amarrar la eficacia, continuidad y validez de la actividad probatoria a la voluntad procesal de la parte investigada.

Precisamente, conforme al principio de comunidad de la prueba, una vez las pruebas son válidamente practicadas e incorporadas al expediente administrativo, estas pasan a integrar el proceso y no pertenecen a quien las solicita o controvierte, razón por la cual su existencia, validez y valoración no dependen de la intensidad con la que una de las partes haya decidido ejercer sus facultades procesales dentro de cada diligencia en particular.

Por el contrario, lo jurídicamente relevante es que la Administración garantice a los sujetos procesales una oportunidad real, efectiva y suficiente de conocer, controvertir y participar dentro de la actividad probatoria, presupuesto que se encuentra plenamente acreditado en el presente asunto, en tanto la **SPRBUN** tuvo acceso integral al expediente administrativo, conocimiento de las diligencias programadas, posibilidad de intervenir en ellas y oportunidad posterior de pronunciarse respecto del contenido de las declaraciones testimoniales recaudadas.

²⁴ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil. Sentencia SC3249-2020 (11001-31-10-019-2011-00622-02) del 07 de septiembre de 2020. Magistrado Ponente: Octavio Augusto Tejeiro Duque.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Aunado a ello, no puede perderse de vista que la posterior expedición de la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024 no transformó automáticamente las declaraciones testimoniales previamente practicadas en pruebas inválidas, inexistentes o inoponibles, ni generó, por sí sola, una obligación automática de reproducir integralmente todas las diligencias probatorias válidamente surtidas dentro del mismo expediente administrativo; máxime cuando, como ya fue desarrollado ampliamente en el presente acto administrativo y so pena de ser reiterativo, la reformulación efectuada por esta Dirección no implicó el inicio de una actuación administrativa distinta, ni la incorporación de hechos completamente nuevos o ajenos al núcleo fáctico inicialmente investigado, sino la adecuación jurídica y precisión de los cargos formulados dentro de un mismo trámite administrativo sancionatorio.

Por tanto, pretender lo contrario implicaría desconocer no solo los principios de economía, eficacia y celeridad que rigen las actuaciones administrativas, sino también las facultades de autotutela y saneamiento procesal reconocidas legalmente a la Administración para corregir actuaciones internas dentro de un mismo expediente, sin que ello implique la pérdida automática de validez de las pruebas válidamente practicadas durante el curso de la actuación administrativa.

En consecuencia, no se evidencia vulneración alguna a los derechos de defensa, contradicción o debido proceso alegados por la investigada respecto de las declaraciones testimoniales obrantes en el expediente, razón por la cual no existe mérito para excluirlas, desconocer su validez o exigir su ratificación automática dentro de la presente actuación administrativa.

11.1.6 En cuanto al valor probatorio de las notas de prensa de las revistas semana y dinero**a. Fundamentos de la solicitud**

La **SPRBUN** aseguró que la Resolución de apertura tuvo como prueba dos notas de prensa publicadas en la revista "Semana" y "Dinero", en donde además al darles un alcance probatorio como un presunto incumplimiento del **MIO** desconoció el alcance que el **CONSEJO DE ESTADO** le ha dado a las notas de prensa, las cuales únicamente pueden apreciarse como prueba documental de la existencia de la información, más no como una evidencia que da cuenta de la veracidad de su contenido.

b. Consideraciones de la Dirección

En primer lugar, cabe aclararle a la investigada que si bien es cierto en la Resolución 2216 del 5 de marzo del 2024, este Despacho hizo mención a las referidas notas de prensa, en ningún momento se estableció que las mismas fueran material probatorio fidedigno de los hechos objeto de investigación, por el contrario, dentro del acápite de la descripción fáctica de los hechos, se hizo referencia al conjunto de elementos que sirvieron como fundamento para formular cargos en contra de la investigada. Es de resaltar que, las notas de prensa fueron algunos de los elementos utilizados, pero no los únicos, en la medida en que para ese momento existía un cúmulo de denuncias, quejas y peticiones relacionadas con los hechos objeto de investigación.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Ahora bien, como bien se estableció en la mencionada resolución de apertura, dicho hechos fueron ampliados por parte de algunos representantes legales de algunas sociedades involucradas, y además también fueron objeto de verificación en una visita de inspección realizada en la **SPRBUN** en donde entre otras cosas, la Dirección verificó algunos de los hechos mencionados en dichas notas de prensa, sin asegurar en algún momento que el alcance del contenido de estas era absolutamente cierto.

Lo anterior, guarda coherencia por lo manifestado por el **CONSEJO DE ESTADO**²⁵, en los siguientes términos:

" Así las cosas, una vez construida la prueba indiciaria, el juez deberá valorarla teniendo en cuenta su gravedad, concordancia, convergencia y relación con los demás medios de prueba que obren en el proceso. Para efecto de establecer su gravedad, la doctrina ha clasificado los indicios en necesarios y contingentes, entendiendo como necesarios, aquellos que de manera infalible muestran la existencia o inexistencia de un hecho que se pretende demostrar, o revelan en forma cierta la existencia de una constante relación de causalidad entre el hecho que se conoce y aquel que se quiere demostrar y son, por lo tanto, sólo aquellos que se presentan en relación con ciertas leyes físicas, y como contingentes, los que revelan de modo más o menos probable cierta causa o cierto efecto. Estos últimos son clasificados como graves o leves, lo cual depende de si entre el hecho indicador y el que se pretende probar existe o no una relación lógica inmediata.

(...)

*Sin duda, era necesario dilucidar qué valor probatorio le otorgó la Sala a las informaciones de prensa allegadas al proceso, ya que el principal problema para su valoración es la necesidad de cuestionar la veracidad que pueda ofrecer de la ocurrencia de los hechos. Más aún cuando el elemento determinante radica en una "denuncia pública" que la organización sindical (sic) y que llevó a los medios de comunicación, no por restarle entidad de verdad, sino por considerar racionalmente su valor probatorio como prueba de una realidad de la que el juez no puede ausentarse, ni puede obviar en atención a reglas procesales excesivamente rígidas. **Tanto es así, que la Sala debió ratificar la calidad de indicio contingente que ofrecían los recortes e informaciones de prensa, para que así sea valorado racional, ponderada y conjuntamente dentro del acervo probatorio.*** (Negrita y subrayado por fuera del texto original).

Así las cosas, resulta claro que las noticias de prensa mencionadas no son los únicos documentos que hacen parte del acervo probatorio valorado en su momento para dar inicio a la presente investigación administrativa. Por el contrario, en atención al conocimiento de estas, mediante medios de comunicación junto con otros indicios establecidos en otros documentos fue se estructuró la descripción fáctica de los hechos objeto de la investigación.

²⁵ Cfr. H. CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA SUBSECCION C, Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Bogotá, D.C., dieciocho (18) de enero de dos mil doce (2012) Radicación número: 68001-23-15-000-1995-11029-01(21196).

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Finalmente, este Despacho considera pertinente referirse respecto a la carga de la prueba, y por lo tanto debe traerse a colación el concepto de la carga de la prueba, esta puede definirse como *"una situación jurídica instituida en la ley, consistente en el requerimiento de una conducta de realización facultativa normalmente establecida en interés del propio sujeto y cuya omisión trae aparejada una consecuencia gravosa para él"*²⁶

Por lo tanto, la Dirección advierte que la investigada parte de una premisa incorrecta al afirmar que a las notas de prensa se les dio un alcance probatorio diferente al de una prueba documental, dado que como fue aclarado líneas atrás, esas evidencias hicieron parte del conjunto de elementos obrantes en el expediente que le permitieron a la Dirección formular los dos cargos en contra de la investigada, por lo cual el argumento no está llamado a prosperar.

11.1.7 Infracción de los principios de legalidad y tipicidad de las faltas, aunado a la alegada ambigüedad sobre directrices que la autoridad estimaría inobservadas

a. Fundamentos de la solicitud

Los argumentos presentados por la **SPRBUN** se desarrollan con mayor detalle en los acápites 7.1.2.1, 7.1.2.2 y 9.1.6. En síntesis, su reproche se estructuró a partir de los siguientes ejes argumentativos:

En primera medida, la investigada sostuvo que los cargos primero y segundo formulados mediante los artículos primero y segundo de la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024 vulneran los principios de legalidad, tipicidad y reserva legal que rigen el ejercicio de la potestad sancionatoria administrativa, toda vez que esta Dirección habría imputado conductas que no se encuentran expresa y previamente previstas como infracciones dentro del régimen sancionatorio contenido en la Ley 1 de 1991.

En esa línea, manifestó que el artículo 1 de la Ley 1 de 1991 tiene un carácter eminentemente programático y orientador, razón por la cual no consagra prohibiciones autónomas susceptibles de reproche sancionatorio. Particularmente, indicó que de dicha disposición no puede derivarse un tipo infractor relacionado con la supuesta realización de privilegios o discriminaciones, pues la norma únicamente establece principios generales orientados a que las actividades portuarias se desarrollen bajo reglas que eviten tales situaciones, sin describir conductas concretas sancionables ni establecer consecuencias punitivas específicas.

Así mismo, la **SPRBUN** sostuvo que esta Dirección habría ampliado indebidamente el alcance del régimen sancionatorio portuario, al fundamentar el reproche administrativo en el supuesto incumplimiento de actos administrativos, reglamentos internos, recomendaciones o directrices que, a su juicio, no constituyen fuentes válidas de tipificación sancionatoria dentro del marco previsto por el artículo 41 de la Ley 1 de 1991.

²⁶ Couture, Eduardo, Fundamentos del derecho procesal civil. Buenos Aires Ediciones de la Palma, 1958.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Particularmente, señaló que el segundo cargo formulado mediante la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024 se fundamentó en la supuesta infracción de la Resolución 315 de 2020, correspondiente al Reglamento Técnico de Operaciones de la **SPRBUN**; así como en obligaciones derivadas de actos administrativos expedidos en el marco del régimen de integración empresarial, tales como la Resolución 255. No obstante, indicó que el artículo 41 de la Ley 1 de 1991 no tipifica como conducta sancionable el incumplimiento de actos administrativos ni incorpora tipos en blanco que permitan remitir a resoluciones, reglamentos internos u otras disposiciones distintas de la propia Ley 1 de 1991.

Con fundamento en ello, manifestó que las obligaciones derivadas de actos administrativos expedidos en materia de integración empresarial o libre competencia económica únicamente podrían hacerse exigibles dentro de dichos regímenes especiales y ante las autoridades legalmente competentes en esas materias, razón por la cual consideró improcedente trasladar supuestos incumplimientos relacionados con recomposición accionaria, venta de participaciones sociales, estructura de gobernanza societaria o ejecución de determinadas actividades empresariales al ámbito del régimen sancionatorio portuario, bajo el entendimiento de que estos podrían configurar privilegios, discriminaciones o afectaciones al servicio público portuario.

Adicionalmente, la investigada manifestó que la formulación de cargos adolece de imprecisión y ambigüedad respecto de las supuestas instrucciones, recomendaciones o directrices que esta Autoridad estimaría inobservadas por parte de la **SPRBUN**. Sobre el particular, indicó que en el considerando noveno de la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024 se hizo referencia al artículo 5 de la Resolución 850 de 2017, disposición conforme a la cual los vigilados también deberán tener en cuenta las recomendaciones y directrices adoptadas por las autoridades marítimas, portuarias; no obstante, sostuvo que dentro del pliego de cargos no se identificaron concreta y expresamente cuáles habrían sido las instrucciones, recomendaciones o directrices presuntamente incumplidas por la investigada.

En criterio de la **SPRBUN**, dicha indeterminación genera falta de claridad sobre el contenido material del reproche administrativo, impidiéndole identificar con precisión las conductas concretas objeto de imputación, las obligaciones específicas presuntamente vulneradas y el alcance exacto de las directrices cuya inobservancia se le atribuye. Por ello, consideró que la actuación administrativa desconoce los principios de legalidad y tipicidad, además de afectar de manera directa el ejercicio efectivo de sus derechos de defensa y contradicción dentro del presente trámite sancionatorio.

b. Consideraciones de la Dirección

Sobre el particular, esta Dirección considera que no le asiste razón a la investigada cuando sostiene que los cargos formulados mediante la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024 vulneran los principios de legalidad y tipicidad, bajo el argumento según el cual esta Autoridad habría construido reproches sancionatorios a partir del simple incumplimiento de actos administrativos, reglamentos técnicos o directrices operativas que, según afirma, no se

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

encuentran expresamente tipificados como infracción dentro del artículo 41 de la Ley 1 de 1991.

Lo anterior, por cuanto dicha interpretación parte de una lectura fragmentada y aislada tanto del contenido de la Resolución 2216 de 2024 como del propio régimen jurídico portuario, desconociendo que la imputación efectuada por esta Dirección no estuvo orientada a sancionar autónomamente la mera infracción formal de actos administrativos o reglamentos internos considerados en abstracto, sino a investigar si determinados comportamientos desplegados por la **SPRBUN**, en su calidad de sociedad portuaria administradora de infraestructura concesionada destinada a la prestación de un servicio público, pudieron afectar materialmente la prestación eficiente, continua, neutral y en condiciones de libre acceso del servicio público portuario, así como desconocer obligaciones legales y funcionales derivadas del régimen portuario colombiano.

En efecto, la investigada pretende reducir artificialmente el alcance de los cargos formulados para hacer ver que la actuación administrativa se fundamentó exclusivamente en el eventual incumplimiento de la Resolución 315 de 2020, del Reglamento de Condiciones Técnicas de Operación – RCTO, del Modelo Integrado de Operaciones – **MIO** o de determinadas directrices operativas internas; sin embargo, una lectura integral de la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024 permite advertir con claridad que dichos instrumentos no fueron utilizados como tipos sancionatorios autónomos, sino como referentes técnicos y operativos relevantes para concretar el alcance de las obligaciones legales y funcionales que rigen la prestación del servicio público portuario y la administración de infraestructura portuaria concesionada.

Precisamente, en el **PRIMER CARGO** esta Dirección imputó a la **SPRBUN** la presunta realización de conductas que podrían haber generado restricciones operativas, obstáculos de acceso, tratos diferenciados y afectaciones al libre acceso y a la adecuada prestación del servicio público portuario dentro del terminal marítimo administrado por la investigada, particularmente en relación con la operación del **MIO**, el acceso de operadores portuarios a la infraestructura concesionada y las condiciones bajo las cuales se desarrollaban determinadas actividades operativas dentro del puerto.

Así mismo, el **SEGUNDO CARGO** se estructuró a partir de la posible utilización de la posición de administradora del área concesionada por parte de la **SPRBUN** para desplegar comportamientos que, preliminarmente, podrían haber obstaculizado, restringido o afectado las operaciones adelantadas por otros operadores portuarios, comprometiendo con ello las condiciones de neutralidad, libre acceso, igualdad operacional y eficiencia que deben regir la prestación del servicio público portuario.

Bajo esta línea, el núcleo del reproche formulado por esta Autoridad no recae sobre la simple existencia de reglamentos técnicos, resoluciones administrativas o instrumentos operativos internos, ni mucho menos sobre su eventual incumplimiento considerado aisladamente, sino sobre los presuntos efectos materiales que determinadas decisiones, medidas y prácticas operativas habrían generado respecto de la prestación del servicio público portuario y del acceso de terceros operadores y usuarios a la infraestructura concesionada.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

En ese sentido, el RCTO, el **MIO**, la Resolución 315 de 2020 y demás instrumentos operativos citados dentro de la actuación administrativa no constituyen por sí mismos el tipo sancionatorio, sino criterios técnicos y operativos relevantes para determinar el alcance concreto de las obligaciones funcionales y operacionales que recaen sobre la investigada como administradora de infraestructura portuaria concesionada, así como para establecer de qué manera determinadas conductas podrían impactar la adecuada prestación del servicio público portuario.

Precisamente, la **CORTE CONSTITUCIONAL** ha reconocido de manera reiterada que el principio de tipicidad en materia administrativa sancionatoria no exige el mismo grado de determinación absoluta propio del derecho penal, siendo constitucionalmente admisible la utilización de tipos determinables, conceptos jurídicos indeterminados y remisiones normativas, siempre que existan parámetros objetivos que permitan concretar razonablemente las conductas investigadas. Al respecto, dicho Tribunal ha señalado:

"(...) La aplicación diferenciada del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador se manifiesta en que la forma típica puede tener un carácter determinable y no necesariamente determinado, siempre que la legislación o el mismo ordenamiento jurídico establezcan criterios objetivos que permitan razonablemente concretar la hipótesis normativa".

En la Sentencia C-343 de 2006, este tribunal señaló que se realiza el principio de tipicidad en el campo del derecho administrativo sancionador cuando concurren tres elementos: (i) que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley, y (iii) que exista correlación entre la conducta y la sanción.

Así las cosas, en el derecho administrativo sancionador es admisible el uso de conceptos jurídicos indeterminados y de tipos en blanco, siempre y cuando sean determinables de forma razonable en virtud de remisiones normativas a otras leyes o a los reglamentos, o de criterios técnicos que señalen con precisión los comportamientos prohibidos y sancionados. (...) "²⁷ (Subrayado fuera del texto original)

En ese contexto, carece de sustento la afirmación según la cual los artículos 1 y 3 de la Ley 1 de 1991 no pueden servir de fundamento para estructurar los cargos formulados dentro de la presente actuación administrativa pues, si bien dichas disposiciones contienen principios orientadores del régimen portuario, lo cierto es que estos constituyen verdaderos mandatos jurídicos que delimitan materialmente las condiciones bajo las cuales debe prestarse el servicio público portuario, particularmente en lo relacionado con el libre acceso, la ausencia de privilegios y discriminaciones, la eficiencia operacional y la adecuada utilización de la infraestructura concesionada.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-044 de 2023. Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Particularmente, el artículo 1 de la Ley 1 de 1991 establece expresamente que las actividades portuarias deben desarrollarse *"de acuerdo con reglas de aplicación general, que eviten privilegios y discriminaciones entre los usuarios de sus servicios"*, así como abstenerse de prácticas que tengan *"la capacidad, el propósito o el efecto de generar competencia desleal o crear prácticas restrictivas de la misma"*; mientras que el artículo 3 ibidem consagra como principios del régimen portuario colombiano la eficiencia en el uso de la infraestructura portuaria, la libre competencia y la prestación eficiente del servicio público portuario.

Así las cosas, contrario a lo sostenido por la investigada, la imputación formulada sí se encuentra directamente vinculada con deberes y mandatos legales expresamente previstos en la Ley 1 de 1991, especialmente aquellos asociados a garantizar condiciones de libre acceso, neutralidad, igualdad operacional y adecuada prestación del servicio público portuario.

En consecuencia, no resulta acertado afirmar, como lo hace la **SPRBUN**, que esta Dirección pretendió sancionar autónomamente la mera infracción de actos administrativos o reglamentos internos, pues lo que se investiga realmente es si determinados comportamientos desplegados en ejercicio de la administración de la infraestructura portuaria concesionada pudieron afectar materialmente el servicio público portuario y desconocer las obligaciones legales que gobiernan dicha actividad.

Ahora bien, tampoco comparte esta Dirección la interpretación restrictiva efectuada por la investigada respecto del artículo 41 de la Ley 1 de 1991, por cuanto dicha disposición no puede analizarse de manera aislada y desarticulada del resto del régimen jurídico portuario, pues la potestad sancionatoria atribuida a esta Superintendencia recae precisamente sobre las infracciones al régimen legal aplicable a la actividad portuaria y a las obligaciones que gobiernan la prestación del servicio público correspondiente.

En esa medida, el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control atribuidas a esta Autoridad necesariamente implica la posibilidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, técnicas y operativas que concretan materialmente los deberes previstos en la Ley 1 de 1991 y que resultan indispensables para garantizar la adecuada prestación del servicio público portuario.

Aceptar la tesis propuesta por la investigada implicaría desconocer la naturaleza técnica, especializada y altamente reglada de la actividad portuaria, así como vaciar materialmente de contenido las competencias constitucionales y legales de inspección, vigilancia y control atribuidas a esta Superintendencia, bajo el entendido equivocado de que únicamente serían sancionables aquellas conductas descritas de manera absolutamente cerrada y autónoma dentro de la ley, desconociendo la posibilidad de concretar razonablemente el alcance de las obligaciones administrativas mediante criterios técnicos y remisiones normativas objetivas; máxime cuando lo cierto es que, en derecho administrativo sancionador, el principio de tipicidad no opera con el mismo grado de rigidez y taxatividad absoluta propio del derecho penal, precisamente porque la naturaleza técnica, dinámica y especializada de sectores como el portuario exige que determinados deberes funcionales y operativos puedan ser razonablemente

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

concretados a partir de normas complementarias, reglamentos técnicos y criterios objetivos que permitan delimitar adecuadamente el alcance de las obligaciones exigibles a los sujetos vigilados, siempre dentro del marco previamente definido por la ley. De allí la admisibilidad de tipos en blanco como se explicó en líneas anteriores.

Por consiguiente, concluye esta Dirección que los cargos formulados mediante la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024 fueron estructurados con plena observancia de los principios de legalidad y tipicidad, toda vez que (i) las conductas reprochadas fueron claramente individualizadas; (ii) los mandatos legales presuntamente desconocidos fueron expresamente identificados; (iii) existe correspondencia entre los hechos investigados y las obligaciones derivadas del régimen portuario; y (iv) los instrumentos técnicos y operativos citados dentro de la imputación operan únicamente como criterios complementarios que permiten concretar razonablemente el alcance de las obligaciones exigibles a la investigada dentro del marco de la prestación del servicio público portuario.

11.2 Argumentos procesales comunes presentados por la SPRBUN y ZELSA

11.2.1 Falta de competencia de la Superintendencia de transporte

a. Fundamentos de la solicitud

Los argumentos presentados por la **SPRBUN** se desarrollan con mayor detalle en los acápites 7.1.1.4 y 9.1.3. En síntesis, su reproche se estructuró a partir de los siguientes ejes argumentativos:

En primer lugar, la investigada señaló que esta entidad excedió sus funciones de inspección, vigilancia y control en el pliego de cargos formulado en la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024 en la medida en que asumió competencias de la **SIC** la **ANI** y autoridades jurisdiccionales.

En lo que se refiere a las competencias de la **SIC**, la investigada indicó que esta autoridad pretendió usurpar las funciones de control de integraciones empresariales y la determinación de un supuesto abuso de posición de dominio en la implementación o no del **MIO**. La Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024 pretende cuestionar el cumplimiento o no de la integración aprobada mediante la Resolución 255 de 2010 y la supuesta afectación de la competencia por parte de la SPRBUN y frente a los operadores portuarios, asuntos que conforme al artículo 6 de la Ley 1340 de 2009 son de conocimiento privativo de la Superintendencia de Industria y Comercio, autoridad única de competencia en Colombia.

El contenido de esa imputación revela que el objeto de reproche no guarda relación con la prestación del servicio público portuario, sino con el supuesto incumplimiento de la integración empresarial aprobada por la SIC. Aspectos como la venta de acciones, la enajenación de participaciones o la gobernabilidad de TECSA son ajenos al ámbito de inspección y vigilancia del servicio portuario y corresponden al control de integraciones empresariales. No existe en el pliego de cargos prueba ni argumentación tendiente a demostrar que esos hechos

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

tengan vínculo con la prestación del servicio portuario. Por el contrario, la autoridad se limita a reproducir el contenido del MIO, estimar su incumplimiento y concluir sin sustento que ello generó una afectación al servicio público.

En cuanto a las atribuciones de la **ANI**, la investigada manifestó que esta autoridad no puede suplantar a la entidad contratante aduciendo que su análisis no versa sobre el contenido del contrato y, a renglón seguido, valorar la interpretación e incumplimiento del contrato arguyendo que esto no es un asunto contractual. La **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** valoró el cumplimiento de la cláusula 12.19 del contrato de concesión portuaria número 9 del 21 de febrero de 1994 como si tuviera la posición de entidad contratante, lo cual resulta jurídicamente improcedente. La facultad de interpretar el contenido del contrato o de imputar incumplimientos recae única y exclusivamente en la Agencia Nacional de Infraestructura, tal como lo establece el artículo 4 de la Ley 80 de 1993.

En cuanto a la asunción de competencias de las autoridades jurisdiccionales, la investigada argumentó que según los artículos 26 y 31 de la Ley 1 de 1991, esta autoridad no le compete resolver conflictos de derecho privado entre particulares, y además el régimen jurídico de las sociedades portuarias es el del derecho privado. Por lo tanto, el **MIO** es un contrato celebrado entre particulares, por lo que los aspectos relativos a su cumplimiento, interpretación o ejecución son de exclusiva competencia de las partes contratantes y, en caso de controversia, de la autoridad judicial correspondiente.

Por otro lado, **ZELSA** señaló en el acápite 9.3.4 que esta Dirección carece de competencia para calificar conductas contrarias a la libre competencia, en la medida en que en los términos de la Ley 1340 de 2009, esa facultad fue atribuida exclusivamente a la **SIC**. Además, tampoco tiene competencia para resolver conflictos de naturaleza privada entre particulares conforme con el artículo 26 de la Ley 1 de 1991, por lo cual todo lo relacionado con el **MIO** corresponde a un acto entre privados que no refiere a una actividad portuaria y, en esa medida, su verificación o no le corresponde a otra autoridad.

b. Consideraciones de la Dirección

Esta Dirección considera que no le asiste razón a la investigada ni a **ZELSA**, cuando sostuvieron que la Superintendencia de Transporte -y particularmente esta Dirección de Investigaciones de Puertos- carece de competencia para adelantar la presente actuación administrativa, bajo el entendido de que los hechos objeto de investigación se relacionan realmente con asuntos de libre competencia económica, relaciones comerciales entre operadores portuarios y eventuales controversias derivadas de la ejecución contractual y operacional entre particulares, materias que, a su juicio, escapan de la órbita funcional de la autoridad portuaria y corresponderían, en todo caso, a competencias asignadas a otras autoridades administrativas, tales como la **SIC**, la **ANI**, o instancias judiciales. Lo anterior, en la medida en que los argumentos expuestos parten de una interpretación fragmentada y restrictiva de las competencias legalmente atribuidas a la **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** en materia portuaria, desconociendo el alcance integral de las funciones de inspección, vigilancia y control que el ordenamiento jurídico le confiere respecto de la prestación del

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

servicio público portuario y de las actividades desarrolladas en el marco de los contratos de concesión portuaria.

Así las cosas, el artículo 365 de la Constitución Política establece que corresponde al Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos, manteniendo en todo caso su regulación, control y vigilancia; a su vez, el numeral 22 del artículo 189 *ibidem* atribuye al Presidente de la República la función de ejercer inspección y vigilancia sobre la prestación de dichos servicios públicos; competencias que fueron delegadas a la Superintendencia de Transporte mediante los artículos 40 y 41 del Decreto 101 de 2000 y posteriormente desarrolladas por el Decreto 2409 de 2018, disposición que expresamente atribuyó a esta Entidad la facultad de vigilar, inspeccionar y controlar la debida prestación del servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura, así como adelantar y decidir las investigaciones administrativas a que haya lugar por infracciones relacionadas con tales materias.

Particularmente, el artículo 5 del Decreto 2409 de 2018 consagra dentro de las funciones de la Superintendencia de Transporte las de:

"(...)

3. Vigilar, inspeccionar y controlar el cumplimiento de las disposiciones que regulan la debida prestación del servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y la protección de los usuarios del sector transporte, salvo norma especial en la materia.

(...)

8. Adelantar y decidir las investigaciones administrativas a que haya lugar por las fallas en la debida prestación del servicio público de transporte, puertos, concesiones e infraestructura, servicios conexos, y o en la protección de los usuarios del sector transporte, de acuerdo con la normativa vigente.

(...)

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 (...)".

A su turno, el artículo 16 del decreto precitado atribuye expresamente a la Dirección de Investigaciones de Puertos la facultad de *"[t]ramitar y decidir, en primera instancia, las investigaciones administrativas que se inicien, de oficio o a solicitud de cualquier persona, por la presunta infracción a las disposiciones vigentes en relación con los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación, administración, explotación y/o mantenimiento de la infraestructura marítima, fluvial y portuaria de conformidad con la ley"*.

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Bajo este contexto, advierte esta Dirección que la presente actuación administrativa no se encuentra orientada a resolver controversias estrictamente privadas entre particulares, ni a determinar la configuración autónoma de prácticas restrictivas de la competencia en los términos propios del régimen de protección de la libre competencia económica; por el contrario, el objeto de la investigación corresponde a verificar si determinados comportamientos desplegados por la investigada, en su calidad de sociedad portuaria y administradora de infraestructura concesionada destinada a la prestación de un servicio público, pudieron afectar la prestación eficiente, continua, neutral y en condiciones de libre acceso del servicio público portuario, así como el cumplimiento de las obligaciones legales, reglamentarias y concesionales que le resultan exigibles en el marco del régimen portuario colombiano.

Precisamente, en la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024 se indicó que la presente actuación administrativa tuvo origen en distintas quejas y actuaciones preliminares relacionadas con presuntas restricciones al tránsito de carga, mercancías, equipos y personas dentro del terminal marítimo administrado por la **SPRBUN**, así como en posibles afectaciones al libre acceso, a la eficiencia operativa y a la prestación del servicio público portuario. Entre varias denuncias presentadas, la Dirección resaltó la queja trasladada por la **ANI** mediante Radicado 20215340676762 del 22 de abril de 2021, presentada por la sociedad **GRUPO PORTUARIO S.A.**, en la cual se puso en conocimiento de esta Autoridad la presunta realización de conductas que restringían el tránsito de carga y afectaban la operación portuaria al interior del terminal marítimo de Buenaventura; máxime cuando desde la remisión resultó evidente que tales hechos no obedecieron a una simple controversia privada o comercial entre operadores portuarios, sino a situaciones que, de manera preliminar, podían comprometer aspectos estructurales asociados a la prestación eficiente, continua, neutral y en condiciones de libre acceso del servicio público portuario. De allí que su análisis trascendiera el interés particular de las sociedades involucradas y se enmarcara directamente dentro de las funciones de inspección, vigilancia y control atribuidas legalmente a esta Superintendencia.

Así mismo, la Resolución en comento señaló que la Dirección tuvo conocimiento de diversas situaciones relacionadas con la implementación del Modelo Integrado de Operaciones - **MIO**, aunado a múltiples reclamaciones formuladas por distintos operadores y usuarios portuarios respecto de presuntas restricciones operativas, obstáculos en el acceso a la infraestructura portuaria y afectaciones en la prestación del servicio público, circunstancias que, precisamente por involucrar la operación, administración y funcionamiento eficiente de una infraestructura portuaria concesionada destinada a la prestación de un servicio público, sí resultaban susceptibles de inspección, vigilancia y control por parte de esta Superintendencia.

En tal sentido, el hecho de que dentro del análisis administrativo se valoren circunstancias relacionadas con restricciones operativas, tratos diferenciados entre operadores, obstáculos en el acceso a infraestructura portuaria, afectaciones en la logística operacional o eventuales ventajas derivadas de determinadas dinámicas empresariales, no implica que esta Autoridad haya asumido competencias propias de otras entidades administrativas o judiciales, pues dichos elementos son analizados únicamente en cuanto resultan relevantes para establecer si existió una afectación a la debida prestación del servicio

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

público portuario y al cumplimiento de las obligaciones que, en materia de eficiencia, continuidad, libre acceso y neutralidad operacional, recaen sobre la investigada como concesionaria y administradora portuaria. En consecuencia, el análisis de dichas circunstancias por parte de esta Autoridad no comporta el ejercicio de competencias propias de otras autoridades administrativas o judiciales, sino el examen de tales elementos únicamente en cuanto resulta relevantes para determinar si se afectó la adecuada prestación del servicio público portuario y el cumplimiento de las obligaciones propias del concesionario portuario.

Sumado a lo anterior, no puede perderse de vista que la propia Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024 precisó expresamente que la **SUPERTRANSPORTE** "(...) carece de competencia para realizar cualquier juicio de valor sobre las controversias y/o intereses particulares que sobre este contrato tengan los extremos negociales del mismo (...)"²⁸; no obstante, aclaró que cuando el eventual incumplimiento contractual genere efectos que pueden llegar a impactar o amenazar el servicio público portuario, dichas situaciones sí deben ser objeto de conocimiento y control por parte de esta Autoridad, precisamente en ejercicio de las competencias de inspección, vigilancia y control atribuidas legalmente a esta Superintendencia.

Así mismo, tampoco resulta de recibo la interpretación efectuada por la investigada respecto del parágrafo del artículo 5 del Decreto 2409 de 2018, pues si bien dicha disposición reconoce que entidades como la **ANI** conservan las competencias especiales atribuidas por la ley, ello de ninguna manera excluye ni limita las funciones de inspección, vigilancia y control asignadas a esta **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** respecto de la prestación del servicio público portuario y del cumplimiento del régimen legal aplicable a los sujetos vigilados; máxime cuando el ordenamiento jurídico prevé un esquema de competencias concurrentes y complementarias entre distintas autoridades administrativas, cada una dentro del ámbito material que le corresponde, sin que ello implique exclusividad absoluta ni desplazamiento de las funciones legalmente asignadas a esta Superintendencia.

En consecuencia, encuentra esta Dirección plenamente acreditada su competencia funcional y material para adelantar la presente actuación administrativa, en tanto los hechos objeto de investigación guardan relación directa con presuntas afectaciones a la prestación del servicio público portuario y al cumplimiento de las obligaciones derivadas del régimen legal portuario y del contrato de concesión respectivo, materias cuyo conocimiento fue expresamente atribuido por el legislador y el reglamento a la **SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE** y, específicamente, a la Dirección de Investigaciones de Puertos.

11.2.2 Vulneración del principio de non bis in idem en contra de la SPRBUN

a. Fundamentos de la solicitud

²⁸ Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024. Cfr. Página 10 en adelante.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Los argumentos presentados por la **SPRBUN** se desarrollan con mayor detalle en los acápites 7.1.1.4 y 9.1.3. En síntesis, su reproche se estructuró a partir de los siguientes ejes argumentativos:

En primer lugar, señaló que esta Dirección violó el principio del non bis in idem al formular, por segunda vez, pliego de cargos con identidad de investigada, objeto y causa, lo cual está prohibido por los artículos 29 de la Constitución Política y el artículo 3 del **CPACA**. Respecto de la identidad de sujeto refirió que las dos investigaciones fueron abiertas contra la **SPRBUN**. En lo que se refiere con la identidad de objeto manifestó que las dos investigaciones administrativas se enfocan en los mismos hechos, entiéndase (i) la falta de venta de las tres (3) acciones de **ZELSA**, (ii) la no enajenación de 674.997 de **TECSA** a terceros no socios de **TECSA**, (iii) la ejecución, directa o indirecta, por parte de la **SPRBUN** de actividades de Break Bulk, (iv) el ofrecimiento de beneficios operativos a clientes de otros operadores portuarios, (v) las dificultades al ingreso del personal y equipos de otros operadores portuarios, (vi) las limitaciones al horario de las operaciones, y, (vii) la creación de una herramienta tecnológica que no tenía disponibilidad de citas para porteo y/o urbano.

Frente al tercer aspecto, la investigada manifestó que hay una identidad de causa entre los pliegos de cargos, es decir, se cimentan en un mismo fundamento normativo, finalidad, motivos, hechos y alcance de la sanción, es decir, el artículo 1, 3, 41 de la Ley 1 de 1991.

Por su parte, **ZELSA** tal como fue detallado en el acápite 9.3.3 de este acto administrativo, manifestó que la **SIC** mediante la Resolución 44516 de 2026 formuló cargos por la implementación del **MIO** y por la supuesta realización de conductas discriminatorias. Por lo tanto, en el caso concreto, los bienes jurídicos protegidos por las normas de libre competencia (son la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica) son similares a los que salvaguarda el régimen portuario en los artículos 1 y 3 de la Ley 1 de 1991. Lo anterior, en la medida en que esa dualidad de normas protege la eficiencia económica y la libre participación de las empresas en el mercado.

b. Consideraciones de la Dirección

Con la finalidad de resolver la petición presentada por la investigada y por **ZELSA**, sea preciso traer a colación el artículo 29 de la Constitución Política que reza:

"ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

RESOLUCIÓN No

8324

DE

18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. (...)" (Subrayado fuera del texto original).

De conformidad con la anterior norma, dentro de las garantías que integran el derecho fundamental al debido proceso consagrado en la normatividad constitucional precitada, se encuentra aquella relacionada con la prohibición de que una persona sea investigada o juzgada más de una vez por los mismos hechos, garantía reconocida por la jurisprudencia y la doctrina constitucional bajo el principio del *non bis in idem*; frente al cual, la **CORTE CONSTITUCIONAL** ha señalado que, como manifestación del debido proceso, constituye una garantía orientada a impedir que una persona sea investigada o juzgada más de una vez por los mismos hechos, siempre que exista identidad de sujeto, objeto y causa. En palabras del Alto Tribunal Constitucional²⁹:

"observa la Corte que, de acuerdo a la disposición constitucional bajo análisis, no ser juzgado dos veces por el mismo hecho es un "derecho". De acuerdo a los criterios jurisprudenciales reiterados por esta Corte, éste derecho es fundamental y de aplicación directa e inmediata.

La función de este derecho, conocido como el principio non bis in idem, es la de evitar que el Estado, con todos los recursos y poderes a su disposición, trate varias veces, si fracasó en su primer intento, de castigar a una persona por la conducta por él realizada, lo cual colocaría a dicha persona en la situación intolerable e injusta de vivir en un estado continuo e indefinido de ansiedad e inseguridad. Por eso, éste principio no se circunscribe a preservar la cosa juzgada sino que impide que las leyes permitan, o que las autoridades busquen por los medios a su alcance, que una persona sea colocada en la situación descrita. De ahí que la Constitución prohíba que un individuo sea "juzgado dos veces por el mismo hecho."

El principio non bis in idem no es solo una prohibición dirigida a las autoridades judiciales con el fin de impedir que una persona ya juzgada y absuelta vuelva a ser investigada, juzgada y condenada por la misma conducta.

(...)

Adicionalmente, la Corte constata que el constituyente colombiano prefirió una consagración del principio non bis in idem según la cual la prohibición no está dirigida exclusivamente a una doble sanción. La prohibición se dirige a ser "juzgado" dos veces. Considera la Corte, que lo anterior se ajusta a los fundamentos del principio non bis in idem ya que la seguridad jurídica y la justicia material se verían afectadas, no sólo en razón de una doble sanción, sino por el hecho de tener una persona que soportar juicios sucesivos por el mismo hecho. El principio

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-870 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

non bis in idem prohíbe que después de que ha terminado conforme a derecho un juicio, posteriormente se abra investigación por el mismo "hecho" dentro de la misma jurisdicción. De tal manera que la expresión "juzgado" comprende las diferentes etapas del proceso de juzgamiento, no sólo la final. (...)".

De esta manera, la **CORTE CONSTITUCIONAL** ha precisado que el principio del *non bis in ídem* no solo prohíbe la imposición de una doble sanción respecto de unos mismos hechos, sino también que una persona sea sometida nuevamente a investigación o juzgamiento una vez ha culminado válidamente una actuación previa sobre la misma situación fáctica; empero, dicha garantía no opera de manera automática o indistinta, sino que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, su configuración se encuentra supeditada a la verificación de identidad de sujeto, objeto y causa entre las actuaciones objeto de comparación³⁰:

"(...) la Corte Constitucional ha explicado que el principio no prohíbe de manera absoluta la existencia de juzgamientos diversos por el mismo hecho, por ejemplo, cuando una conducta es objeto de reproche penal y disciplinario. La evaluación sobre el respeto por este derecho supone determinar si se presenta una "triple identidad" de persona, causa y objeto en las sanciones supuestamente concurrentes³¹(...)"

Sobre esa triple identidad, la Corte presentó en la sentencia C-244 de 1996 las siguientes consideraciones, posteriormente reiteradas en jurisprudencia constante:

"La identidad en la persona significa que el sujeto inculcado debe ser la misma persona física en dos procesos de la misma índole.

La identidad del objeto está construida por la del hecho respecto del cual se solicita la aplicación del correctivo penal. Se exige entonces la correspondencia en la especie fáctica de la conducta en dos procesos de igual naturaleza.

La identidad en la causa se refiere a que el motivo de la iniciación del proceso sea el mismo en ambos casos." (...)".

Así las cosas, de conformidad con los antecedentes expuestos, la Dirección advierte que no le asiste razón a la investigada cuando afirmó que fue vulnerado su principio del *non bis in ídem*, toda vez que del análisis integral de la actuación administrativa se evidencia que no se está ante dos actuaciones autónomas, independientes o sucesivas adelantadas respecto de unos mismos hechos como parece entenderlo la **SPRBUN**, sino que, en su lugar, el escenario corresponde a una misma actuación administrativa que, en ejercicio de las facultades de control de legalidad y revocatoria directa previstas en los artículos 41 y 93 de la Ley 1437 de 2011, debió ser retrotraída parcialmente con el propósito de ajustar determinadas actuaciones procesales y salvaguardar plenamente las garantías

³⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-914 de 2013. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

³¹ Ver Corte Constitucional, Sentencia C-391 de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

sustanciales y procedimentales de los sujetos procesales involucrados en el presente trámite.

Así las cosas, mediante la Resolución 767 del 09 de febrero de 2024, esta Dirección dispuso la revocatoria íntegra de la Resolución 2661 del 08 de agosto de 2022 -acto mediante el cual inicialmente se ordenó la apertura de investigación y formulación de cargos- así como de otras decisiones de trámite posteriores -como las Resoluciones 6129 de 2023 y 7169 de 2023, y parcialmente las Resoluciones 9252 de 2022 y 464 de 2023-; no obstante, en dicho acto administrativo se precisó expresamente que tal determinación "(...) *no archiva en forma automática la presente actuación administrativa (...)*"³², sino que obedecía a la necesidad de ajustar a derecho la resolución mediante la cual se dio inicio a la investigación, conservando incluso plena validez respecto de diversas pruebas ya practicadas y recaudadas dentro del expediente.

Bajo esta línea, la propia Resolución 767 de 2024 dejó sentado que la actuación administrativa iniciada con ocasión de las denuncias y actuaciones preliminares adelantadas por esta Autoridad continuaba vigente, razón por la cual no se produjo una terminación definitiva del trámite, ni un archivo de la actuación, ni mucho menos una decisión de fondo que hubiese agotado el ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria respecto de los hechos objeto de investigación pues, por el contrario, lo que se presentó fue una medida orientada a corregir actuaciones procesales específicas dentro del mismo expediente administrativo, preservando la validez de actuaciones probatorias previamente practicadas y garantizando el debido proceso de las partes e intervinientes.

Así las cosas, la expedición posterior de la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024 no constituyó el inicio de una nueva actuación administrativa autónoma o independiente frente a hechos ya decididos, sino que correspondió a la continuación y adecuación jurídica de la misma actuación administrativa adelantada por esta Dirección respecto de las conductas atribuidas a la **SPRBUN**. Nótese, además, que la propia Resolución 2216 de 2024 hizo referencia expresa a la actuación previamente adelantada mediante la Resolución 2661 de 2022, así como a la revocatoria dispuesta mediante la Resolución 0767 de 2024, precisando que la actuación continuaba y que la Dirección había recaudado suficiente material probatorio para establecer la existencia de mérito para abrir nuevamente la investigación administrativa dentro del mismo trámite.

En ese sentido, mal podría predicarse la configuración de un doble juzgamiento o de actuaciones administrativas paralelas respecto de unos mismos hechos, cuando lo cierto es que nunca existió una terminación válida y definitiva de la actuación inicialmente abierta mediante la Resolución 2661 del 08 de agosto de 2022 ya que, precisamente, conforme al alcance fijado por la Corte Constitucional, el principio del *non bis in ídem* supone que una persona sea sometida nuevamente a investigación o juzgamiento una vez ha culminado válidamente una actuación previa respecto de los mismos hechos, circunstancia que no se configura en el presente asunto, toda vez que la actuación administrativa objeto de análisis ha correspondido, desde su inicio, a un único

³² Cfr. Resolución 767 del 09 de febrero de 2024, página 25.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

trámite administrativo sancionatorio que fue objeto de ajustes procesales internos orientados a preservar la legalidad y las garantías procesales de los sujetos involucrados.

De esta manera, insiste esta Autoridad, los argumentos planteados sobre la presunta violación al principio del *non bis in ídem* no están llamados a prosperar puesto que no se evidencia la existencia de dos actuaciones administrativas distintas, independientes o concurrentes adelantadas simultáneamente contra la investigada por los mismos hechos, sino una única actuación administrativa respecto de la cual esta Dirección ejerció las facultades legales de revocatoria y corrección procesal previstas en los artículos 93 y 41 del CPACA, respectivamente, con el propósito de garantizar el debido proceso y adoptar las decisiones correspondientes conforme a derecho.

11.2.3 Caducidad de la potestad sancionatoria de la superintendencia de transporte

a. Fundamentos de la solicitud

La **SPRBUN**, tal como fue señalado en los acápites 7.1.1.6 y 9.1.9 de este acto administrativo solicitó que se decrete la caducidad respecto de los comportamientos imputados en el cargo primero de la Resolución de Apertura, es decir, todo lo relacionado con la no implementación del **MIO**.

Sobre el anterior punto, la investigada manifestó que los hechos que implicaron la no implementación del **MIO**, en los términos aprobados en la Resolución 255 del 14 de enero de 2010 de la **SIC**, acontecieron en 2013. Es decir, hace trece (13) años. Por lo tanto, es deber de la autoridad dar aplicación al artículo 52 del CPACA que establece que *"la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho"*.

A su vez, la investigada manifestó que, aun adoptando el criterio adoptado por esta Dirección, los hechos habrían cesado en 2015 o, a más tardar, en mayo de 2016 con la disolución de **TECSA**. En consecuencia, la facultad sancionatoria habría caducado entre 2018 y 2019.

Así mismo, la investigada señaló que la fecha adoptada por la Superintendencia como límite temporal, esto es, el 14 de diciembre de 2021, es completamente arbitraria, debido a que se encuentra sustentada en un hecho ajeno al control de la **SPRBUN** -el levantamiento de una medida cautelar ordenada por la **SIC** - que no tiene relación con los hechos investigados ni puede considerarse como una manifestación de infracción o como fecha de terminación de una supuesta conducta continuada. Por lo tanto, no existe fundamento jurídico que permita extender el cómputo de caducidad hasta esa fecha, lo que evidencia una interpretación caprichosa de los plazos legales.

La investigada manifestó que tampoco puede alegarse que la conducta sea continuada o permanente porque los hechos investigados fueron actuaciones puntuales y agotadas en el tiempo. La no venta de acciones o la disolución de una sociedad no generan un estado antijurídico que perdure ni pueden mantenerse por decisión del administrado. Son actos instantáneos que se

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

consuman en la fecha en que ocurren. Tampoco hay un comportamiento homogéneo o reiterado, pues la Superintendencia mezcla hechos societarios, contractuales y operativos sin conexión ni continuidad entre sí.

Por su parte, **ZELSA** sostuvo que conforme al artículo 52 del CPACA, la facultad sancionatoria caduca a los tres (3) años contados desde la ocurrencia de los hechos, en donde en el caso concreto los hechos investigados datan hasta el 14 de diciembre de 2021, por lo cual no hay hechos posteriores respecto de los cuales la **SPRBUN** hubiere podido ejercer su derecho de defensa.

En ese orden, en la presente investigación tampoco se logró acreditar un comportamiento continuado, por lo cual, desde el 14 de diciembre y hasta la fecha de presentación de los alegatos transcurrieron más de tres años lo que deviene en la caducidad de la facultad sancionatoria de esta Superintendencia.

b. Consideraciones de la Dirección

Sea lo primero señalar que la caducidad de la facultad sancionatoria de esta Superintendencia se encuentra prevista en el artículo 52 del **CPACA**, que dispuso lo siguiente:

"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 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".

De esta forma, es claro para la Dirección que el término de caducidad de la facultad sancionatoria de esta Superintendencia, cuando investiga conductas contrarias al régimen portuario, es de tres (3) años –contados a partir de la ejecución de la conducta, o del último hecho constitutivo en los casos de conductas continuadas– y hasta que el acto administrativo sancionatorio haya sido notificado. Lo anterior, implica que los supuestos para contabilizar el término de caducidad dependen de si se trata de una conducta de ejecución instantánea o continuada en el tiempo. Sobre este punto, el **CONSEJO DE ESTADO**, en sentencia del 12 de abril de 2018, indicó lo siguiente:

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

De acuerdo con lo anterior, las conductas instantáneas son aquellas que se ejecutan y agotan en un solo momento. Por el contrario, las conductas continuadas *"se prolongan en el tiempo, lo que significa que la comisión de la conducta objeto de investigación tiene el carácter de permanente o continuada, de tal suerte que la facultad sancionatoria de la administración debe computarse a partir de la comisión o realización del último acto de ejecución"*³³.

De conformidad con las consideraciones que anteceden, la Dirección se pronunciará respecto de la alegada caducidad para cada uno de los cargos imputados en la presente investigación administrativa:

Respecto del cargo primero, la **SPRBUN** señaló que los hechos que implicaron la no implementación del **MIO**, en los términos aprobados en la Resolución 255 del 14 de enero de 2010 de la **SIC** cesaron como máximo en el 2016, por lo cual, la facultad sancionatoria de esta Superintendencia caducó en el 2019. Además, la investigada consideró que la extensión de la caducidad realizada por la Dirección en donde tuvo como fecha del último acto el 14 de diciembre de 2021 fue completamente arbitrario, como quiera que el levantamiento de una medida cautelar ordenada por la **SIC** es un hecho ajeno a su voluntad, que no tiene relación con los hechos investigados ni tampoco puede considerarse como el fundamento para acreditar una conducta continuada. Sobre este punto, la Dirección considera que le asiste la razón a la investigada cuando afirmó que el levantamiento de una medida cautelar no puede tomarse como base para realizar el conteo del término de la caducidad. Lo anterior, por cuanto esa decisión adoptada por la **SIC**, se dio en el marco de un trámite por competencia desleal entre **OPP GRANELES** contra la **SPRBUN**, en donde los intereses y los bienes jurídicos protegidos en ese escenario son muy diferentes a los que protege esta Superintendencia, por lo cual, mal podría considerarse un hecho ajeno a lo que se debate en esta actuación administrativa para establecer el conteo de la caducidad de esta Dirección.

Así las cosas, y una vez aclarado lo anterior, la Dirección advierte que conforme con el artículo 52 del **CPACA** y el alcance de la imputación realizada en el cargo primero en la Resolución de apertura, la facultad sancionatoria de esta Superintendencia se encuentra caducada desde el 2019, por lo cual en la parte resolutive de este acto administrativo se resolverá lo que corresponda.

Por otro lado, **ZELSA** manifestó que no existe evidencia de la ocurrencia de hechos posteriores al 14 de diciembre de 2021, por lo cual la facultad sancionatoria de esta Superintendencia se encuentra caducada. Al respecto, esta Dirección aclara que este argumento no está llamado a prosperar, en la medida en que el cargo segundo imputado a la **SPRBUN** se encuentra conformado por una serie de evidencias que dan cuenta de un patrón de comportamiento que se extendió de manera continuada hasta por lo menos el 30 de junio de 2023. Lo anterior, según la información aportada por la **DIRECCIÓN TERRITORIAL DE LA OFICINA ESPECIAL DE BUENAVENTURA – MINISTERIO DE TRANSPORTE**³⁴ mediante el radicado 20255340452982 y la

³³ Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia del 12 de abril de 2018. Rad. 2012-00788- 01.

³⁴ Expediente con Radicación 5EE2021977690900000552 del 13 de mayo de 2021.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES³⁵ a través del radicado 20255340401672. Es de resaltar que esas pruebas no corresponden con evidencias nuevas o que no fueron objeto de contradicción de los intervinientes como quiera que mediante la Resolución 12963 del 23 de julio de 2025, la Dirección le corrió traslado a la investigada y los terceros interesados para que ejercieran su derecho de defensa sobre estas evidencias, en donde, por ejemplo, la **SPRBUN** mediante el radicado 20255340834142 del 1 de agosto de 2025 describió traslado respecto de las pruebas que fueron objeto de traslado.

Así las cosas, la Dirección advierte que la alegada caducidad únicamente es procedente respecto del cargo primero, por lo cual el análisis de la Dirección se enfocará en determinar si los comportamientos imputados en el cargo segundo prestan el mérito suficiente o no para imponer una sanción administrativa en contra de la investigada.

11.3 De la tacha de testigo presentada por GRUPO PORTUARIO Y OTROS

a. Fundamentos de la solicitud

GRUPO PORTUARIO Y OTROS, en la declaración rendida el 6 de septiembre de 2024³⁶ por **ANDRÉS QUINTERO MÚNERA**, en su calidad de ex asesor y vocero de varios operadores portuarios, y mediante el radicado 20245341606122 del 18 de septiembre de 2024³⁷, formularon tacha de testigo en los términos del artículo 211 del Código General del proceso, como quiera que en su criterio, la imparcialidad del declarante se vio afectada por su relación profesional vigente para la fecha de la práctica de la prueba con uno de los accionistas de la **SPRBUN**.

b. Consideraciones de la Dirección

La Dirección, con el fin de analizar la solicitud presentada por los terceros interesados, la responderá conforme con la estructura que se expone a continuación: (i) expondrá el análisis jurídico de la noción de tacha de testimonio; (ii) analizará los fundamentos que dieron lugar a la formulación de la tacha junto con la respuesta por parte de este Despacho.

(i) De la tacha de testimonio

Según lo contemplado en el artículo 211 de la Ley 1564 de 2012 *"Cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que afecten su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencias, sentimientos o interés en relación con las partes o sus apoderados, antecedentes personales u otras causas.*

³⁵ Expediente con Radicación 2023-800-00257.

³⁶ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMITIVA; Carpeta 48_PERIODO PROBATORIO 2; Carpeta Declaración Andrés Quintero Múnera. Archivos denominados: declaración Andrés Quintero Múnera -Parte 1.mp4 y Diligencia declaración Andrés Quintero Múnera-20240906_142812-Parte 2.mp4 120245341606122_00002.pdf.

³⁷ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMITIVA; Carpeta 64_Rad OPP 20245341606122-18-09-24 tacha. Archivo denominado: 120245341606122_00002.pdf.

RESOLUCIÓN No

8324

DE

18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

La tacha deberá formularse con expresión de las razones en que se funda. El juez analizará el testimonio en el momento de fallar de acuerdo con las circunstancias de cada caso." (Subrayas por fuera del texto original).

Así, el ordenamiento jurídico contempla la tacha como una figura a través de la cual las partes pueden cuestionar la credibilidad de un testigo bajo determinados criterios legales, con el propósito de advertir su valoración como testigo sospechoso. Sin embargo, tal y como lo indica la norma en cita, le corresponderá a la autoridad respectiva analizar o valorar el testimonio al momento de tomar una decisión, con base en las circunstancias del caso bajo estudio.

Al respecto, la jurisprudencia ha ilustrado reiteradamente la figura de tacha de testigos, siguiendo el sentido de la norma en cita. Así, en sentencia 11001-03-15-000-2002-0519-01(PI-047) del 11 de marzo de 2003 (C.P. Gabriel Mendoza Martelo), el Consejo de Estado estableció lo siguiente:

"(...)si bien es cierto que los testigos objetados tienen la calidad de denunciantes o demandantes en otros procesos en donde puede estar involucrado el aquí demandado, por el interés subrepticio que de él se predica en todo este asunto, tal circunstancia, por sí sola, no impone su descalificación, pues, como bien se sabe, el dicho de los mismos debe valorarse al amparo de los principios de la sana crítica que implica echar mano de las máximas de la experiencia y de las reglas del pensamiento lógico. Labor que también supone la verificación de si existe coincidencia entre la información que suministra el testigo y la que se desprende de otras evidencias recopiladas, pues si ello ocurre su credibilidad aumenta y en caso contrario podría afectarse (...) Sin embargo, la Sala considera que la objeción así entendida si bien podría plantearse, su examen no conduce inexorablemente a la decisión de despojar de credibilidad a unas afirmaciones claramente explicativas de las circunstancias en que se sustentan, con indicación precisa del porqué de su conexión con el asunto, enmarcadas además dentro de un contexto específico donde concurren otros elementos de convicción que les sirven de respaldo (...)"

Igualmente, el **CONSEJO DE ESTADO** (Sentencia del 18 de mayo de 2017, Rad. 68001-23-31-000-2004-00759-01(39037), Sección Tercera, Subsección C, M.P. **JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**), decantó las siguientes consideraciones:

"(...) el artículo 211 del Código General del Proceso definió que cualquiera de las partes podrá tachar el testimonio de las personas que se encuentren en circunstancias que puedan afectar su credibilidad o imparcialidad, en razón de parentesco, dependencia, sentimientos o intereses que tengan con las partes o sus apoderados, de sus antecedentes personales u otras causas que, en todo caso, dependerán del concepto del juez, por cuanto la sola circunstancia de que los testigos sean parientes de una de las partes o tengan algún sentimiento o interés, no conduce necesariamente a deducir que ellos inmediatamente falten a la verdad, circunstancia de más para justificar que el juez se encuentre obligado a recibir el testimonio aunque el testigo sea tachado de sospechoso.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

(...)Así, debe señalarse con relación al testimonio que su valoración y ponderación requiere del juez, como en todos los casos, determinar el valor de convicción del mismo y su real dimensión, se itera, bajo su apreciación en conjunto y con aplicación de las reglas de la sana crítica, ejercicio cuya complejidad se acentúa en tratándose de testimonios de oídas o aquellos calificados como sospechosos, los cuales, según se infiere de lo dicho en líneas anteriores, no pueden ser desechados de plano sino que rigidizan su valoración de cara al restante material probatorio, por cuanto serán examinados con mayor severidad. Debe entenderse, entonces, que son, precisamente, las reglas de la sana crítica las que aconsejan que tanto el testigo sospechoso como el ex audito, se aprecie con mayor rigor, se someta a un tamiz más denso de aquel por el que deben pasar las declaraciones libres de sospecha o cuya percepción fue directa o se subvaloren. Pero sin que puedan desecharse bajo el argumento del parentesco, interés o falta percepción directa, sino porque confrontados con el restante material probatorio resultan contradictorios, mentirosos, o cualquier circunstancias que a criterio del juez merezca su exclusión o subvaloración".

En adición, el **CONSEJO DE ESTADO** (Consejo de Estado. Sección Segunda. Subsección B. 18 de mayo de 2017. Exp. 630012333000201300 15401(2170-2015). C.P. **SANDRA IBARRA**) ha precisado lo siguiente:

"(...)Respecto de los testigos sospechosos, quienes se encuentran en situaciones que afectan su credibilidad e imparcialidad y cuya declaración, si bien puede recibirse, ha de analizarse con severidad, es decir, la norma citada en precedencia no permite que de antemano y solo con la manifestación de tacha se descalifique el testigo y se impida la recepción de la declaración, sino todo lo contrario, una vez rendida la versión jurada deberá ser apreciada con mayor severidad de tal manera que al valorarla se someta a un tamiz más denso de aquel por el que deben pasar las declaraciones libres de sospecha, por lo que la regulación contenida en la disposición prenotada es la manifestación de las reglas de la sana crítica aplicada al ordenamiento procesal".

Una vez indicadas las anteriores consideraciones, es claro que el efecto de la procedencia de la tacha no es otro que el de valorar la prueba testimonial con mayor rigor, sin que ello conlleve a su descalificación ni a su exclusión dentro del acervo probatorio. Tal valoración deberá realizarse con base en los criterios de la sana crítica, mismos que han sido objeto de pronunciamiento de la jurisprudencia (Cfr. **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**. Sala de Casación Sentencia de septiembre 7 de 1993, exp. 3475. En ese mismo sentido, en **CONSEJO DE ESTADO**. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencias de julio 19 de 2007, rad. 2006-2791-01., C.P. **MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN**; y de junio 13 de 2013, rad. 1997-11812-01, C.P. **ENRIQUE GIL BOTERO**).

(ii) De la tacha formulada por GRUPO PORTUARIO Y OTROS en contra de ANDRÉS QUINTERO MÚNERA

En síntesis, **GRUPO PORTUARIO Y OTROS** formularon tacha de sospecha en contra del testimonio de **ANDRÉS QUINTERO MÚNERA**, en su calidad de ex asesor y vocero de varios operadores portuarios, quien en la presente investigación rindió declaración el 6 de septiembre de 2024, sobre "lo que fue

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

*la génesis, planeación y desarrollo del **MIO** en sus dos fases, en particular, para que explique las razones por las cuales se presentaron dificultades durante la segunda fase del mismo, y en general, para que declare sobre todo lo que le conste sobre los hechos materia de investigación dentro del presente proceso administrativo".*

La tacha como se indicó anteriormente se fundamentó en la relación profesional que el declarante tenía vigente para la fecha de la práctica de la prueba con uno de los accionistas de la **SPRBUN**. En ese orden, la Dirección a continuación presenta sus consideraciones en relación con los fundamentos de tacha, así:

En primer lugar, tal como consta en la declaración de **ANDRÉS QUINTERO MÚNERA**, el testigo se desempeñó como asesor y vocero de varios operadores portuarios para la época de implementación de las fases del **MIO**, esto es, desde el 2008 hasta 2013 aproximadamente. Sin embargo, trayendo a colación lo decantado por la jurisprudencia, el hecho de que el testigo haya sido asesor de varios operadores portuarios para la implementación del **MIO** o incluso que para la fecha de recepción del testimonio (6 de septiembre) tuviera una relación profesional con un accionista de la **SPRBUN**, no implica *per se* su descalificación ni la pérdida de credibilidad de su dicho, siempre y cuando existan afirmaciones explicativas de las circunstancias del caso, su conexión y relevancia con el asunto en discusión, así como su pertinencia frente al contexto específico en el que concurren otros medios de convicción que permitan corroborar la coherencia de tales afirmaciones.

En ese sentido, esta Dirección encuentra que la declaración rendida por el referido testigo, fue (i) explicativa de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fue implementado el **MIO**, así como su participación en la implementación de éste; (ii) la declaración fue responsiva, exacta y completa; (iii) la declaración guarda solidez y coherencia interna; (iv) la declaración guarda concordancia con los demás medios de prueba disponibles en el proceso; (v) no existe objeción alguna frente a la probidad del declarante.

En segundo lugar, el hecho que el declarante para el 6 de septiembre de 2024 tuviera una relación profesional con un accionista de la **SPRBUN** debe analizarse con especial detenimiento, si se tiene en cuenta la fecha de implementación del **MIO** (2008 a 2013). En ese orden, para las fechas de implementación de este modelo el declarante era asesor de varios operadores portuarios que hicieron parte del **MIO**, más no existe evidencia que de manera simultánea tuviera para esa época alguna relación profesional con un accionista de la **SPRBUN**.

La anterior circunstancia (relación profesional en el 2024 con un accionista de la **SPRBUN**), no conlleva a la inmediata descalificación o pérdida de credibilidad del testimonio. En todo caso, el alcance de la formulación de una tacha de sospecha, de resultar procedente, se limita a que esta Dirección realice una valoración del testimonio con una mayor rigurosidad y severidad siguiendo las reglas de la sana crítica, sin que su sola formulación implique la exclusión inmediata de la prueba controvertida ni de los documentos aportados; pues dicha prueba puede merecer plena credibilidad, máxime si los hechos que relata se encuentran respaldados con otras pruebas o indicios que la hagan verosímil.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

DÉCIMO SEGUNDO: Que teniendo en cuenta la actuación procesal surtida hasta este punto de la investigación, la Dirección procederá a establecer si las conductas endilgadas a la **SPRBUN** prestan mérito para concluir sobre la infracción o no de la normatividad portuaria que se utilizó como fundamento para soportar la imputación jurídica en el caso concreto. Para tal fin, se tendrá en cuenta el siguiente orden. En primer lugar, se hará referencia al cargo primero relacionado con el **MODELO DE INTEGRACIÓN OPERATIVA MIO**. En segundo lugar, se referirá al segundo cargo imputado a la investigada.

12.1 Respetto del cargo relacionado con el MODELO DE INTEGRACIÓN OPERATIVA MIO

12.1.1 Del cargo imputado

La Dirección indicó que a partir de la expedición de la Resolución 255 del 14 de enero de 2010 de la **SIC** "a través de la cual se aprobó el Modelo de Integración Operativa" la investigada **(i)** No habría realizado la venta de las tres (3) acciones a la sociedad **ZELSA**, **(ii)** No habría facilitado y/o realizado la enajenación del equivalente al 14,99993% de la composición accionaria de **TECSA** (674.997 acciones) a los terceros operadores no socios de **TECSA** que para el momento prestaran actividades relacionadas con el alcance en servicios y territorial del **MIO** y **(iii)** No habría ejecutado actividades de operación portuaria para el manejo de contenedores y carga general suelta (Break Bulk) dentro de las áreas concesionadas objeto del **MIO** de manera directa e indirecta, lo cual habría vulnerado la prohibición de evitar privilegios y discriminaciones entre los usuarios de sus servicios.

12.1.2 Consideraciones de la Dirección respecto cargo imputado

Sin perjuicio que la Dirección en el acápite 11.3.3 de este acto administrativo advirtió que la facultad sancionatoria de esta Superintendencia se encuentra caducada respecto de los comportamientos relacionados con el cargo primero, a continuación, se expondrán las consideraciones por las cuales aún a pesar de la circunstancia anterior, este cargo estaría llamado a ser archivado. Para ese propósito, en primer lugar, hará referencia de manera general al **MIO** y sus fases de implementación, en segundo lugar, se referirá a lo probado en la presente actuación administrativa respecto de ese modelo y, en tercer lugar, expondrá las conclusiones relacionadas con el cargo imputado.

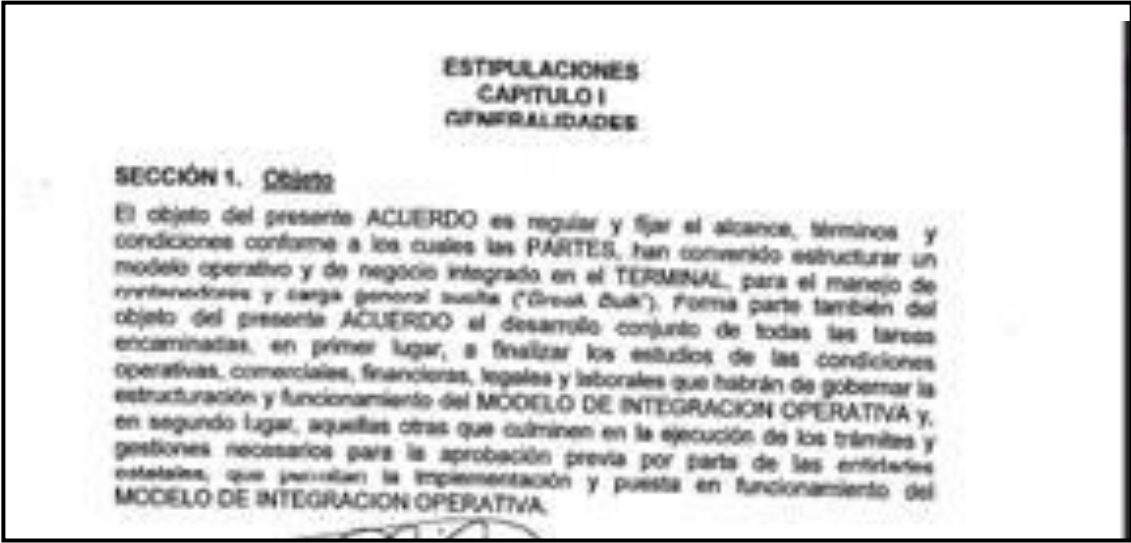
12.1.2.1 De la implementación del MIO

De acuerdo con la aprobación realizada por la **SIC** mediante la Resolución 255 de 2010, el **MIO** consistió en un modelo de integración operativa suscrito entre la **SPRBUN**, **MARITRANS S.A.** (en adelante **MARITRANS**), **GRANPORTUARIA BUENAVENTURA LTDA.** (en adelante **GRANPORTUARIA**), **TECSA** (hoy disuelta), **ELEQUIP S.A.** (en adelante **ELEQUIP**) y **NAUTISERVICIOS S.A.** (en adelante **NAUTISERVICIOS**), cuyo objeto consistió en:

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Imagen 2 Objeto del MIO



Fuente: información disponible en el expediente³⁸.

De la anterior imagen, se puede observar que el objeto del **MIO** fue fijar el alcance, los términos y las condiciones bajo las cuales se estructuraría el modelo para el manejo de contenedores y carga general suelta (*Break bulk*).

A su vez, según la sección 2 del modelo, el alcance del **MIO** fue aunar conocimientos, esfuerzos, recursos y equipos para materializar el alcance de servicios, territorial, funcional, equipamiento, mercados integrados y operativo, de la siguiente manera:

"(...)

2.1.1 **El alcance de servicios**, será la prestación de servicios portuarios para el manejo de contenedores y carga general suelta (*Beak Bulk*).

2.1.2 **El alcance territorial**, serán las áreas concesionadas, explotadas, arrendadas y/o administradas por la SPRBUN y/o las entidades vinculadas a ésta, de tal forma que se mantenga la operación integral en el Terminal Marítimo de Buenaventura y terrenos de la antigua Zona Franca. El área territorial así demarcada se la denomina, en el presente ACUERDO el TERMINAL.

2.1.3 **El alcance funcional**, corresponde a la gestión comercial, administrativa y operativa de los servicios que actualmente prestan los OPERADORES SOCIOS DE TECSA y los TERCEROS OPERADORES NO SOCIOS DE TECSA que se adhieran al presente Acuerdo, que estará única y exclusivamente, a cargo de TECSA.

³⁸ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMITIVA; Carpeta 33_Descargos SPRBUN 20245340814842 29-03-24; Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024 (2); Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024; Carpeta PRUEBAS 2; Carpeta INVESTIGACION ADMINISTRATIVA; Carpeta Pruebas relacionadas MIO. Archivo denominado: Acuerdo.pdf.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

*2.1.4 **El alcance de equipamiento**, comporta que los equipos actualmente en cabeza de los OPERADORES SOCIOS DE TECSA y de los TERCEROS OPERADORES NO SOCIOS DE TECSA que se adhieran al presente Acuerdo, continuarán siendo activos de dichas compañías, pero se dejarán a disposición de TECSA, para la operación integrada en el TERMINAL, con el alcance y efectos de que trata la **Sección 6**.*

*2.1.5 **El alcance de mercados integrados**, implica que los OPERADORES SOCIOS DE TECSA y los TERCEROS OPERADORES NO SOCIOS DE TECSA que se adhieran al presente Acuerdo, no emprenderán ni continuarán de manera independiente y autónoma, la realización de tareas propias de su actividad como operadores portuarios frente al alcance de servicios y territorial, previamente definido en las **secciones 2.1.1 y 2.1.2**.*

*2.1.6 **El alcance operativo**, implica que la SPRBUN será quien determine las condiciones operativas para la prestación de los servicios, niveles de eficiencia e índices de servicio del MODELO DE INTEGRACIÓN OPERATIVA, de manera tal que se cumpla con los propósitos de la optimización, competitividad y desempeño con estándares internacionales en el TERMINAL, lo cual significa que la SPRBUN será la "Torre de Control" dentro del TERMINAL"³⁹.*

De conformidad con el objeto y el alcance del **MIO**, se tiene que fue concebido como un instrumento orientado a maximizar la eficiencia operativa en la instalación portuaria administrada por la **SPRBUN**. En ese orden, ese modelo fungió como un vehículo que permitiría coordinar y optimizar las operaciones portuarias de los distintos operadores en donde concentraría las actividades por nivel de especialidad en **TECSA**, bajo un esquema ordenado, eficiente, complementario en el que cada interviniente contribuiría al objetivo común de mejorar la competitividad en el puerto.

De igual manera, como un elemento de gobernanza para garantizar la integración operativa y comercial del **MIO**, la sección 3 contempló una reforma estatutaria en **TECSA** que permitiera la gobernabilidad y lo adopción de decisiones al interior de esta:

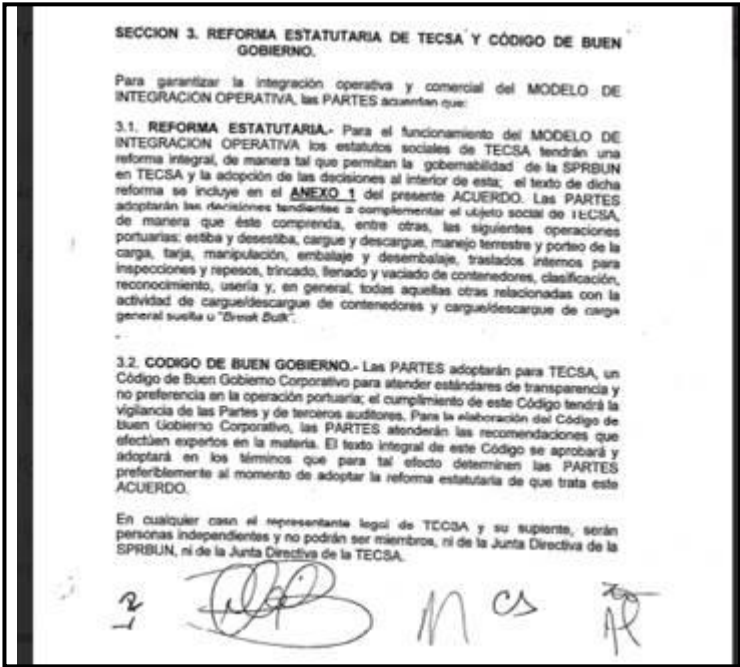
ESPACIO EN BLANCO

Imagen 3 Reforma estatutaria de TECSA y código de buen gobierno

³⁹ Ibidem.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"



Fuente: información disponible en el expediente⁴⁰.

Como se puede observar, el **MIO** acordó una reforma estatutaria en la cual el objeto social de **TECSA** comprendería el desarrollo de las siguientes actividades portuarias: estiba y desestiba, cargue y descargue, manejo terrestre y porteo de la carga, tarja, manipulación, embalaje y desembalaje, traslados internos para inspecciones y repesos, trincado, llenado y vaciado de contenedores, clasificación, reconocimiento, usería y, en general, todas aquellas otras relacionadas con la actividad de cargue y descargue de contenedores y cargue y descargue de carga general suelta.

A su vez, los integrantes del **MIO** acordaron la recomposición accionaria de **TECSA** para lo cual y con la finalidad de garantizar la gobernabilidad de la **SPRBUN** en **TECSA**, acordaron la venta de tres (03) de las acciones que la **SPRBUN** tenía en **TECSA** a **ZELSA**, lo cual hizo parte de la **FASE: SPRBUN Y ZELSA**:

Imagen 4 Sección 4 Recomposición accionaria y venta de acciones

⁴⁰ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMITIVA; Carpeta 33_Descargos SPRBUN 20245340814842 29-03-24; Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024 (2); Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024; Carpeta PRUEBAS 2; Carpeta INVESTIGACION ADMINISTRATIVA; Carpeta Pruebas relacionadas MIO. Archivo denominado: Acuerdo.pdf.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

SECCION 4. RECOMPOSICION ACCIONARIA Y VENTA DE ACCIONES

4.1. RECOMPOSICION ACCIONARIA.- Para lograr la gobernabilidad de la SPRBUN al interior de TECSA se hace necesario una recomposición del porcentaje accionario que hoy tiene la SPRBUN en TECSA, de tal forma que la SPRBUN venderá TRES (3) acciones a la sociedad ZELSA.

Cuadro 1 Recomposición de acciones en el Modelo de Integración Operativa Fase SPRBUN y ZELSA		
NOMBRE	NÚMERO DE ACCIONES	PORCENTAJE
SPRBUN	2.341.829	52,040644444444%
ELEQUIP S.A.	539.542	11,989822222%
NAUTISERVICIOS S.A.	539.542	11,989822222%
MARITRANS LTDA.	539.542	11,989822222%
GRANPORTUARIA BUENAVENTURA LTDA	539.542	11,989822222%
ZELSA	3	0,000066666666667%
	4.500.000	100%

La venta de estas tres (3) acciones a ZELSA podrá realizarse una vez suscrito el presente documento.

PARÁGRAFO.- Las PARTES del presente ACUERDO, se comprometen a renunciar al derecho de preferencia, en la respectiva Asamblea de Accionistas en la cual se someta a votación la operación de recomposición accionaria de TECSA para la efectividad de lo previsto en el presente Punto.

Fuente: información disponible en el expediente⁴¹.

En línea con lo anterior, el **MIO** también contempló la enajenación del equivalente al 14,99993% de la composición accionaria de **TECSA** (674.997 acciones) a favor de los terceros operadores no socios de **TECSA**, que para el momento prestaran actividades y/o servicios objeto del **MIO**, la cual hizo parte de la "**FASE: INGRESO TERCERO OPERADORES NO SOCIOS DE TECSA**" (sección 4.2.3 del **MIO**).

Adicionalmente a todo lo anterior, la sección 8 del **MIO** estableció las obligaciones de las partes, entre las cuales se destacan las siguientes:

La **SPRBUN** se obligó a no ejecutar actividades de operación portuaria para el manejo de contenedores y carga general suelta (Break Bulk) dentro de las áreas concesionadas objeto del **MIO** de manera directa o indirecta⁴². Lo anterior, con

⁴¹ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 33_Descargos SPRBUN 20245340814842 29-03-24; Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024 (2); Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024; Carpeta PRUEBAS 2; Carpeta INVESTIGACION ADMINISTRATIVA; Carpeta Pruebas relacionadas MIO. Archivo denominado: Acuerdo.pdf.

⁴² Conforme al artículo 8.2 del MIO, la ejecución directa corresponde a "la realización, en cabeza de las PARTES, de actividades como operador portuario en el alcance operativo y territorial" del MIO y; por ejecución indirecta, la realización de las actividades como operador portuario a través de sociedades que cuenten con la condición de subordinadas o controladas, sean filiales o subsidiarias de alguna de LAS PARTES, como también, aquellas que realicen las matrices o controlantes y, en general, "otras sociedades y/o agrupaciones empresariales en las que las PARTES tengan cualquier tipo de participación, o sobre las cuales ejerzan funciones de dirección, control o manejo".

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

excepción de la operación de los equipos que se obtengan para el cumplimiento de las obligaciones y compromisos adquiridos y que se adquirieran por el Contrato de Concesión 009 de 1994 y las actividades a cargo de la sociedad portuaria conforme al referido acuerdo de concesión. Adicionalmente se comprometió a: **i)** garantizar su permanencia como accionista de **TECSA** hasta el 13 de marzo de 2014, como mínimo y; **ii)** vender y permitir la venta de las acciones que correspondan para posibilitar el ingreso de terceros operadores no socios de **TECSA** a esta última, entre otras.

Por su parte, los **OPERADORES SOCIOS DE TECSA (MARITRANS, GRANPORTUARIA, ELEQUIP Y NAUTISERVICIOS)** se obligaron a no realizar de forma autónoma e independiente y directa o indirecta, tareas propias de sus actividades como operadores portuarios frente al manejo de contenedores y carga general suelta (Break Bulk) dentro de las áreas concesionadas y objeto del **MIO**. Por otro lado, se comprometieron a: **i)** permanecer como accionistas de **TECSA** hasta el 13 de marzo de 2014, como mínimo; **ii)** no adquirir de forma directa o indirecta equipos para el manejo de contenedores y carga general suelta (Break Bulk) dentro de las áreas concesionadas objeto del **MIO**, de conformidad con las necesidades operativas del Terminal y el inventario definido por los intervinientes del modelo y; **iii)** vender y permitir la venta de las acciones que correspondan para posibilitar el ingreso de terceros operadores no socios de **TECSA** a esta última, entre otras.

En síntesis, el **MIO** fue concebido como un vehículo orientado a maximizar la eficiencia operativa en la instalación portuaria administrada por la **SPRBUN**, el cual se llevaría a cabo en dos fases a saber: La primera denominada como **FASE: SPRBUN Y ZELSA** (sección 4.1. del **MIO**), la cual consistía en la venta por parte de la **SPRBUN** de tres acciones que tendría en **TECSA** a favor de **ZELSA**. La segunda denominada **FASE: INGRESO TERCEROS OPERADORES NO SOCIOS DE TECSA** (sección 4.2.3 del **MIO**), cuya característica principal era la venta del 14.99993% de la composición accionaria de **TECSA** perteneciente a la **SPRBUN, ELEQUIP, NAUTISERVICIOS, MARITRANS y GRANPORTUARIA**.

12.1.2.2 De lo probado en la presente actuación administrativa respecto del MIO

En el presente acápite, la Dirección expondrá lo que se encuentra probado respecto de la implementación del **MIO**, para lo cual, se debe tener en cuenta que ese instrumento orientado a maximizar la eficiencia operativa de la instalación portuaria administrada por la **SPRBUN** se ejecutaría en dos fases: La primera denominada como **FASE: SPRBUN Y ZELSA** y la segunda, denominada como **FASE: INGRESO TERCEROS OPERADORES NO SOCIOS DE TECSA**.

En ese orden, a continuación, se presentarán las evidencias recaudadas en la presente investigación para cada una de las fases de implementación.

12.1.2.2.1 FASE 1: SPRBUN Y ZELSA

Sea pertinente precisar que, en el marco del **MIO**, **TECSA** prestaría servicios de operación portuaria de movimientos de contenedores y de carga general en la **SPRBUN** con sus equipos propios o con los equipos de socios y terceros, y, además, la **SPRBUN** y los operadores portuarios socios de **TECSA** se comprometieron a no desarrollar de forma independiente, directa o

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

indirectamente, en la **SPRBUN** operaciones que sean de competencia de **TECSA**.

En línea con lo anterior, existen evidencias en la presente actuación administrativa que dan cuenta que el **MIO** no implicaba por excelencia obligaciones individuales de venta o cesión de acciones, sino que, en su lugar, ese modelo de integración operativa implicó la fijación de condiciones jurídicas, técnicas, comerciales y operativas con el único propósito de aumentar la eficiencia y la gobernabilidad en la **SPRBUN**.

En ese orden, la Dirección encontró que la denominada fase 1 del **MIO** o la **FASE: SPRBUN Y ZELSA** (sección 4.1) en la cual la Resolución de Apertura únicamente reprochó que la investigada debió vender tres acciones que tenía en **TECSA** a **ZELSA**, correspondió a uno de los múltiples elementos necesarios para la gobernanza del modelo, más no se erigió como el objeto principal e indispensable del acuerdo, ni mucho menos implicó que esa transferencia accionaria fuera la única actividad que debían llevar a cabo los partícipes para implementar la fase 1 de este acuerdo.

Además de lo expuesto, para implementar la fase 1 del **MIO** también era necesario que los accionistas de **TECSA** cedieran sus contratos, pusieran a disposición de esa sociedad sus equipos, personal, y, además debían dejar de competir con ella con la finalidad de contribuir en la materialización de la operación integrada y la sinergia entre los partícipes que el modelo exigía para lograr las eficiencias proyectadas.

Así las cosas, con ocasión de la etapa probatoria se encuentra acreditado que cada uno de los elementos necesarios para la implementación de la fase 1 del **MIO** se cumplieron a cabalidad, tal como se expone a continuación:

En lo que se refiere con la venta de tres acciones por parte de la **SPRBUN** a **ZELSA**, **ANDRÉS QUINTERO MÚNERA**, en su calidad de ex asesor y vocero de varios operadores portuarios, en la declaración rendida el 6 de septiembre de 2024, manifestó lo siguiente:

"DIRECCIÓN [00:54:16]: ¿Qué nos puede decir usted frente a las, esto se lo voy a preguntar en el marco de la implementación del MIO, por supuesto, ¿qué nos puede decir respecto a la venta de unas acciones por parte de la sociedad portuaria a ZELSA?"

ANDRÉS QUINTERO MÚNERA [00:54:37]: En el documento del MIO, la famosa alianza, el acuerdo de alianza del modelo de integración operativa. De esa alianza establecía una recomposición accionaria del vehículo elegido para la integración de TECSA y particularmente se establecía allí, y así lo incluyó en el acuerdo Sociedad Portuaria, que Sociedad Portuaria le vendería a ZELSA de sus acciones en TECSA tres acciones y así se hizo.

DIRECCIÓN [00:55:35]: ¿Usted sabe más o menos en qué época se hizo esa venta? ¿De las tres acciones?

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

ANDRÉS QUINTERO MÚNERA [00:55:44] No sé, podría ser, pero no tengo certeza. No intervine en esa transacción, supe que quedó convenida, pero no tengo certeza de la fecha. Aproximadamente habrá sido en 2010-2011.

DIRECCIÓN: ¿Y tiene certeza de la venta de que eso se efectuó?

ANDRÉS QUINTERO MÚNERA [00:56:04] Tengo conocimientos⁴³.

Por su parte, en lo relacionado con las obligaciones a cargo de los accionistas de **TECSA** tendientes a la materialización de la implementación de la fase 1 del **MIO**, entiéndase lo relacionado con la cesión de sus contratos, poner a disposición sus equipos, personal, y, sobre todo, el compromiso sin condicionamiento alguno de dejar de competir con esa sociedad también se materializó en la práctica.

Al respecto, la **SPRBUN** mediante el radicado 20225340109582 del 21 de enero de 2022, respecto de esta fase 1 de implementación del **MIO** indicó lo siguiente:

"(...)

SPRBUN realizó los trámites necesarios para que la SIC autorizara a todos los operadores que querían ingresar al MIO (Ver Resolución 255 de 2010 y oficio 10-36690-58). Los actos administrativos de la SIC son una autorización o no objeción para que se realicen las operaciones de integración empresarial pero no son una orden para que se realice la integración.

Los accionistas de TECSA cedieron sus contratos a TECSA, pusieron a disposición de TECSA sus equipos y personal y se comprometieron a no prestar servicios de operación portuaria en el terminal concesionado a SPRBUN (...)"⁴⁴

Lo anterior, guarda coherencia y se encuentra complementado con la declaración rendida por **ANDRÉS QUINTERO MÚNERA** el 6 de septiembre de 2024, quien en esa oportunidad manifestó sobre este punto que:

"(...)

ANDRÉS QUINTERO MÚNERA [00:30:20]: Esta tarea tiene un primer resultado en los documentos que firman los socios de **TECSA** que se llama un acuerdo de alianza ¿sí? frente al modelo de integración operativa. Ese que aquí llamamos **MIO**, su sigla lo que traduce es modelo de integración operativa. ¿Qué convienen los socios de **TECSA**? Pues lo que acabo de decir, señores socios de **TECSA**, operadores marítimos, ustedes van a dejar de operar, van a cederle su operación, eso es muy importante, van a entregarle su operación a esa **TECSA** que ahora va asumir esa operación, van a poner a disposición de ella los equipos que tiene, y eso es lo que se va traducir que **TECSA** va adquirir

⁴³ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 48_PERIODO PROBATORIO 2; Carpeta Declaración Andrés Quintero Múnera. Archivo denominado: declaración Andrés Quintero Múnera -Parte 1.mp4.

⁴⁴ Radicado 20225340109582 del 21 de enero de 2022, archivo denominado: "RESPUESTA REQUERIM. MODELO DE INTEGRACIÓN OPERATIVA.pdf".

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

*un perfil mucho más robusto, protagónico en el escenario de la operación portuaria dentro de la terminal, ¿sí? Pero como quiera que aquí hay otros operadores que no son socios de **TECSA** pues a ellos también les vamos a dar, digamos la misma entrada al modelo de operación vía integración, entonces lo que se dice es así como los operadores van a entregar su operación para que **TECSA** la asuma, los operadores en ese entonces llamados terceros tendrán la opción de hacer lo mismo, de dejar su operación si a bien lo tienen ninguna obligación podría crearse sino una alternativa de operación para que entren a **TECSA** ¿sí? y abandonen sus operaciones en beneficio de una operación integrada más eficiente. Entonces año 2008, finales del 2008 se firma esa alianza, se comprometen los operadores, en ese momento faltaba y fue un camino realmente complejo como lo diré adelante que, los operadores terceros de cara a este proyecto se organizaran y si así lo decidieran también formarían parte de **TECSA**. Se asumió incluso en ese documento un porcentaje de participación en **TECSA**, se dijo, para esos terceros operadores un quince (15) % de **TECSA** les será vendido dentro de unas condiciones de integración operativa. Dicho esto, 2008 viene como es apenas obvio y aquí lo saben de sobra los presentes pues esto no era una decisión que simplemente pudieran adoptar Sociedad Portuaria y los operadores por tener que ver con la competencia que en la Terminal es una Libre Competencia de operadores y como quiera que aquí habría una asunción de no competir, de dejar unas actividades para que las desarrollara **TECSA**, pues esto tenía que ser conocido, aprobado, no objetado por la autoridad competente que era y sigue siendo obviamente la Superintendencia de Industria y Comercio, entonces se acudió a la Superintendencia en esta que se llamó la **FASE 1 DEL MODELO DE INTEGRACIÓN OPERATIVA** y se le dijo señor Superintendencia aquí de cara a un objetivo central que jalona todo esto de eficiencia operativa en la terminal, de optimización de tiempos, recordemos que la eficiencia portuaria es la regla de oro del funcionamiento de una terminal, los clientes lo que demandan es agilidad, menores tiempos, entregas rápidas, etc, entonces no era eficiencia por eficiencia, la eficiencia va amarrada a la competitividad de la terminal, entonces de cara a ese compromiso se le dice a la Superintendencia, tenemos este propósito de integrarnos, estos operadores, los socios de **TECSA** con este modelo de la sociedad, y asumirán ellos como la propia sociedad también lo asumiría en su momento el compromiso de no operar para que quien operase lo que ellos dejarían de operar fuera **TECSA**, y así se le presenta, obviamente estoy sintetizando un documento lleno de información, de data sobre productividad, etc, y la Superintendencia analiza el tema, juiciosamente pide pruebas y demás, y dice, en síntesis, okay, aquí hay una restricción porque operadores dejarían de operar pero hay una razón digamos superior que justifica esa restricción que es la eficiencia de la terminal, entonces le da luz verde en el 2010 a esa Fase 1 de la integración o para usar el término de implementación del **MIO**, y efectivamente, repito, hablo en mi condición de para ese entonces, de asesor de los operadores que se integraron, eso termina repito, con la aprobación, la no objeción de la Superintendencia de Industria y Comercio, y viene luego, esa fase es muy importante, la implementación de la **FASE 1 DEL MIO**, que tuvo un componente central y era, cómo hacer que esa operación que venía de años atrás prestada por unos operadores con sus equipos, la asumiera **TECSA**. Entonces hubo contratistas especializados que miraron como iba a ser esa transición, cesión de contratos, puesta a disposición de maquinaria, compromisos de no competir, cesiones contractuales, todo lo que implicaba la implementación de eso y esa tarea se hizo, la hizo Sociedad*

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

*Portuaria juiciosamente con unas fechas, con unos seguimientos que aseguraron que efectivamente en una fecha x, no la recuerdo exactamente pudo haber sido año, año y medio después del beneplácito, de la luz verde que dio la Superintendencia estuviera ya **TECSA** operando lo que antes operaba los operadores marítimos socios suyos, ahí ya hubo una integración, ya hubo una clara optimización de la operación en cabeza de **TECSA** (...)*

(...)

DIRECCIÓN [00:52:12]: *Indíqueme a este despacho. ¿En qué quedó ese modelo operativo **MIO**? En lo que usted tenga conocimiento, por supuesto. ¿Hasta qué punto llegó?*

ANDRÉS QUINTERO MÚNERA [00:52:25]: *Pues como les expliqué, la fase 1 se cumplió efectivamente. Los operadores marítimos de **TECSA**, que tenían el 48% de la sociedad, dejaron de operar y le entregaron esa operación a **TECSA**. Entonces, a partir del año... Yo creo que fue como el año 2011, tal vez puedo estar equivocado, me suena como septiembre del 2011, dejaron de operar y allí el **MIO** cumplió su fase 1⁴⁵.*

De conformidad con la anterior evidencia, se encuentra acreditado que los socios de **TECSA** cumplieron con sus obligaciones a cargo con la finalidad de implementar correctamente modelo operativo de integración. En ese orden, **NAUTISERVICIOS, ELEQUIP, MARITRANS, GRANPORTUARIA** y la **SPRBUN** transfirieron sus porcentajes accionarios, concentraron sus operaciones en esa sociedad, le entregaron sus equipos de la operación integrada y, lo más importante, dejaron de competir con ella, con la finalidad de generar la sinergia necesaria que el modelo buscaba para obtener la eficiencia proyectada en la instalación portuaria.

En síntesis, la Dirección encontró que la fase 1 de la implementación del **MIO** tuvo como eje central la concentración, especialización y la coordinación operativa de la operación en **TECSA**, más no una redistribución patrimonial como inicialmente fue reprochado en la Resolución de Apertura. Ahora bien, se encuentra acreditado que tanto la investigada como los operadores socios de **TECSA** realizaron todas las actividades necesarias para integrarse y poner en funcionamiento el modelo de integración operativa el cual en los términos aprobados por la **SIC** buscó maximizar y optimizar la eficiencia portuaria mediante la consolidación de las operaciones en **TECSA**, por lo cual, la Dirección concluye que la fase 1 del **MIO** fue implementada por los intervinientes de acuerdo con los términos aprobados por la **SIC**.

12.1.2.2.2 FASE 2: INGRESO TERCEROS OPERADORES NO SOCIOS DE TECSA

Sea preciso aclarar que la Fase 2 de implementación del **MIO**, en donde los terceros operadores no socios de **TECSA** se unirían al modelo implicaba la ejecución de una serie de actividades previas sin las cuales la venta de acciones

⁴⁵ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 48_PERIODO PROBATORIO 2; Carpeta Declaración Andrés Quintero Múnera. Archivos denominados: declaración Andrés Quintero Múnera -Parte 1.mp4.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

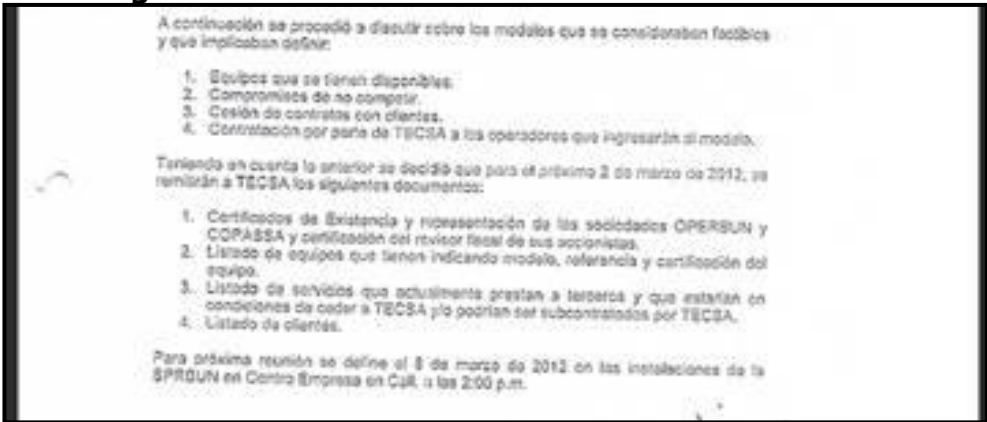
"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

de **TECSA** a esos terceros no se iba materializar. En concreto, la Dirección se refiere a la sección 4.2 del **MIO** que sometió la venta de esas acciones a la condición que los terceros no socios debían cumplir los requerimientos exigidos y adherirse integralmente a los objetivos del modelo si pretendían adquirir esa cuota societaria.

Por lo tanto, todos los operadores no socios de **TECSA** de manera previa adquirir esas acciones debían aportar al modelo sus equipos, clientes, capacidad operativa, así como que debían comprometerse a dejar de competir y de desarrollar de forma independiente las actividades relacionadas con el modelo, entendiéndose el manejo de contenedores y de carga general suelta, lo cual no sucedió en el caso concreto, en su lugar, existen evidencias que dan cuenta que los terceros no socios de **TECSA** interesados en adherirse al **MIO** nunca aportaron la información completa requerida ni asumieron los compromisos esenciales y necesarios para la implementación de la fase 2 del modelo como se expondrá a continuación:

En el Acta 1 del 16 de febrero de 2012, los terceros operadores no socios de **TECSA** representados por **OPERBUN S.A.**, y **COPPASA**, adquirieron el compromiso de enviar los certificados de existencia y representación legal de **OPERBUN** y **COPASSA**, certificación del revisor fiscal, listado de equipos, listado de servicios, y listado de clientes así:

Imagen 5 Acta de reunión del 16 de febrero de 2012



Fuente: información disponible en el expediente⁴⁶.

La anterior información debió enviarse a más tardar el 2 de marzo de 2012. Posteriormente, en el acta de reunión 2 del 8 de marzo de 2012 cuyo asunto fue **"DEFINICIÓN INCORPORACIÓN AL MODELO DE OPERACIÓN INTEGRADO"**, la Dirección encontró que, de los anteriores documentos, **OPERBRUN** para esa fecha únicamente entregó el certificado de existencia y representación legal, el certificado de revisor fiscal de composición accionaria y listado de equipos. Por su parte, **COPPASA** entregó únicamente los documentos relacionados con sus accionistas. A su vez, en esta reunión se hizo un

⁴⁶ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMITIVA; Carpeta 33_Descargos SPRBUN 20245340814842 29-03-24; Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024 (2); Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024; Carpeta PRUEBAS 2; Carpeta INVESTIGACION ADMINISTRATIVA; Carpeta Pruebas relacionadas MIO. Archivo denominado: Acta operadores.pdf.

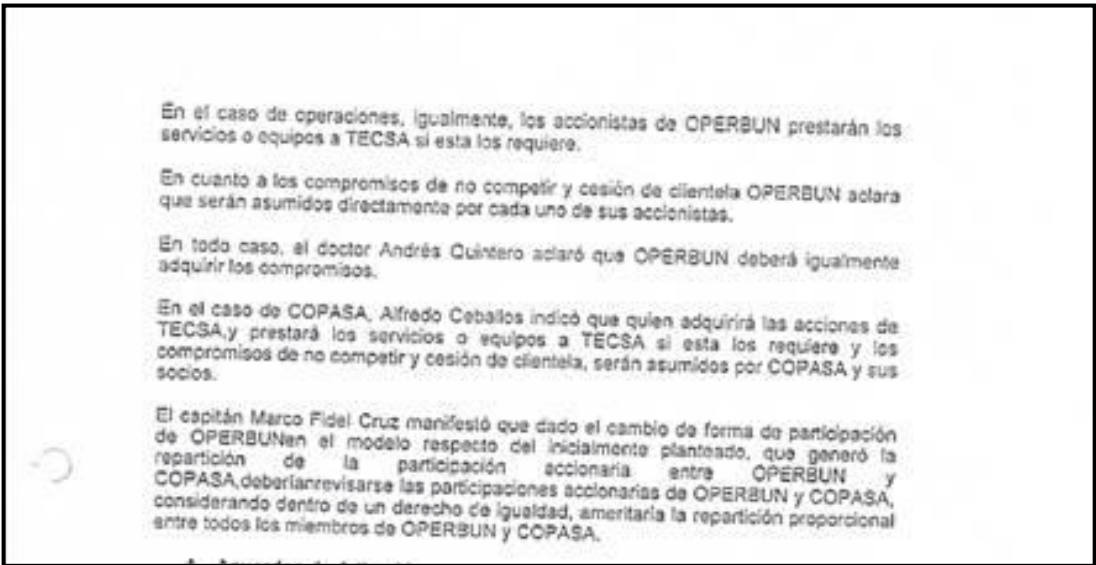
RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

seguimiento al esquema societario y al modelo operativo donde se destaca que, **OPERBRUN** indicó que no iba adquirir las acciones de **TECSA**, en la medida en que estas iban a ser adquiridas por sus accionistas individualmente considerados, entiéndase lo relacionado con los compromisos del **MIO**, la cláusula de no competencia, operaciones, equipos.

Por su parte, **COPPASA** manifestó que cada uno de los compromisos serían adquiridos por la sociedad y sus accionistas así:

Imagen 6 Acta de reunión del 8 de marzo de 2012



Fuente: información disponible en el expediente⁴⁷.

La postura adoptada por **OPERBUN** causó inconformidades y controversias entre los operadores no socios de **TECSA** que pretendían adherirse a la fase 2 de implementación del **MIO**. En particular, la Dirección destaca la comunicación presentada por **ACOP** el 20 de abril de 2012 donde manifestó su profundo rechazo a la decisión tomada en la medida en que iba en contravía de los términos establecidos por el **MIO**, así:

"(...)

1.El Modelo de Integración Operativa – MIO, es una estrategia para mejorar la eficiencia y competitividad del puerto y no un mecanismo de adquisición de acciones de **TECSA**. En este sentido, es bueno recordar que el referido modelo, tiene su origen en el Memorando de Entendimiento firmado entre la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura, el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Concesiones – INCO el 2 de agosto de 2007 y el Acta de Compromiso para el mejoramiento del puerto suscrito el 27 de Abril de 2007, los cuales son reiterativos en la participación de todos los actores de la actividad en el referido modelo.

(...)

⁴⁷ Ibidem.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

6. Después de tan largo proceso surtido ante la SIC, es sumamente preocupante que los representantes de OPERBUNSA, aparezcan con una modificación tan importante a las condiciones inicialmente acordadas. Todo el comportamiento de este grupo de operadores portuarios parece indicar que su intención, desde un principio, de vinculación al MIO solo ha estado orientada a la adquisición de un porcentaje accionario de TECSA y no de una contribución REAL a la eficiencia y competitividad del Puerto. Su deseo de adquirir el 10% de TECSA, es un derecho imposible de negar a quien lo pretenda; lo que si no podemos permitir y mucho menos aceptar, en este momento del proceso, es que najo la falsa figura de la organización gremial se pretenda obtener un beneficio en particular"⁴⁸.

Posteriormente, el 15 de febrero de 2013⁴⁹ representantes de **TECSA** y de **COPPASA** se reunieron nuevamente, donde le fue solicitada a esta última la siguiente información: 1. Certificado de existencia y representación de COPASA y certificación del revisor fiscal de sus accionistas; 2. Certificados de existencia y representación de los accionistas de COPASA; 3. Registros de operador portuario de COPASA y/o sus accionistas; 4. Listado de equipos que tiene COPASA y sus accionistas indicando modelo, referencia y certificación del equipo; 5. Listado de servicios que actualmente prestan los socios de COPASA a terceros y que estarían en condiciones de ceder a TECSA y/o podrían ser subcontratados por TECSA y 6. Listado de clientes de COPASA y de sus accionistas. En ese orden, **COPPASA** hizo entrega de los documentos listados en el numeral 1 y 3 anteriormente y se comprometió a enviar lo faltante para el 22 de febrero de 2013.

De igual manera, y ante la negativa de enviar la información solicitada, **ANDRÉS QUINTERO** envió el 17 de junio de 2013 un correo electrónico entre otros destinatarios a **HERNÁN TORRES GONZÁLEZ**, en donde le indicó lo siguiente:

"Estimado Hernán:

Buenos días. En la reunión del pasado 4 de junio acordamos que ud. consultaría con sus representados la solicitud de información que tanto el suscrito, en representación de algunos de los accionistas de TECSA, como la propia SPRBUN a través de sus enviados, le formulamos. Hasta la fecha no hemos recibido noticias suyas.

La solicitud se concreta en dos puntos:

⁴⁸ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 33_Descargos SPRBUN 20245340814842 29-03-24; Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024 (2); Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024; Carpeta PRUEBAS 2; Carpeta INVESTIGACI#N ADMINISTRATIVA; Carpeta Pruebas relacionadas MIO. Archivo denominado: Operbunsa 20120420.pdf.

⁴⁹ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 33_Descargos SPRBUN 20245340814842 29-03-24; Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024 (2); Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024; Carpeta PRUEBAS 2; Carpeta INVESTIGACI#N ADMINISTRATIVA; Carpeta Pruebas relacionadas MIO. Archivo denominado: Acta operadores.pdf.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

El primero relacionado con el listado actualizado de las sociedades y/o personas naturales que hoy se agrupan en OPERBUN S.A. y en COPA S.A. Como ud. bien sabe ante la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO se presentó un grupo de operadores y fue respecto de este que se autorizó, en su segunda fase, el proceso de integración. Resulta apenas ordenado y lógico verificar si este listado se mantiene o si ha sido objeto de algún tipo de modificación.

El segundo tiene que ver con la condición operativa, de servicios y de equipamiento de cada una de dichos operadores. Tratándose de un proceso de integración es apenas obvio que se deba contar con esta información para poder con ella determinar el objeto y los alcances de dicha integración.

Seguimos pues a la espera de sus noticias para poder avanzar en nuestro proceso.

Le reiteramos nuestra disponibilidad y voluntad de colaboración"⁵⁰.

Así mismo, la Dirección encontró que **ANDRÉS QUINTERO** el 24 de julio de 2013 le envió otro correo electrónico a **HERNÁN TORRES GONZÁLEZ** donde le puso de presente que, para esa fecha, la documentación seguía pendiente de envío:

"Estimado doctor Torres

Convinimos en la reunión del 4 de junio que, para efectos de tema que nos ocupa, ud. nos haría llegar toda la documentación de las empresas por ud. representadas.

A la fecha no se ha recibido la documentación requerida. Tal y como se acordó en la reunión, el recibo y análisis de esta documentación es condición previa para la realización de nuestra siguiente reunión.

Acuso recibo de su comunicación escrita fechada a los 10 días del mes de julio.

Quedamos a la espera de la documentación en cuestión"⁵¹.

Llama la atención de la Dirección que, incluso un año y cinco meses después del inicio de la implementación de la fase 2 del **MIO** aún los operadores no socios

⁵⁰ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 33_Descargos SPRBUN 20245340814842 29-03-24; Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024 (2); Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024; Carpeta PRUEBAS 2; Carpeta INVESTIGACI#N ADMINISTRATIVA; Carpeta Pruebas relacionadas MIO. Archivo denominado: Gmail 20130617.pdf.

⁵¹ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 33_Descargos SPRBUN 20245340814842 29-03-24; Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024 (2); Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024; Carpeta PRUEBAS 2; Carpeta INVESTIGACI#N ADMINISTRATIVA; Carpeta Pruebas relacionadas MIO. Archivo denominado: Gmail 20130724.pdf.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

de **TECSA** continuaban sin enviar la información requerida para poder llevar a cabo esta operación.

En línea con lo expuesto, el 7 de octubre de 2023 se llevó a cabo una reunión entre representantes de **TECSA, COPASA, OPERBUN** cuyo objeto fue **"REUNIÓN PARA LA FORMALIZACIÓN, MATERIALIZACIÓN Y DEFINICIÓN DE INCORPORACIÓN AL MODELO DE OPERACIÓN INTEGRADO"**, de la cual se resalta lo siguiente:

"(...)

En reunión anterior, se acordó que COPASA y OPERBUN enviarían un listado de actividades que podrían desarrollarse en el modelo de operación integrada.

COPASA envió una comunicación el pasado 13 de septiembre de 2013 en la que se listan una serie de actividades que prestarían las sociedades que dicha sociedad agrupa.

OPERBUN no remitió comunicación alguna. Sin embargo, el doctor Torres hace entrega del listado de actividades que prestarían las sociedades que dicha sociedad agrupa.

Con fundamento en lo anterior, los doctores Quintero, Jaramillo y Ferrer manifiestan que para efectos de la integración, tanto COPASA, OPERBUN y los socios de dichas sociedades deberían comprometerse a no prestar directa o indirectamente dichas actividades.

Por su parte TECSA, subcontrataría a COPASA y OPERBUN a quienes prefería en igualdad de condiciones frente a terceros proveedores.

Así mismo, proponen que para efectos de la valoración de las acciones se siga el siguiente procedimiento:

a) Se valorarán los ingresos que generarían las actividades que dejarían de desarrollar COPASA, OPERBUN y sus socios como consecuencia de la cesión de dichas actividades a la TECSA, teniendo en cuenta, entre otros criterios, los ingresos por servicios prestados al interior del terminal marítimo de Buenaventura desde el año 2066 y hasta la fecha, para lo cual los socios de COPASA y OPERBUN entregarán los estados financieros que sirvan de soporte.

b) Se valorará el precio de las acciones de TECSA.

c) Se contratará un experto que realizará las valoraciones"⁵².

La precitada reunión fue la última que sostuvieron los interesados en implementar la fase 2 del **MIO** en donde al igual que las anteriores, no se dio

⁵² Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMITIVA; Carpeta 33_Descargos SPRBUN 20245340814842 29-03-24; Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024 (2); Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024; Carpeta PRUEBAS 2; Carpeta INVESTIGACION ADMINISTRATIVA; Carpeta Pruebas relacionadas MIO. Archivo denominado: Acta operadores.pdf.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

un acuerdo unificado por parte de las partes. A partir de este punto, las evidencias que obran en el expediente posterior a esta fecha dan cuenta de las controversias que se suscitaron entre esas partes en donde incluso las conversaciones trascendieron del plano amistoso a escenarios de posibles indemnizaciones de perjuicios por los actos precontractuales realizados desde 2006 hasta el 2014, así:

El abogado **HERNÁN TORRES GONZÁLEZ**, el 08 de noviembre de 2013, envió una misiva a la **SPRBUN, MARITRANS, NAUTISERVICIOS, GRANPORTUARIA, ELEQUIP y ANDRÉS QUINTERO**, donde les manifestó que:

"(...)

Estamos dispuestos a ratificar el acuerdo de voluntades, que se ha ejecutado con las personas jurídicas que Ustedes representan, consignado en escrito que contenga, entre otros aspectos, los siguientes puntos que ratifiquen lo anteriormente convenido:

1º.- El valor de DOS MIL SEIS CIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES CIEN MIL PESOS (\$2.662.100.000) para pagar y acceder al QUINCE POR CIENTO (15%) de la composición accionaria de la persona Jurídica Terminal Especializada de Contenedores S.A. "TECSA", ese será el valor que ya se negoció, se pactó y se suscribió entre las partes en el año de 2.007, agosto 23, con el aval del Ejecutivo de la época. El pago se realizara en los parámetros acordados, actualizándonos a la fecha.

2º.- La distribución de utilidades de la persona Jurídica Terminal Especializada de Contenedores S.A. "TECSA", se respetara y corresponderá pagarle a mis representadas el equivalente al dos por ciento (2%) de cada ejercicio fiscal desde que se fijaron (año 2.008 dic. 15) hasta el año 2.014 (marzo).

3º.- Para la integración operativa al interior del T.M. BUN y a desarrollar por mis representadas, se acepta la modificación en el sentido de que se subcontraten, con derecho de preferencia esas, en igualdad de condiciones, las actividades y las operaciones portuarias a realizarse al interior del T.M.Bun, hacia futuro.

4º.- Tasaremos y liquidaremos, con el propósito de obtener el pago, las circunstancias económicas que se han presentado para todos y para cada uno de los operadores miembros de mis representadas a efecto de que se determinen los factores económicos que le asisten a cada uno de ellos, ya como perjuicios derivados de los actos precontractuales desde el año 2.006 hasta el año 2.014, provenientes o como resultado de las actividades y operaciones portuarias practicadas al interior del T.M. BUN; así mismo se podrán estudiar los aspectos económicos presentados para TEC S.A. desde el año 2.006 hasta la fecha, en el mismo orden de ideas, con el fin de determinar circunstancias de modo lugar y tiempo resultado de las actividades y operaciones portuarias al interior del T.M.B. y para esa época (años 2.006 al 2.014).

5º.- Para posibilitar un arreglo afable y que corresponda a todas las situaciones de hecho y de derecho que acompañan a ambas partes, 5º.- Para posibilitar un arreglo afable y que corresponda a todas las

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

situaciones de hecho y de derecho que acompañan a ambas partes, proponemos que se estudie la compensación tanto para el pago para accederé formalmente al QUINCE POR CIENTO (15%) de la composición accionaria de TEC S.A., pago que se podrá aplicar con la distribución de las utilidades de que trata el numeral 2º, arriba expuesto, y la sumatoria de los perjuicios tasados, liquidados y aceptados, de que trata el numeral 3º en cita.

(...)

De no llegarse a concebir ese borrador, el cual se someterá a estudio y posteriores firmas en este mes de noviembre de 2.013, damos por agotada la vía de arreglo directo, expresando mis sinceros agradecimientos, como apoderado de parte, por las atenciones impartidas desde junio 04 de 2.013 hasta la fecha"⁵³.

Acto seguido, **HERNÁN TORRES GONZÁLEZ** el 20 de noviembre de 2013 le envió un correo electrónico a **ANDRÉS QUINTERO, ENRIQUE FERRER y ANDRÉS JARAMILLO**, donde puso de presente unas consideraciones relacionadas con su comunicación enviada el 08 de noviembre de esa anualidad, dones les manifestó que:

"Muy buenos días Drs. ANDRES QUINTERO, ENRIQUE FERRER y ANDRES JARAMILLO

Habida cuenta de que guardan, Ustedes y sus representados, silencio con respecto a la programación Solicitada para el desarrollo de la cuarta y última cita o reunión para materializar el acuerdo de integración al interior del T.M.Bun, considero que, en consecuencia, quedamos en libertad de acudir a los mecanismos que la Ley preve para el reconocimiento y pago de los derechos de mis patrocinados, dando por terminado, de esta manera, la etapa de arreglo directo entre los operadores que represento y La SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BUENAVENTURA S.A., MARITRANS S.A., ELEQUIP S.A. GRANPORTUARIA LTDA. Y NAUTISERVICIOS S.A.S"⁵⁴.

La petición presentada por **HERNÁN TORRES GONZÁLEZ** fue respondida por **ANDRÉS QUINTERO, ENRIQUE FERRER y ANDRÉS JARAMILLO** el 18 de noviembre de 2013, en los siguientes términos:

"(...)

⁵³ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 33_Descargos SPRBUN 20245340814842 29-03-24; Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024 (2); Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024; Carpeta PRUEBAS 2; Carpeta INVESTIGACI#N ADMINISTRATIVA; Carpeta Pruebas relacionadas MIO. Archivo denominado: Carta Dr. TORRES 2013.pdf.

⁵⁴ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 33_Descargos SPRBUN 20245340814842 29-03-24; Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024 (2); Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024; Carpeta PRUEBAS 2; Carpeta INVESTIGACI#N ADMINISTRATIVA; Carpeta Pruebas relacionadas MIO. Archivo denominado: Gmail REUNION 20131120.pdf.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Es preciso recordar en primer término que el modelo de integración (la denominada Fase II) aprobado por la Superintendencia de Industria y Comercio - SIC – y que fue expuesto en nuestra última reunión, implica que COPPA S.A. y OPERBUN S.A., así como todos y cada uno de sus socios, se comprometen a no seguir adelantando de manera autónoma e independiente las actividades que hoy desarrollan, para que sea solo TECSA quien desarrolle estas actividades en el Terminal Portuario de Buenaventura. Es este, y no otro, el sentido de la integración aprobada por la SIC y es en este punto en el que hemos venido insistiendo en todas nuestras reuniones. En nuestra última reunión fue tal la claridad lograda en este específico punto que ud. se comprometió a llevarlo a sus representados con la carga de informarnos qué opinión les merecía la asunción de un compromiso de abstención operativa de este tipo.

En la carta que ahora se contesta ninguna referencia se hace a este punto que es cardinal en el proceso de integración. En la comunicación ud. se limita a decir que sus representados están de acuerdo en la opción de la subcontratación preferencial prevista para aquellos eventos en los que TECSA decida subcontratar las actividades que sus representados hoy vienen adelantando. Nada se dice de la aceptación, inequívoca y expresa, por parte de sus poderdantes y de los socios de estos del compromiso en virtud del cual a partir de una determinada fecha OPEPBUN, COPPASA y la totalidad de los socios dejarían de desarrollar de manera individual, directa o indirectamente sus actividades para dejar que la prestación de estas sea asumida directamente por TECSA. La falta de este compromiso nos impide avanzar en el proceso de integración razón por la cual le reiteramos, una vez más, nos indique si sus representados, junto con todos y cada uno de sus socios, están dispuestos a cesar en la prestación directa de sus actividades dentro de la Terminal Portuaria de Buenaventura de forma tal que a partir de la fecha que para tal efecto se convenga, sea única y exclusivamente TECSA la empresa encargada de su prestación.

En nuestra última reunión se convino que una vez se contara con la aprobación de este compromiso de integración, el paso siguiente sería la contratación de una banca de inversión a la que se le confiaría, de una parte, la valoración de TECSA a la fecha y, de otra, la valoración de los mercados que en virtud de la integración le serían cedidos o liberados en su explotación a TECSA. Con estas dos valoraciones se contaría con un insumo objetivo, especializado y actualizado que permitiría llegar a determinar el precio de las acciones por integración.

Sorprende su comunicación porque hace caso omiso de tan importante y convenido aspecto. Se refiere por el contrario a unas utilidades del 2% sin precisar ni su origen, ni su fundamento. Cosa similar pasa con unos perjuicios respecto de los cuales nada se precisa desconociéndose de tajo las reglas de determinación que gobiernan esta específica materia.

Tenemos que volver a la comprensión básica de todo este tema, De lo que así se trata no es de una etapa de arreglo directo ni, tampoco, de una fase precontractual. Estamos, simple y llanamente, ante un proceso de integración que demanda la clara determinación de las actividades objeto de dicha integración, sus sujetos y las condiciones económicas y operativas propias de tal operación. En este caso la integración está ligada a la participación accionaria en su vehículo de concreción, TECSA en este caso, de quienes se integran. Es por esta razón, expuesta ya un

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

sinnúmero de veces, que lo prioritario en este proceso es definir los términos de la integración, esto es, las actividades que constituirán su objeto y los compromisos de quienes se integran.

Con todo, para sorpresa nuestra, en la comunicación que se nos envía, no se tratan estos puntos, afirmándose tajantemente en ella que el valor a pagar para acceder al porcentaje acordado de las acciones de TECSA S.A. es el valor negociado en el año 2007, dejando de lado que, previo a (a valoración de dichas acciones, resulta indispensable que OPERBUN S.A., COPPA S.A. y sus accionistas manifiesten expresamente su determinación de dejar de operar directamente en el puerto, lo que hasta la fecha no ha sucedido"⁵⁵.

De todo lo anterior, la Dirección advierte que el 18 de noviembre de 2013, es decir, un año y nueve meses después del intento de implementación de la fase 2 del **MIO**, los terceros no socios de **TECSA** no habían asumido el compromiso inequívoco de dejar de competir con esa sociedad en las actividades objeto del **MIO**, tampoco la información esencial sobre equipos, clientes, mercados fue entregada en los términos exigidos, lo cual impidió avanzar hacia un acuerdo definitivo en la fase 2 de este modelo integrado de operación.

Los hechos acaecidos en la implementación de la fase 2 del **MIO** y que fueron mencionados anteriormente se encuentran corroborados y ratificados por **ANDRÉS QUINTERO MUNÉRA**, quien sobre este conjunto de acontecimientos en la declaración rendida el 6 de septiembre de 2024, indicó que:

*"ANDRÉS QUINTERO MÚNERA [00:37:21]: (...) pero hay un compromiso ¿sí? y era una fase 2 de ese plan de implementación del **MIO**, y en ¿qué consistía la fase 2? Pues en el ingreso al modelo de integración de los operadores no socios de **TECSA**, de esos varios, muchos operadores que estaban en la terminal y que tenían la opción de ingresar al modelo de integración, esa fue la llamada fase 2, y ahí arrancó una tarea en la que también estuve presente como apoderado de los operadores que ya habían acordado las reglas y que ya estaban en la implementación de la fase 1. Entonces qué empezó a suceder allí, muchas reuniones con estos operadores terceros que, para ilustración del Despacho y conocimiento de los aquí presentes algunos lo conocen muy de cerca pues no eran todos los operadores en las reuniones sino que, se agruparon en su momento en organizaciones que los aglutinaban, OPERBUN fue el que primero aparece allí y no se sabía si OPERBUN recogía o no a la totalidad de esos operadores, luego se supo que no recogía a la totalidad de ellos y aparece en escena otra organización de operadores que se llamó ACCOPSA o COPASA hay un poco de siglas que a veces confunden, pero lo esencial para mi era un detalle que no termina siendo relevante es que empieza a través de esas vocerías de los operadores una construcción de lo que sería la fase 2 de la integración ¿sí? reuniones en la ciudad de Cali, reuniones en la ciudad de Buenaventura, reuniones en Bogotá con apoderado de la Sociedad*

⁵⁵ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 33_Descargos SPRBUN 20245340814842 29-03-24; Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024 (2); Carpeta PRUEBAS DE LOS DESCARGOS RESOLUCION 2216 DE MARZO 2024; Carpeta PRUEBAS 2; Carpeta INVESTIGACION ADMINISTRATIVA; Carpeta Pruebas relacionadas MIO. Archivo denominado: Rta H Torres 20131118.pdf.

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

*Portuaria, apoderado de los operadores y, sigo figurando allí porque si se le iba vender una participación accionaria pues quienes venderían sí, sería no solo Sociedad Portuaria como parte de su participación en **TECSA** sino también los operadores marítimos, entendiéndolo repito, y es muy importante que, el modelo de integración operativa nunca fue un mecanismo de venta accionaria, eso era apenas un componente de lo que era la columna vertebral y era la estructuración eficiente de un modelo de operación, entonces empiezan las reuniones con los operadores terceros a través de sus representantes **OPERBRUN** y **COPASA** en la misma dinámica en que Sociedad Portuaria se reunió primero con los operadores marítimos, oiga, ¿ustedes qué equipos tienen? ¿Ustedes qué contratos tienen? hagamos una valoración de esos mercados que ustedes tienen, veamos cómo TECSA podrá asumir esos mercados para optimizar la operación. Y allí durante los años 2012 y 2013 se realizaron muchas reuniones, de las cuales quedaron memorias, actas, donde en síntesis lo que se le decía a estos operadores es: vengan, primero cuéntenos ustedes quiénes son exactamente. Porque esto, así como lo tuvimos que llevar en fase 1 a la superintendencia, en fase 2 tendremos que hacer lo mismo. Es exactamente igual. A la superintendencia no le interesa que sean o no accionistas de TECSA, sino que todo lo que tenga que ver con integraciones se tiene que pasar por su consideración y por su aprobación, entonces empezó un trabajo denso de consecución de la información con los operadores, especialmente para que ellos allegaran a la mesa de trabajo sus negocios, aquellos que les serían cedidos a TECSA, los equipos que pondrían a disposición de TECSA, sus compromisos de no competencia con TECSA, etc.*

Esa tarea de dos años infortunadamente no tuvo un buen resultado. No por un incumplimiento de Sociedad Portuaria ni de los operadores, sino, y tampoco ni siquiera voy a hablar de un incumplimiento de los operadores. Si bien la superintendencia le dijo, 'okay' también a esta fase 2. estaba en la voluntad de los operadores terrestres el formar parte de este esquema, que tenía bondades, pero que también implicaba unas entregas, unas sesiones y unos compromisos de no competencia. Al final de ese proceso de negociación, y no obstante avances que se fueron logrando en su recurso, el representante para ese entonces, ya un solo vocero, tenían todos los operadores y ya se habían superado muchas diferencias que hubo entre ellos, porque no sabían los unos si iban a participar en el modelo de manera individual o a través de sus agremiaciones o agrupaciones.

Al final, el abogado... Y esa es una decisión que, por supuesto, se respetó. Nos hizo saber en la mesa de negociación a Sociedad Portuaria y a los operadores que ellos ya no seguirían adelante en ese proceso

Porque seguramente tenían unas expectativas distintas, porque consideraban que tenían derecho a una indemnización de perjuicios. Plantearon una serie de elementos que... hicieron que la implementación en fase 2 no llegara a Feliz término"⁵⁶.

⁵⁶ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMITIVA; Carpeta 48_PERIODO PROBATORIO 2; Carpeta Declaración Andrés Quintero Múnera. Archivos denominados: declaración Andrés Quintero Múnera -Parte 1.mp4.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

En síntesis, la Dirección encontró que, en el marco de esta investigación existen evidencias suficientes que dan cuenta que la fase 2 del **MIO** no fue implementada por causas imputables a la **SPRBUN** como fue expuesto inicialmente en la Resolución de apertura, en su lugar, fueron los terceros operadores no socios de **TECSA**, en particular los representados por **OPERBRUN** quienes durante dos años presentaron trabas y dilaciones a la implementación del modelo y, además, decidieron voluntariamente levantarse de la mesa de negociación y no continuar con el proceso. Lo anterior, en la medida en que en reiteradas ocasiones manifestaron su negativa aceptar las condiciones propuestas, en particular, la más importante, su obligación de no competencia con **TECSA**.

En adición, también se encuentra probado que al interior de los operadores no socios de **TECSA** existieron desacuerdos, discusiones y rivalidades tendientes a entorpecer la implementación de la fase 2 del **MIO**. Lo anterior, por cuanto esos terceros operadores pretendieron mantener sus actividades de manera independiente, pero a la vez, y de forma contradictoria, mantuvieron de manera simultánea su supuesto interés de adherirse a la fase 2 del **MIO**.

Finalmente, y dado que se encuentran aclaradas las razones por las cuales no fue implementada la fase 2 del **MIO**, la Dirección aclara que conforme con el artículo 26 de la Ley 1 de 1991⁵⁷, carece de competencia para dirimir conflictos de derecho privado como los que se presentaron en la implementación de la fase 2 del **MIO**, por lo tanto, todas las posibles controversias evidentes que se presentaron en la adopción de este modelo de integración operativa son de conocimiento de los jueces de la república quienes en el marco de sus competencias, son los llamados a resolver los conflictos entre particulares presentados entre los terceros operadores no socios de **TECSA**.

12.1.2.3 Inexistencia de tratos privilegiados, diferenciales o discriminatorios y ausencia de ejecución de actividades para el manejo de contenedores y carga suelta *break bulk* por parte de la SPRBUN.

En el cargo primero imputado en la Resolución de Apertura, le fue reprochado a la **SPRBUN** que, con ocasión de la implementación del **MIO** incurrió en una presunta situación de discriminación con los terceros operadores portuarios no socios de **TECSA**, en la medida en que aparentemente a estos operadores no les habría permitido prestar sus servicios bajo el amparo del **MIO** aprobado por la **SIC** mediante la Resolución 255 de 2010. Al respecto, sea preciso señalar

⁵⁷ **"ARTÍCULO 26. Competencia de la Superintendencia General de Puertos.** La Superintendencia General de Puertos, ejercerá sus facultades respecto de las actividades portuarias relacionadas con los puertos, embarcaderos y muelles costeros, y en aquellas partes de los ríos donde Puertos de Colombia tenía instalaciones.

(...)

Salvo cuando esta Ley disponga expresamente lo contrario, la Superintendencia General de Puertos no resolverá conflictos de derecho privado entre particulares; si alguno se presenta por razón de actividades portuarias, la jurisdicción y la competencia para resolverlo seguirán rigiéndose por las reglas existentes al promulgarse esta Ley, o por las que las reformen o complementen".

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

que, en el expediente al menos en el marco temporal que fue implementada la fase 1 hasta la fallida implementación de la fase 2 (2010 a 2016), no existe ninguna evidencia que de cuenta de las circunstancias de tiempo, modo y lugar a través de las cuales la **SPRBUN** implementó alguna situación de discriminación, trato diferencial con alguno de los operadores portuarios no socios de **TECSA** que les haya impedido y/o entorpecido el ejercicio de sus actividades inherentes a las actividades objeto del **MIO**.

Es de resaltar que, la adhesión al **MIO** a pesar de ser voluntaria implicaba una serie de cargas y obligaciones sobre todo en la fase 2 de implementación, la cual como fue descrito en el numeral **12.1.2.2** no llegó a feliz término por desacuerdos e inconformidades imputables únicamente a los operadores portuarios no socios de **TECSA**.

Así las cosas, se debe resaltar que esos operadores portuarios no socios de **TECSA** que decidieron no adherirse al **MIO** continuaron con el desarrollo de su objeto social, con la única limitación de las cargas y obligaciones que le asisten como operadores portuarios, en particular lo relacionado con el cumplimiento del **RCTO** de la **SPRBUN**.

Lo anterior, se encuentra sustentado y ratificado por la declaración rendida por **ANDRÉS QUINTERO MUNÉRA** el 6 de septiembre de 2024, quien sobre este punto manifestó lo siguiente:

"ANDRÉS QUINTERO MÚNERA [00:47:13]: (...) que queda en el mapa y el Despacho es bueno que lo conozca que queda en el mapa cuando en el 2013 no se da la vinculación al modelo de los terceros operadores, pues obviamente que pudieron y era ese su derecho seguir operando en la Terminal. La Terminal que como les dije le fue concesionada a la Sociedad Portuaria, pues tiene una reglas de operación, un reglamento técnico que todos los operadores deben cumplir, de ingreso, de equipos, de garantías, etc, entonces cuando estos operadores deciden por las razones que fueran no entrar al modelo, pues siguen en su operación tal y como la venían desarrollando"⁵⁸.

Así las cosas, y sin perjuicio que, la facultad sancionatoria para este cargo imputado se encuentra caducada, la Dirección encontró que, sobre este punto el material probatorio recaudado no permite establecer, con el grado de certeza exigible que la **SPRBUN** haya incurrido en los comportamientos imputados, por lo cual en un eventual escenario donde la facultad sancionatoria hubiera estado vigente, el cargo por situaciones de privilegios y discriminación habría sido archivado.

Por su parte, en la Resolución de Apertura también se le reprochó a la investigada que habría descatado su obligación de no ejecutar actividades de operación portuaria para el manejo de contenedores y carga general suelta (Break Bulk) dentro de las áreas concesionadas objeto del **MIO** de manera directa e indirecta. Al respecto, la Dirección aclara que esta imputación tampoco está llamada a prosperar por dos razones principalmente, la primera, porque

⁵⁸ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 48_PERIODO PROBATORIO 2; Carpeta Declaración Andrés Quintero Múnera. Archivos denominados: declaración Andrés Quintero Múnera -Parte 1.mp4.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

como quedó demostrado en el acápite **12.1.2.2.1** de este acto administrativo, la fase 1 de implementación del **MIO** fue ejecutada exitosamente, y, a través de **TECSA** de la cual la investigada era accionista, ejecutaron las actividades de manejo de contenedores y carga general suelta (Break Bulk), las cuales correspondían con el objeto del modelo de integración operativa.

La segunda porque el **MIO** efectivamente cumplió con su propósito de producir una mejora en los indicadores de eficiencia. Sobre este punto, se debe tener en cuenta los hallazgos presentados por la **SIC** en el estudio de mercado denominado "Sector Portuario Colombiano e incidencia de la Políticas Públicas en la SPRBUN"⁵⁹. En el numeral 2.3.4 de este documento, la **SIC** presentó las mejoras en los indicadores de eficiencia encontrados con ocasión de la implementación del **MIO**, en variables tales como:

"(...)

2.3.5.1 Rendimientos en grúas: (...) el rendimiento de las grúas barco, móvil, pórtico y de patio se incrementó en promedio un (55%), al comparar las cifras 2008 y 2013. Lo anterior está explicado por factores como la reorganización de las actividades y la centralización de las operaciones en TECSA, mediante la implementación del modelo de integración operativa.

(...)

2.3.5.2 Permanencia de camiones: (...) con la puesta en marcha del modelo de integración operativa en el terminal de Buenaventura también se alcanzaron eficiencias significativas frente al tiempo de permanencia de camiones en el puerto, pasando de 120 min en el 2008 a 55,80 min en el 2013, esta reducción del (115%) es el resultado de procesos logísticos eficientes que permiten tener disponibilidad de camiones para sacar las mercancías fuera del puerto, una vez son descargadas de los buques.

(...)

2.3.5.3 Ocupación del muelle: La implementación del modelo de integración operativa trajo consigo eficiencias significativas respecto del porcentaje de ocupación del muelle. (...) se observa que en el 2008 éste indicador fue del (70%), mientras que en el 2013 disminuyó a (49.97%). Situación explicada por la adecuada capacidad en muelles que actualmente ostenta el terminal. Generando eficiencias que permiten aumentar la capacidad para atender la creciente demanda y la conservación de la calidad del servicio.

(...)

2.3.5.4 Tiempo de fondeo de buques portacontenedores: (...) el tiempo de fondeo de los buques portacontenedores presentó una reducción del (86,5%) entre el 2008 y 2013, lo que refleja el aumento

⁵⁹ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMITIVA; Carpeta 48_PERIODO PROBATORIO 2; Carpeta 02_Diligencias de declaración; Carpeta Declaración Yudi Hurtado; Carpeta Documentos solicitados en declaración. Archivo denominado: 120245341592852_00004.pdf.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

progresivo de la productividad, teniendo en cuenta que ésta se mide como el número de contenedores que son atendidos por hora en el muelle⁶⁰.

En el referido estudio de mercado la **SIC** también expuso los hallazgos de eficiencia en otros indicadores como: (i) Ingresos de personal a la **SPRBUN**; (ii) Inspecciones antinarcóticos al costado de la nave; (iii) Indicadores asociados al tiempo (tiempos de cargue y descargue de motonaves, contenedores y toneladas movilizadas, tiempo de descarga vs toneladas movilizadas), los cuales dan cuenta de las eficiencias para la operación portuaria que implicó la implementación del **MIO**.

En síntesis, el material probatorio recaudado no permite establecer, con el grado de certeza exigible que la **SPRBUN** con ocasión de la implementación del **MIO** haya ejecutado tratos diferenciales o propiciado situaciones de discriminación con los terceros operadores no socios de **TECSA** y, además, que haya descatado su obligación de no ejecutar actividades de operación portuaria para el manejo de contenedores y carga general suelta (Break Bulk) dentro de las áreas concesionadas objeto del **MIO** de manera directa e indirecta.

12.1.2.4 Conclusiones del cargo imputado

Aunado con las anteriores consideraciones presentadas sobre el cargo primero imputado, la Dirección presenta las siguientes conclusiones:

En primer lugar, tal como fue expuesto en el numeral **11.2.3** de este acto administrativo, la facultad sancionatoria de esta Superintendencia para el primer cargo imputado se encuentra caducada desde 2019.

En segundo lugar, y sin perjuicio de la caducidad de la facultad sancionatoria, se encuentra demostrado que la fase 1 del **MIO** tuvo como eje central la concentración, especialización y la coordinación operativa de la operación en **TECSA**, más no una redistribución patrimonial. En ese orden, tanto la investigada como los operadores socios de **TECSA** realizaron todas las actividades necesarias para integrarse y poner en funcionamiento el modelo de integración operativa en los términos aprobados por la **SIC**.

En tercer lugar, se encuentra probado que la fase 2 del **MIO** no fue implementada por causas imputables a la **SPRBUN**, sino que, fueron los terceros operadores no socios de **TECSA**, en particular los representados por **OPERBRUN** quienes durante dos años presentaron trabas y dilaciones a la implementación del modelo y, además, decidieron voluntariamente levantarse de la mesa de negociación y no continuar con el proceso. Lo anterior, en la medida en que en reiteradas ocasiones manifestaron su negativa aceptar las condiciones propuestas, en particular, la más importante, su obligación de no competencia con **TECSA**.

En cuarto lugar, se encuentra probado que al interior de los operadores no socios de **TECSA** existieron desacuerdos, discusiones y rivalidades tendientes a entorpecer la implementación de la fase 2 del **MIO**. Sobre este punto, la

⁶⁰ Ibidem.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Dirección aclaró que conforme con el artículo 26 de la Ley 1 de 1991, carece de competencia para dirimir conflictos de derecho privado como los que se presentaron en la implementación de la fase 2 del **MIO**.

En quinto lugar, el material probatorio recaudado no permite establecer, con el grado de certeza exigible que la **SPRBUN** con ocasión de la implementación del **MIO** haya ejecutado tratos diferenciales o propiciado situaciones de discriminación con los terceros operadores no socios de **TECSA** y, además, que haya descatado su obligación de no ejecutar actividades de operación portuaria para el manejo de contenedores y carga general suelta (Break Bulk) dentro de las áreas concesionadas objeto del **MIO** de manera directa e indirecta.

12.2 Respetto del cargo segundo

12.2.1 Del cargo imputado

En lo que respecta al **SEGUNDO CARGO** formulado mediante la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024, esta Dirección imputó a la **SPRBUN** la presunta realización de comportamientos que, en ejercicio de su posición como administradora de infraestructura portuaria concesionada destinada a la prestación de un servicio público, podrían haber generado restricciones, obstáculos operativos y afectaciones en el acceso y desarrollo de actividades portuarias por parte de otros operadores dentro del terminal marítimo administrado por dicha sociedad. En esa línea, la imputación efectuada por esta Autoridad no estuvo orientada a reprochar autónomamente el incumplimiento formal de reglamentos técnicos, directrices operativas o actos administrativos considerados de manera aislada, sino a investigar si determinadas decisiones, medidas y dinámicas operacionales implementadas por la investigada pudieron comprometer materialmente los principios de libre acceso, neutralidad operacional, ausencia de privilegios y adecuada prestación del servicio público portuario previstos en el régimen legal aplicable; en la literalidad de la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024:

*"(..) **16.5.5. Formulación de cargos.***

*Teniendo en cuenta las conductas anteriores, esta Dirección le formulará a la **SPRBUN** los cargos que se indican a continuación:*

(...)

CARGO SEGUNDO: Se le atribuye a la **SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BUENAVENTURA S.A.** identificada con NIT. 800.215.775-5, haber infringido lo dispuesto en: **(i)** el artículo 1 de la Ley 1 de 1991, el cual establece entre otras cosas, que "La creación, el mantenimiento y el funcionamiento continuo y eficiente de los puertos, dentro de las" condiciones previstas en esta Ley, son de interés público, **(ii)** los numerales 3.2 y 3.3 del artículo 3 de la Ley 1 de 1991, los cuales establecen el deber de garantizar la operación de los puertos durante las 24 horas todos los días del año así como Propiciar los aumentos de la eficiencia y el uso de las instalaciones portuarias, **(iii)** los literales d, f, g, l, del numerales 1.5.4 (Obligaciones Generales Respecto a la Prestación del Servicio) y los literales 3, 14, 15 y 21 del numeral 2.1.2 (Funciones de **SPRBUN S.A.**) de la Resolución 315 del 27 de febrero de

RESOLUCIÓN No

8324

DE

18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

2020. Lo anterior por cuanto aún para la época del 24 de mayo de 2021 y 19 de noviembre de 2021, - sin perjuicio de que estas conductas hayan perdurado aún más allá de esta época-, la **SPRBUN** habría: **(i)** Ofrecido beneficios operativos a los potenciales clientes de otros operadores portuarios como **EUROCARGA** y **CADEGRAN**, con el fin de que contrataran servicios de llenado y vaciado de contenedores (entre otros) con la **SPRBUN**, ocasionando una falta de imparcialidad y equilibrio en la programación y asignación de lugares para realizar las operaciones, **(ii)** Dificultado y/o impedido el ingreso de (personal y equipos) de los citados operadores portuarios y posiblemente otros, a sus instalaciones a través de la imposición de requisitos adicionales que generalmente se requieren para dicho ingreso, **(iii)** limitado los horarios de trabajo para, presuntamente, obtener beneficios económicos por aquellos servicios prestados por fuera de las horas establecidas para que los operadores portuarios realizaran las operaciones. Para el efecto, habría impuesto una serie de requisitos que harían menos práctico el ingreso de los operadores portuarios a la terminal, como lo son la fijación de: elementos adicionales a las cartas de ingreso y/o horarios especiales para su radicación de documentos que, incluso, no se harían de una manera controlada que garantice la continuidad del servicio, **(iv)** implementado y/o hecho uso de una herramienta informática, de forma inadecuada. Concretamente, el uso inadecuado del citado sistema traería como consecuencias la no disponibilidad de citas para porteo y/o urbano, situación que de paso, estaría interrumpiendo el funcionamiento continuo y eficiente de los servicios de operación portuaria en el Terminal administrado por la **SPRBUN**, así como la incursión en consecuentes sobrecostos. Lo anterior según lo expuesto por esta autoridad a través del acápite 16.5.3 y 16.5.4 del presente acto administrativo. (...)"

Por tanto, previo a efectuar el análisis individual y conjunto del material probatorio recaudado dentro de la presente actuación administrativa, esta Dirección considera necesario delimitar con precisión el alcance jurídico y fáctico del SEGUNDO CARGO formulado mediante la **Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024**, especialmente frente a los hechos concretos cuya acreditación resultaba indispensable para efectos de estructurar una eventual responsabilidad administrativa sancionatoria en cabeza de la **SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BUENAVENTURA S.A. – SPRBUN**; ello, en tanto el presente asunto involucra múltiples operadores portuarios, terceros intervinientes, dinámicas logísticas complejas y escenarios de tensión operacional y comercial respecto de los cuales no resulta jurídicamente admisible efectuar inferencias automáticas entre la sola existencia de inconformidades empresariales o dificultades operativas y la configuración de una eventual infracción administrativa sancionable bajo el régimen portuario colombiano.

Bajo este contexto, el segundo cargo formulado por esta Dirección no estuvo orientado a reprochar de manera abstracta la mera existencia de conflictos comerciales entre operadores portuarios, desacuerdos propios de la dinámica económica del sector o simples percepciones subjetivas de inconformidad frente a determinadas decisiones operativas adoptadas por la **SPRBUN** en el marco de la administración del terminal marítimo. Tampoco se estructuró sobre la sola ocurrencia de dificultades logísticas, congestiones operacionales o retrasos en determinadas maniobras portuarias, ello más aún si se tiene en cuenta el contexto operacional excepcionalmente complejo que atravesó el puerto de

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Buenaventura durante buena parte del periodo objeto de análisis, caracterizado por escenarios de congestión logística, afectaciones derivadas del paro nacional de 2021, acumulación de carga, limitaciones de movilidad terrestre y múltiples contingencias operativas ampliamente documentadas dentro del expediente.

Por el contrario, la hipótesis fáctica y jurídica construida en la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024 partió de la premisa según la cual la **SPRBUN**, en su condición de administradora de infraestructura portuaria concesionada destinada a la prestación de un servicio público, habría desplegado determinadas conductas operacionales concretas que eventualmente comprometían los principios de funcionamiento continuo y eficiente de los puertos previstos en el artículo 1 de la Ley 1 de 1991, así como los deberes contenidos en los numerales 3.2 y 3.3 del artículo 3 *ídem*, relacionados con la obligación de garantizar la operación de los puertos durante las veinticuatro (24) horas del día y todos los días del año y propiciar aumentos en la eficiencia y utilización de las instalaciones portuarias. Aunado a ello, la imputación también incorporó como fundamento normativo determinados deberes previstos en la Resolución 315 del 27 de febrero de 2020, particularmente aquellos relacionados con obligaciones generales respecto de la prestación del servicio y funciones operativas atribuidas a la **SPRBUN** como administradora del terminal marítimo.

Siguiendo esta línea, la **Resolución 2216 de 2024** indicó expresamente que, para la época comprendida entre el 24 de mayo y el 19 de noviembre de 2021, y sin perjuicio de que las conductas hubiesen perdurado más allá de dicho periodo, la **SPRBUN** habría desplegado cuatro grandes grupos de comportamientos presuntamente irregulares que, en criterio preliminar de esta Autoridad, podrían haber afectado la continuidad y eficiencia del servicio público portuario. Así, en primer lugar, el cargo sostuvo que la investigada habría ofrecido beneficios operativos a potenciales clientes de otros operadores portuarios, puntualmente a **EUROCARGA** y **CADEGRAN**, con el propósito de que dichos usuarios contrataran directamente con la **SPRBUN** servicios de llenado y vaciado de contenedores, situación que, según la hipótesis inicialmente planteada por la Dirección, podría haber generado una supuesta falta de imparcialidad y equilibrio en la programación y asignación de lugares para el desarrollo de operaciones portuarias dentro del terminal marítimo.

En segundo lugar, el cargo señaló que la **SPRBUN** habría dificultado y/o impedido el ingreso de personal, vehículos y equipos pertenecientes a determinados operadores portuarios a las instalaciones administradas por la sociedad investigada, particularmente mediante la presunta imposición de requisitos adicionales a aquellos ordinariamente exigidos para el ingreso al terminal marítimo. Dentro de esta hipótesis investigativa también se incorporaron referencias relacionadas con supuestas exigencias documentales adicionales, fijación de horarios especiales para radicación de documentos y eventuales limitaciones operativas que, según algunos terceros intervinientes, dificultaban el acceso y desarrollo normal de determinadas operaciones portuarias.

En tercer lugar, la imputación sostuvo que la **SPRBUN** habría limitado horarios de trabajo para ciertas operaciones portuarias con el presunto propósito de obtener beneficios económicos derivados de servicios prestados fuera de los horarios establecidos, imponiendo para ello una serie de condiciones operativas

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

y requisitos que, en criterio preliminar de esta Autoridad, podían afectar la continuidad del servicio portuario y generar dificultades para determinados operadores en el desarrollo de sus actividades logísticas al interior del terminal marítimo.

Finalmente, el cuarto eje estructural del cargo se relacionó con la presunta implementación y uso inadecuado de una herramienta informática utilizada para la asignación de citas de porteo y/o urbaneo, situación que, según lo expuesto en la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024, habría generado no disponibilidad de citas, interrupciones en el funcionamiento continuo y eficiente de los servicios de operación portuaria y eventuales sobre costos para algunos operadores y usuarios del sistema portuario.

Delimitado así el alcance concreto de las conductas objeto de imputación, corresponde a este Despacho efectuar el análisis integral del acervo probatorio recaudado dentro del expediente, con el propósito de determinar si los distintos elementos de convicción obrantes en la actuación permiten concluir, con el grado de certeza exigible en materia administrativa sancionatoria, que las conductas descritas en el segundo cargo efectivamente ocurrieron en la forma planteada en la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024 y que las mismas resultan jurídicamente atribuibles a la **SPRBUN**; de modo tal que la valoración probatoria, bajo el principio de comunidad de la prueba y la regla técnica de la sana crítica, deberá realizarse de manera integral, sistemática y contextual, examinando conjuntamente los distintos medios de prueba recaudados, las circunstancias operacionales existentes para la época de los hechos, el contexto logístico y portuario en el cual ocurrieron las situaciones investigadas y el alcance real de las conductas atribuidas a la investigada.

Valga anotar que dicho escenario cobra especial relevancia en el presente asunto, toda vez que una parte del material probatorio allegado al expediente se encuentra fundamentado desde la perspectiva comercial y operacional de distintos actores del ecosistema portuario, en un escenario caracterizado por tensiones competitivas, afectaciones logísticas y múltiples dificultades operacionales derivadas del contexto excepcional que atravesó el puerto de Buenaventura. De allí que corresponda a esta Dirección verificar cuidadosamente si tales elementos permiten acreditar de manera objetiva, coherente y suficientemente concluyente la ocurrencia material de las conductas imputadas y su efectiva atribución institucional a la **SPRBUN**, máxime cuando, conforme al artículo 29 de la Constitución Política, toda actuación debe regirse bajo el debido proceso y las garantías que lo materializan, entre ellas la presunción de inocencia.

12.2.2 Consideraciones de la Dirección respecto del cargo imputado

Aclaradas las situaciones fácticas y jurídicas sobre las cuales se estructuró el SEGUNDO CARGO formulado mediante la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024, procede este Despacho a efectuar el análisis integral, sistemático y contextualizado de los distintos medios probatorios recaudados dentro de la presente actuación administrativa, con el propósito de determinar si el material

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

de convicción obrante en el expediente permite concluir, con el grado de certeza exigible en materia administrativa sancionatoria, que la **SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BUENAVENTURA S.A. – SPRBUN** desplegó efectivamente las conductas atribuidas en el pliego de cargos y que dichas actuaciones resultan jurídicamente atribuibles a la investigada.

En esa línea, la valoración probatoria que corresponde adelantar no puede efectuarse de manera fragmentaria ni aislada, sino que debe realizarse bajo los principios de sana crítica, comunidad de la prueba y apreciación integral del acervo probatorio, examinando conjuntamente las declaraciones rendidas por los distintos operadores portuarios, funcionarios, exfuncionarios y terceros intervinientes, así como los elementos documentales, actuaciones administrativas y demás pruebas allegadas al expediente, todo ello dentro del contexto operacional, logístico y portuario existente para la época de los hechos investigados.

Tal precisión cobra especial relevancia en el presente asunto, habida consideración de que una parte importante del material probatorio recaudado proviene de actores que concurrían simultáneamente dentro del mismo panorama comercial y operativo del puerto de Buenaventura, escenario caracterizado por tensiones competitivas, disputas empresariales, afectaciones logísticas y desacuerdos frente a determinadas decisiones operacionales implementadas por la **SPRBUN** en ejercicio de la administración de infraestructura portuaria concesionada. De allí que corresponda a esta Dirección verificar cuidadosamente si las distintas inconformidades, percepciones y situaciones relatadas por los declarantes logran traducirse objetivamente en la acreditación de conductas administrativa y jurídicamente sancionables bajo el régimen portuario colombiano, o si, por el contrario, muchas de ellas obedecen a tensiones propias de la dinámica operacional y comercial existente entre los distintos operadores portuarios que desarrollaban actividades dentro del terminal marítimo.

Bajo ese entendido, resulta igualmente necesario precisar que el análisis adelantado dentro de la presente actuación administrativa no se encuentra orientado a efectuar un juicio sobre la estructura competitiva del mercado portuario ni a determinar la eventual configuración de prácticas restrictivas de la competencia económica en los términos propios del régimen especial aplicable en dicha materia. Por el contrario, el alcance funcional de esta actuación se ciñe estrictamente a verificar, desde la perspectiva de inspección, vigilancia y control atribuida a esta Superintendencia sobre la prestación del servicio público portuario, si determinadas actuaciones operativas desplegadas por la **SPRBUN** comprometieron materialmente los principios de continuidad, eficiencia, neutralidad operacional y adecuada prestación del servicio previstos en la Ley 1 de 1991 y en las disposiciones regulatorias que gobiernan la administración de la infraestructura portuaria concesionada.

Ahora bien, al revisar integralmente el material probatorio obrante en el expediente, esta Dirección advierte que múltiples declaraciones e inconformidades formuladas por operadores portuarios efectivamente otorgaban mérito suficiente para profundizar la investigación respecto de las hipótesis incorporadas dentro del cargo segundo, particularmente en relación con presuntos favorecimientos operativos, restricciones de ingreso, exigencias

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

documentales, limitaciones horarias, afectaciones asociadas a programación operacional y dificultades derivadas del funcionamiento de herramientas tecnológicas implementadas dentro del terminal marítimo.

En efecto, dentro del expediente reposan las declaraciones⁶¹, así como distintas manifestaciones efectuadas por operadores y terceros intervinientes que hicieron referencia a presuntas ventajas operativas, restricciones de acceso, controles documentales, dificultades de programación y eventuales afectaciones derivadas de decisiones operativas adoptadas por la **SPRBUN**. A ello se suman diversos elementos documentales posteriores allegados al expediente, tales como el documento denominado "*Recorrido y verificación de operaciones en zonas logísticas Buenaventura*" del 04 de diciembre de 2024⁶² y la comunicación remitida por **COLFECAR** el 29 de noviembre de 2024⁶³, en los cuales se documentaron problemáticas estructurales relacionadas con congestión logística, saturación de patios, demoras operativas, asignación de citas, limitaciones de capacidad instalada y afectaciones asociadas al funcionamiento operativo de la zona portuaria de Buenaventura.

Precisado lo anterior, esta Dirección considera relevante destacar que desde la propia formulación del cargo segundo efectuada mediante la **Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024** se dejó expresamente establecido que las conductas investigadas se imputaban "*sin perjuicio de que estas conductas hayan perdurado aún más allá de esta época*", referencia que no resulta accidental ni meramente retórica, sino que encuentra respaldo en distintos elementos probatorios allegados al expediente que evidencian que varias de las situaciones operativas, logísticas y tecnológicas cuestionadas no correspondían exclusivamente a eventos aislados ocurridos durante el 2021, sino a problemáticas cuya persistencia fue reportada incluso con posterioridad, particularmente durante las vigencias 2022 y 2023, e incluso documentadas nuevamente en actuaciones adelantadas por esta Superintendencia durante el 2024, tal como se desprende de la misma Resolución 2216.

Aunado a ello, dentro del expediente también obran actuaciones técnicas practicadas durante el 2023, relacionadas con diligencias de inspección, exhibición y extracción de evidencia digital respecto de documentación asociada a la denominada puerta común ubicada entre los muelles 12 y 13 del terminal marítimo administrado por la **SPRBUN**⁶⁴. Particularmente, dentro de dichas actuaciones se adelantaron procedimientos de búsqueda, extracción y preservación de correos electrónicos institucionales asociados a conceptos tales como malla perimetral, rejas muelles 12 y 13, puerta común, barrera perimétrica

⁶¹ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMITIVA; Carpeta 48_PERIODO PROBATORIO 2; Carpeta 02_Diligencias de declaración.; y SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMITIVA; Carpeta 11_PER PROBAT; Carpeta Diligencias.

⁶² Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMITIVA; Carpeta 48_PERIODO PROBATORIO 2; Carpeta 15_Rad 20255340030272-10-01-2025; Archivo denominado: 2025534003027200003 (1).pdf.

⁶³ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMITIVA; Carpeta 48_PERIODO PROBATORIO 2; Carpeta 18_Rad 20255340030522-10-01-2025. Archivo denominado: 2025534003052200003 (2).pdf.

⁶⁴ Dictamen Técnico Pericial SPRBUN – CEO Investigaciones Digitales y Seguridad, agosto de 2023.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

y servidumbre muelles 12 y 13, respecto de distintos buzones pertenecientes a directivos y funcionarios vinculados a la operación portuaria.

Asimismo, dentro de dicha diligencia se dejó constancia de la práctica de actuaciones de verificación física respecto de la denominada puerta común entre los muelles 12 y 13, así como de la necesidad de realizar procedimientos de extracción, adquisición y preservación de evidencia digital relacionada con tales asuntos, incluyendo búsquedas específicas sobre elementos asociados a barreras perimetrales, controles físicos y mecanismos de separación operacional implementados dentro del terminal marítimo; elementos que resultan relevantes en la medida en que evidencian que las controversias operativas relacionadas con mecanismos de acceso, control físico y separación operacional entre determinados actores portuarios continuaban siendo objeto de discusión, verificación y actuaciones técnicas incluso durante el segundo semestre del 2023.

Ahora bien, aun cuando las actuaciones técnicas practicadas dentro del expediente, de acuerdo con el *Dictamen Técnico Pericial SPRBUN – CEO Investigaciones Digitales y Seguridad*, permiten advertir que efectivamente existían mecanismos de control físico, barreras operativas y controversias reales relacionadas con accesos, coordinación operacional y utilización de determinadas áreas dentro del terminal marítimo, lo cierto es que el resultado integral de dichas diligencias tampoco permite concluir, con el grado de certeza requerido en materia administrativa sancionatoria, que tales medidas hubiesen obedecido necesariamente a una política institucional arbitraria o deliberadamente orientada a excluir ilegítimamente a determinados operadores portuarios.

Por el contrario, las actuaciones adelantadas dentro de la diligencia de inspección y extracción de evidencia digital estuvieron orientadas, entre otros aspectos, a la identificación y preservación de documentación electrónica relacionada con mecanismos de control físico y operacional asociados a la denominada puerta común entre los muelles 12 y 13, incluyendo referencias a barreras perimetrales, estructuras de separación y controles de acceso implementados dentro del terminal marítimo. Sin embargo, aun cuando tales actuaciones permiten evidenciar que existían discusiones y controversias operativas reales respecto de determinados mecanismos de control y coordinación física dentro de la terminal portuaria, lo cierto es que estas no permiten acreditar de manera objetiva, uniforme y concluyente más allá de toda duda, la existencia de instrucciones institucionales expresamente dirigidas a restringir arbitrariamente el acceso de determinados operadores portuarios o a alterar ilegítimamente las condiciones de prestación del servicio público portuario.

Esto en consideración a que el contenido integral de dichas actuaciones técnicas, a diferencia de lo manifestado en contra de la investigada, conlleva a evidenciar un escenario operacional particularmente complejo, atravesado por dinámicas de coordinación logística, control de accesos, separación funcional de áreas operativas y múltiples discusiones asociadas a la administración concurrente de infraestructura portuaria, contexto dentro del cual no resulta admisible considerar, por sí misma, toda medida de control operacional, restricción física o controversia logística en prueba concluyente de una conducta irregular deliberadamente orientada a comprometer la continuidad, neutralidad, eficiencia o adecuada prestación del servicio público portuario atribuible a la investigada;

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

en especial si se tiene en cuenta que la administración de infraestructura portuaria concesionada supone necesariamente el ejercicio permanente de facultades de organización, control, coordinación y gestión operacional orientadas a garantizar la seguridad, continuidad, eficiencia y adecuado funcionamiento del servicio público portuario.

No obstante, ello tampoco implica desconocer que determinadas medidas operativas implementadas dentro del terminal marítimo pudiesen generar inconformidades, tensiones o eventuales afectaciones respecto de ciertos actores concurrentes dentro de la dinámica portuaria, especialmente en escenarios operacionalmente complejos donde confluyen simultáneamente múltiples operadores, servicios, cargas y necesidades logísticas. Sin embargo, para efectos de la presente actuación administrativa, lo jurídicamente relevante no consistía simplemente en acreditar la existencia material de controles, restricciones físicas o mecanismos de coordinación operacional, sino en demostrar, con el grado de certeza exigible en materia administrativa sancionatoria, que tales medidas obedecían efectivamente a una política institucional arbitraria, discriminatoria o deliberadamente orientada a restringir ilegítimamente el acceso de determinados operadores portuarios o a comprometer materialmente la continuidad, neutralidad y adecuada prestación del servicio público portuario, circunstancia que no logra acreditarse de manera objetiva, uniforme y concluyente a partir del material probatorio obrante en el expediente.

Así las cosas, precisamente el análisis integral, sistemático y contextualizado del acervo probatorio permite advertir que las distintas manifestaciones allegadas al expediente no resultan uniformes, concluyentes ni suficientemente sólidas para acreditar, con el estándar de certeza exigible en sede administrativa sancionatoria, la existencia de una política institucional sistemática desplegada por la **SPRBUN** con el propósito deliberado de favorecer indebidamente sus propios servicios operativos, restringir arbitrariamente el acceso de otros operadores portuarios o afectar ilegítimamente la continuidad y eficiencia del servicio público portuario.

En efecto, uno de los principales soportes testimoniales de la investigación corresponde a lo manifestado por **LEONARDO ENRIQUE GRILLO PÁEZ⁶⁵**, Director del Departamento Marítimo de **CADEGRAN LTDA.**, quien expuso diversas situaciones que, desde su experiencia operativa, habrían afectado el desarrollo de las actividades adelantadas por dicha compañía dentro de la infraestructura administrada por la **SPRBUN**. En ese sentido, hizo referencia a aspectos relacionados con asignación de muelles, disponibilidad de espacios de almacenamiento, asignación de citas, participación en reuniones preoperativas, validaciones y anuncios operativos, así como a determinadas circunstancias que, según indicó, incidían en la ejecución de las operaciones desarrolladas por **CADEGRAN**.

Sin embargo, al efectuar una valoración integral del contenido de sus manifestaciones, esta Dirección advierte que varios de los planteamientos

⁶⁵ SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 48_PERIODO PROBATORIO 2; Carpeta Declaración Andrés Quintero Múnera. Archivo denominado: Ratificación Leonardo Enrique Grillo.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

expuestos por el señor **GRILLO PÁEZ** no fueron presentados como hechos constatados de manera objetiva o sustentados en elementos verificables incorporados al expediente, sino que fueron formulados a partir de apreciaciones, interpretaciones y conclusiones personales construidas por el propio declarante frente a determinadas dinámicas operativas observadas por este. Lo anterior se evidencia cuando el testigo expresó afirmaciones tales como "asumimos", "creemos", "lo vemos como" o incluso señaló expresamente que respecto de algunas situaciones "no tengo pruebas".

De igual forma, esta Dirección observa que una parte importante de las inconformidades exteriorizadas por **CADEGRAN** se encontraba relacionada con desacuerdos respecto de determinadas dinámicas operativas implementadas dentro del terminal marítimo, particularmente en asuntos asociados a programación logística, asignación de recursos operativos, sistemas internos de coordinación y participación de distintos actores dentro de la cadena operacional portuaria, más que frente a decisiones expresas e inequívocas dirigidas a excluir materialmente a determinados operadores del desarrollo de actividades portuarias.

Así, por ejemplo, al referirse a situaciones relacionadas con supuestas prelaciones de atraque y presuntos tratamientos diferenciales, el propio declarante manifestó no conocer las razones concretas que habrían dado lugar a dichas circunstancias, indicando expresamente que se trataba de interpretaciones realizadas por ellos frente a lo sucedido y señalando incluso que algunas de tales situaciones correspondían a hechos que ubicó aproximadamente hacia el 2015 o periodos anteriores.

Por tanto, dichas manifestaciones, apreciadas de manera integral y bajo las reglas de la sana crítica, no poseen por sí mismas la entidad demostrativa suficiente para acreditar, con el estándar exigible en materia administrativa sancionatoria, la existencia de una política institucional sistemática desplegada por la **SPRBUN** orientada a restringir arbitrariamente el acceso de otros operadores portuarios o afectar ilegítimamente la prestación del servicio público portuario, particularmente cuando una parte relevante de tales afirmaciones se encuentra sustentada en percepciones e interpretaciones del propio declarante y no en elementos objetivos, verificables y técnicamente concluyentes que permitan demostrar de manera cierta la configuración material de las conductas investigadas.

Resulta igualmente relevante advertir que el señor **GRILLO PÁEZ** calificó algunas de las situaciones relatadas como escenarios de "ataque comercial", "competencia directa" e incluso "competencia desleal", manifestaciones adquieren especial relevancia en la medida en que permiten advertir que parte importante de las inconformidades exteriorizadas por el declarante fueron comprendidas por este desde una perspectiva asociada a dinámicas comerciales y competitivas entre operadores concurrentes dentro del mercado portuario. Por lo que, si bien tales circunstancias podían otorgar mérito para adelantar actividades de verificación dentro del marco de las funciones de inspección, vigilancia y control atribuidas a esta Superintendencia, lo cierto es que la sola percepción sobre la existencia de presuntas ventajas competitivas o escenarios de competencia desleal no permite trasladar automáticamente tales apreciaciones a la acreditación cierta de una conducta administrativa

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

sancionable bajo el régimen portuario analizado; máxime cuando el examen específico de controversias asociadas a condiciones de competencia entre agentes económicos puede involucrar ámbitos regulatorios y competencias especializadas distintas a las que constituyen el objeto concreto de la presente actuación administrativa.

Bajo este contexto, resulta observable que las manifestaciones rendidas por otros declarantes dentro del expediente tampoco permiten arribar, por sí solas, a una conclusión inequívoca sobre la configuración de conductas sancionables atribuibles a la **SPRBUN**. Así, por ejemplo, el señor **CÉSAR TULIO RESTREPO SAAVEDRA⁶⁶**, en calidad de Gerente General de **OPP GRANELES S.A.** y **GRUPO PORTUARIO S.A.**, al referirse a determinadas situaciones relacionadas con la operación portuaria y sus posibles efectos, señaló distintos escenarios asociados a dinámicas operativas, procesos internos y mecanismos de funcionamiento de la infraestructura portuaria; sin embargo, frente a algunos aspectos precisó no tener conocimiento directo sobre la forma en que determinados procedimientos eran gestionados internamente por la **SPRBUN** y, respecto de otros, indicó que sus apreciaciones derivaban de interpretaciones construidas a partir de la experiencia operacional observada; por lo que, aunque tales manifestaciones no desvirtúan el valor probatorio de la declaración ni desconocen la experiencia técnica y el conocimiento operativo del declarante, ello sí permite advertir que su testimonio incorpora elementos inferenciales o conclusiones construidas desde su percepción subjetiva sobre el funcionamiento de la operación portuaria.

Lo anterior, desde luego, no implica desconocer que determinadas situaciones relatadas por los declarantes pudiesen eventualmente resultar relevantes desde otras perspectivas regulatorias o frente a ámbitos de análisis distintos relacionados con dinámicas comerciales, condiciones de mercado o eventuales controversias derivadas de la interacción competitiva entre operadores económicos concurrentes dentro del sector portuario. Sin embargo, lo cierto es que, para efectos del ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria que compete a esta Dirección dentro del marco funcional de inspección, vigilancia y control del servicio público portuario, el material probatorio allegado no permite concluir más allá de toda duda, un comportamiento sancionable atribuible a la **SPRBUN** bajo los parámetros normativos y funcionales analizados dentro de la presente actuación.

En esa misma línea, resulta pertinente precisar que, dentro de las distintas intervenciones y escritos allegados al expediente por los terceros interesados, particularmente aquellos presentados por el apoderado de **OPP GRANELES S.A.**, **GRUPO PORTUARIO S.A.** y **BGP CONTAINER & LOGISTICS S.A.** fueron incorporadas múltiples referencias a actuaciones, decisiones y pronunciamientos emitidos por autoridades distintas a esta Dirección, entre ellas la **SIC**, la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES** y el **MINISTERIO DEL TRABAJO**, las cuales fueron invocadas con el propósito de sustentar presuntos escenarios relacionados con prácticas restrictivas de la competencia, subordinación funcional y económica, unidad empresarial, utilización instrumental de estructuras societarias y eventuales afectaciones a las

⁶⁶ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 11_PER PROBAT; Carpeta Diligencias, Carpeta CESAR RESTREPO – GRUPO PORTUARIO.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

condiciones de participación de otros actores dentro del sector portuario. En ese sentido, los terceros interesados han sostenido que determinadas decisiones proferidas por dichas autoridades constituirían elementos demostrativos de una supuesta utilización de la sociedad **ZELSA** por parte de la **SPRBUN** como vehículo instrumental para mantener determinadas operaciones y ejercer control sobre segmentos específicos del mercado, así como de la existencia de condiciones preferenciales y afectaciones en la dinámica competitiva portuaria.

No obstante, si bien este Despacho reconoce que tales actuaciones pueden constituir elementos relevantes de contexto y aportar información útil para comprender determinadas circunstancias relacionadas con las dinámicas empresariales, comerciales y operacionales existentes entre los distintos actores que concurren dentro del ecosistema portuario, lo cierto es que aquellas fueron proferidas en ejercicio de competencias autónomas, bajo marcos normativos particulares y con finalidades institucionales claramente diferenciadas. En ese sentido, las conclusiones alcanzadas por dichas autoridades obedecen a objetos específicos de análisis y responden a presupuestos jurídicos y probatorios propios de los procedimientos adelantados en cada uno de esos escenarios.

Bajo tal entendido, aun cuando los referidos pronunciamientos puedan ser valorados como parte del acervo probatorio incorporado a la presente actuación, ello no supone que sus conclusiones puedan trasladarse automáticamente o asumirse de manera directa como prueba definitiva de las conductas aquí investigadas. Admitir lo contrario implicaría sustituir el deber de valoración autónoma e integral que corresponde adelantar a esta Dirección frente a los hechos concretos objeto de investigación y respecto de las conductas expresamente formuladas en el pliego de cargos, desdibujando con ello los límites funcionales y materiales que gobiernan el ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria.

Por tanto, el análisis que corresponde efectuar en la presente decisión deberá ceñirse a establecer si, a partir de las pruebas legal y oportunamente incorporadas al expediente y valoradas conforme a las reglas de la sana crítica, se encuentra acreditada la efectiva configuración de las conductas investigadas y su correspondencia con los supuestos fácticos y jurídicos objeto de reproche dentro del presente procedimiento administrativo sancionatorio.

Ahora, dentro del expediente también reposan declaraciones rendidas por otros funcionarios, operadores y terceros intervinientes cuyas manifestaciones, lejos de consolidar un escenario probatorio uniforme y concluyente respecto de la existencia de una política institucional deliberadamente orientada a restringir ilegítimamente la operación de terceros, concluyen la existencia de un panorama marcado por percepciones parciales, limitaciones de conocimiento directo y discusiones predominantemente asociadas a aspectos técnicos, operativos y administrativos propios de la dinámica portuaria. Así, por ejemplo, **ANDRÉS QUINTERO MÚNERA**⁶⁷, al ser interrogado respecto de distintas actuaciones relacionadas con modelos operativos, autorizaciones y participación de

⁶⁷ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 48_PERIODO PROBATORIO 2; Carpeta 02_Diligencias de declaración; Carpeta Declaración Andrés Quintero Múnera. Archivo denominado: declaración Andrés Quintero Múnera -Parte 1.mp4.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

operadores portuarios, precisó frente a determinados aspectos no recordar determinadas actuaciones o no poder afirmar con certeza aspectos específicos relacionados con la documentación presentada, la acreditación de poderes, las comunicaciones remitidas por operadores o el alcance concreto de ciertas gestiones adelantadas ante autoridades administrativas, precisando incluso que varios de tales asuntos no estuvieron a su cargo ni correspondían directamente a su rol funcional dentro de las actuaciones referidas.

Sin embargo, desde otra perspectiva, **CLAUDIO ROBERTO MÚSTICO**⁶⁸, quien para la época de los hechos se desempeñaba como Vicepresidente y posteriormente Gerente de Planeación y Operaciones Portuarias de la **SPRBUN**, explicó ampliamente la complejidad operacional asociada a la administración integral del terminal marítimo de Buenaventura, indicando que las decisiones operativas debían adoptarse considerando simultáneamente la continuidad de la operación, la coordinación logística, la disponibilidad de recursos, la atención concurrente de múltiples buques y la administración simultánea de diversas actividades portuarias desarrolladas al interior de la terminal.

Así, el señor Mústico señaló que muchos operadores analizaban las decisiones portuarias desde el interés particular de una determinada operación, mientras que la **SPRBUN** debía velar por el funcionamiento integral y eficiente del puerto en su conjunto. Tales manifestaciones resultan especialmente relevantes en la medida en que permiten contextualizar que muchos de los procedimientos cuestionados dentro de la investigación, relacionados con controles de ingreso, validaciones operativas, asignación de espacios, coordinación documental, programación logística y administración de recursos operacionales, se desarrollaban dentro de un entorno operacional particularmente complejo que exigía mecanismos permanentes de coordinación, control y priorización operativa.

Ahora, la declaración rendida por **LAUREANO LENIS**⁶⁹ permite advertir que parte importante de los asuntos objeto de controversia excedían incluso el ámbito específico de conocimiento funcional del propio declarante, quien señaló expresamente que varios de los temas abordados dentro de la diligencia se relacionaban con aspectos marítimos que no eran de su resorte, indicando además la estructura jerárquica y operativa bajo la cual se desarrollaban las actividades dentro de la **SPRBUN**; precisiones que resultan relevantes en la medida en que evidencian que muchas de las decisiones y dinámicas operacionales discutidas dentro de la actuación respondían a estructuras complejas de coordinación interna y distribución funcional de competencias, circunstancia que dificulta atribuir automáticamente determinadas situaciones operativas a una supuesta política institucional arbitraria o uniformemente ejecutada por la investigada, lo cual impide efectuar atribuciones automáticas o

⁶⁸ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 11_PER PROBAT; Carpeta Diligencias; Carpeta CLAUDIO MUSTICO-SPRBUN. Archivo denominado: Audiencia CLAUDIO ROBERTO MUSTICO-20230711_090548-Grabación de la reunión 1.mp4.

⁶⁹ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 48_PERIODO PROBATORIO 2; Carpeta 02_Diligencias de declaración. Carpeta Declaración Laureano Lenis.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

lineales respecto de decisiones operacionales complejas adoptadas dentro de la administración integral del terminal marítimo.

Asimismo, las declaraciones relacionadas con el funcionamiento de herramientas tecnológicas y sistemas operativos implementados dentro de la terminal marítima tampoco permiten concluir, de manera objetiva y concluyente, que las dificultades reportadas obedecieran necesariamente a mecanismos deliberadamente orientados a restringir la operación de determinados actores portuarios. Al respecto, **GUSTAVO ADOLFO MOLINA DURANGO**⁷⁰, administrador de redes y soporte TI de la **SPRBUN**, explicó que el sistema NAVIS correspondía a una herramienta tecnológica ampliamente utilizada a nivel mundial para la administración de operaciones portuarias y manejo integral de carga dentro de terminales marítimos, destacando que su finalidad consistía precisamente en facilitar la administración eficiente de operaciones terrestres y marítimas, así como la interacción de múltiples aplicaciones y procesos concurrentes dentro de la operación portuaria, lo cual demuestra que las dinámicas asociadas al funcionamiento del sistema informático investigado se desarrollaban dentro de un entorno técnico y operacional altamente complejo, respecto del cual no resulta admisible inferir automáticamente, a partir de la sola existencia de inconvenientes operativos o dificultades funcionales, la configuración de conductas arbitrarias o deliberadamente restrictivas atribuibles a la investigada.

Igualmente, algunas manifestaciones allegadas al expediente permiten advertir la existencia de inconformidades relacionadas con determinados procedimientos implementados para el ingreso y desarrollo de operaciones dentro del terminal marítimo. Así, por ejemplo, **CLAUDIA EDITH ASPRILLA NEUTA**⁷¹, en calidad de Gerente de Operaciones de **OPERCAR LOGISTICS S.A.S.**, hizo referencia a situaciones relacionadas con modificaciones en los horarios establecidos para la firma de cartas y diferencias en los criterios utilizados por personal encargado de los controles de ingreso, indicando que tales circunstancias, según su percepción, generaban dificultades para los operadores portuarios en el desarrollo de sus actividades. Igualmente, manifestó que tales situaciones habrían incidido en el cumplimiento de los horarios previstos para algunas operaciones y que los obstáculos advertidos se presentaban respecto de los operadores portuarios.

En esa línea, no desconoce este Despacho que las manifestaciones de la declarante evidencian la existencia de inconformidades asociadas a determinados procedimientos y dinámicas operativas implementadas dentro del terminal marítimo; sin embargo, aun cuando tales circunstancias pudieron generar desacuerdos o dificultades desde la perspectiva operacional de algunos actores, lo cierto es que las mismas no permiten concluir, con el estándar de certeza exigible en materia administrativa sancionatoria, que dichas situaciones obedecieran necesariamente a una política institucional sistemática y deliberadamente orientada a restringir ilegítimamente la prestación del servicio

⁷⁰ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 48_PERIODO PROBATORIO 2; Carpeta 02_Diligencias de declaración; Carpeta Declaración Gustavo Molina Durando.

⁷¹ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMTIVA; Carpeta 11_PER PROBAT; Carpeta Diligencias, Carpeta Claudia Edith Asprilla- Opercar.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

por parte de terceros operadores portuarios, máxime cuando las propias manifestaciones corresponden a situaciones relatadas desde la experiencia particular de la declarante dentro de un contexto operacional complejo; máxime cuando, como se explicó en líneas anteriores, efectuar un análisis sancionatorio a partir de situaciones individuales o desacuerdos operativos particulares, podría conducir a desbordar el objeto propio de la presente actuación administrativa, trasladando el examen hacia controversias o materias cuya valoración corresponde a otros escenarios regulatorios o autoridades con competencias específicas.

Adicionalmente, esta Dirección advierte que distintos elementos documentales allegados al expediente permiten evidenciar que múltiples dificultades operativas relacionadas con accesos, asignación de citas, congestión logística, devolución de contenedores y coordinación operacional no correspondían exclusivamente a afectaciones alegadas por un operador específico frente a la **SPRBUN**, sino a problemáticas estructurales que impactaban transversalmente a diversos actores del ecosistema logístico y portuario de Buenaventura.

En efecto, en el *Recorrido y verificación de operaciones en zonas logísticas Buenaventura* del 04 de diciembre de 2024, elaborado en desarrollo de actuaciones adelantadas por esta Superintendencia, se documentaron escenarios de saturación de patios, limitaciones de capacidad instalada, congestión en zonas de entornamiento y altos volúmenes de vehículos en espera dentro de distintas zonas logísticas asociadas a la operación portuaria de Buenaventura. Asimismo, mediante comunicación allegada por **COLFECAR** el 29 de noviembre de 2024, dicha agremiación reportó retrasos generalizados en asignación de citas, dificultades asociadas a devolución de contenedores vacíos, demoras operativas y problemas logísticos derivados de limitaciones estructurales de capacidad instalada en la zona portuaria.

Del mismo modo, dentro del expediente también obra el dictamen pericial rendido por **ANTONIO OSVALDO SÁNCHEZ**⁷², especialista en economía marítima y portuaria, quien elaboró el informe denominado *"Análisis del desempeño de productividad de la terminal multipropósito de la Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura 2016-2022"*. No obstante, esta Dirección advierte que el propio perito delimitó expresamente el alcance técnico de su análisis, precisando que el objeto del dictamen se circunscribía exclusivamente al estudio econométrico de indicadores generales de productividad y desempeño portuario a partir de información histórica del sistema NAVIS N4, sin efectuar análisis específicos sobre restricciones operativas, asignación de citas, controles de acceso, operaciones de inspección, entornamiento o dinámicas operacionales concretas asociadas a las conductas investigadas dentro del cargo segundo.

⁷² Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMITIVA; Carpeta 48_PERIODO PROBATORIO 2; Carpeta 00_Resolución 7685-31-07-2024; Carpeta 03 TRASLADO DOCUMENTOS; Carpeta Radicado 20235340442222 del 24 de marzo del 2023. Archivo denominado: Dictamen Pericial.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

Bajo este contexto, durante el interrogatorio rendido el 15 de agosto de 2023⁷³, el propio **ANTONIO OSVALDO SÁNCHEZ** manifestó expresamente *que "a mí me pidieron peritar los indicadores de desempeño sin entrar en cuestiones de análisis de las operaciones"* y que determinados asuntos relacionados con procedimientos de enturnamiento, inspección o dinámicas operativas *"no fueron objeto de mi peritaje"*; reconociendo que su análisis se fundamentó exclusivamente en información suministrada a través del sistema NAVIS N4 y en estándares específicos de desempeño, sin efectuar valoraciones sobre las operaciones concretas objeto de controversia dentro de la presente actuación administrativa.

Así las cosas, si bien el referido dictamen técnico resulta relevante como elemento ilustrativo respecto de determinados indicadores generales de productividad portuaria, lo cierto es que el mismo no posee aptitud suficiente para desvirtuar ni confirmar, de manera concluyente, las conductas concretamente imputadas dentro del cargo segundo, particularmente aquellas relacionadas con presuntas restricciones operativas, favorecimientos indebidos, controles de acceso, asignación de citas o limitaciones operacionales específicas alegadas por determinados operadores portuarios.

En consecuencia, el análisis conjunto y sistemático del acervo probatorio permite concluir que, si bien dentro del expediente existen múltiples manifestaciones de inconformidad formuladas por operadores portuarios respecto de determinadas decisiones comerciales, operativas y logísticas implementadas por la **SPRBUN**, lo cierto es que dichas afirmaciones aparecen fuertemente atravesadas por percepciones subjetivas derivadas de escenarios de competencia empresarial, desacuerdos frente al modelo operativo implementado por la terminal marítima y tensiones propias de la dinámica logística y comercial existente entre los distintos actores concurrentes dentro del ecosistema portuario de Buenaventura.

Por tanto, esta Dirección no logró acreditar, con el grado de certeza exigible en sede administrativa sancionatoria, que la **SPRBUN** hubiese implementado de manera sistemática e institucional una política deliberadamente orientada a favorecer indebidamente sus propios servicios operativos, restringir arbitrariamente el acceso de determinados operadores portuarios o afectar ilegítimamente la continuidad y eficiencia del servicio público portuario mediante las conductas descritas en el cargo segundo formulado mediante la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024.

Máxime cuando, conforme a los principios de presunción de inocencia, debido proceso y favorabilidad que orientan el ejercicio de la potestad sancionatoria administrativa, las dudas razonables existentes respecto del alcance real, sistematicidad, motivación y efectiva atribución institucional de las conductas investigadas deben resolverse necesariamente en favor del sujeto investigado, particularmente en escenarios altamente complejos como el presente, donde el material probatorio no permite diferenciar con suficiente claridad cuándo determinadas afectaciones obedecían a actuaciones deliberadamente arbitrarias imputables a la investigada y cuándo correspondían, más bien, a tensiones

⁷³ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_ INV ADMITIVA; Carpeta 11_PER PROBAT; Carpeta Diligencias; Carpeta ANTONIO OSVALDO SÁNCHEZ - Contradicción dictámen pericial.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

comerciales, contingencias logísticas, mecanismos ordinarios de control operacional o dificultades estructurales propias del funcionamiento portuario en el contexto específico analizado.

Por consiguiente y en atención a lo anteriormente establecido, una vez revisados los argumentos expuestos por la investigada en sus escritos de defensa, conforme a estos y sin que este Despacho entre a validar o desestimar afirmaciones por fuera de lo efectivamente acreditado en el expediente, lo cierto es que del análisis conjunto de los elementos probatorios disponibles no se obtiene una certeza plena, clara e inequívoca que permita concluir, con convicción racional, que la investigada incurrió en el incumplimiento normativo imputado en los términos en que fue formulado el presente cargo. En efecto, al contrastar la imputación con el acervo probatorio, se identifican vacíos y ambigüedades que no permiten reconstruir con suficiencia la secuencia fáctica completa exigida para estructurar responsabilidad sancionatoria, en particular en lo que concierne a el incumplimiento de: **(i)** el artículo 1 de la Ley 1 de 1991, el cual establece entre otras cosas, que "La creación, el mantenimiento y el funcionamiento continuo y eficiente de los puertos, dentro de las" condiciones previstas en esta Ley, son de interés público; **(iii)** los literales d, f, g, l, del numerales 1.5.4 (Obligaciones Generales Respecto a la Prestación del Servicio) y los literales 3, 14, 15 y 21 del numeral 2.1.2 (Funciones de SPRBUN S.A.) de la Resolución 315 del 27 de febrero de 2020 a través de las conductas desarrolladas en el respectivo cargo en cuestión

En el ámbito del derecho administrativo sancionador, la decisión de declarar probada una infracción no puede descansar en inferencias incompletas, apreciaciones generales o reconstrucciones parciales de los hechos; exige, por el contrario, que la autoridad cuente con un soporte probatorio suficiente, coherente y concluyente, capaz de acreditar no solo la existencia del deber y el contenido de la obligación, sino también la configuración material del incumplimiento atribuido, con claridad sobre el supuesto de hecho y su imputación a la conducta del vigilado. Cuando ese estándar de certeza no se alcanza, el ordenamiento jurídico impone resolver la incertidumbre en favor del investigado, precisamente porque la potestad sancionatoria del Estado se encuentra limitada por garantías sustantivas y procedimentales que impiden sancionar en escenario de duda razonable.

En esa línea, debe recordarse que la duda razonable o *in dubio pro administrado*⁷⁴ opera cuando, tras un examen serio, exhaustivo y crítico de la prueba disponible, no es posible arribar a un grado de convicción que supere la mera probabilidad o sospecha y permita sostener con fundamento objetivo la responsabilidad. En otras palabras, si luego de valorar la totalidad del material obrante en el expediente permanecen dudas relevantes, insuperables o razonables sobre la ocurrencia de los hechos constitutivos de la infracción, sobre su secuencia temporal o sobre la forma en que se materializó el supuesto de hecho reprochado, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la no declaratoria de responsabilidad.

⁷⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "C". Sentencia del 22 de octubre de 2012 dentro del radicado 05001-23-24-000-1996-00680-01(20738). Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

En el caso concreto, este Despacho advierte que la explicación ofrecida por la investigada en sus escritos de defensa, aunada a la insuficiencia de elementos concluyentes para despejar plenamente la trazabilidad temporal en los términos estrictos del cargo, genera un escenario de incertidumbre probatoria que impide alcanzar certeza sobre la configuración de las referidas conductas. Ello no implica validar una tesis defensiva como verdad demostrada, sino reconocer que la evidencia obrante no permite desvirtuar de manera plena la posibilidad razonable de que la dinámica operativa descrita explique los desfases temporales advertidos, sin que exista claridad probatoria suficiente para afirmar, con el nivel de convicción requerido, que se produjo una alteración parcial del servicio atribuible sancionatoriamente.

En concordancia con lo anterior, y conforme a los principios que rigen el debido proceso en materia sancionatoria, este Despacho dará aplicación al principio in dubio pro administrado, conforme al cual toda duda razonable sobre la ocurrencia del hecho, su alcance o la responsabilidad de la investigada debe resolverse en su favor. Así, la valoración realizada en este acápite no se basa en una apreciación subjetiva, sino en el reconocimiento de que el estándar de prueba exigible para imponer una sanción administrativa no se satisface cuando subsisten vacíos o contradicciones relevantes que impiden consolidar un juicio de responsabilidad con soporte objetivo y suficiente.

En consecuencia, al no haberse acreditado con el grado de certeza requerido la comisión de las conductas imputadas en el Cargo Segundo, ni existir una base probatoria que permita concluir de manera concluyente el incumplimiento en los términos estrictos del reproche formulado, este Despacho determina que no es procedente atribuir responsabilidad administrativa a la investigada por dicho cargo.

Por lo anterior, esta Superintendencia en la parte resolutive de este acto administrativo archivará el segundo cargo imputado a la investigada, en aplicación de los principios rectores del derecho administrativo sancionador y ante la imposibilidad de demostrar, con suficiencia probatoria y convicción racional, la comisión de las conductas endilgadas.

DÉCIMO TERCERO: Que en el marco de esta investigación administrativa, algunos terceros interesados reconocidos en el expediente desistieron de su calidad y solicitaron la desvinculación del presente trámite, por lo cual, la Dirección se pronunciará respecto de cada uno de los desistimientos presentados:

13.1 Desistimiento presentado por ACOP Y OTROS

El abogado **JULO CÉSAR CASTAÑEDA**, mediante escrito identificado con el radicado 20265340230672 del 9 de marzo de 2026⁷⁵, apoderado de los terceros interesados **CADEGRAN LTDA., ZAM LOGISTICS S.A.S.; ASPOTRANS O.P. S.A.S.; COMPAÑÍA DE SERVICIOS PORTUARIOS Y CÍA LTDA.; DATA**

⁷⁵ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 03_ALEGATOS DE CONCLUSIÓN; Carpeta 03_ALEGATOS DE CONCLUSIÓN; Carpeta 014. 20265340230672 del 9 de marzo de 2026 desistimiento acop y otros. Archivo denominado: 20265340230672 del 9 de marzo de 2026 desistimiento.pdf.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

CONTROL PORTUARIO S.A.; LOGISPORT S.A.S.; NAVISERVICIOS OP S.A.S.; OPERADOR BAHÍA LTDA.; PROVEEDORES PLANETA LTDA.; LOGÍSTICA INTERNACIONAL IL S.A.S.; SERVICIOS PORTUARIOS MOREIRA ACOSTA LTDA.; ALDEMAR PULGARÍN SERVICIOS Y OPERACIONES PORTUARIAS LTDA.; SERVICIOS INTEGRADOS DEL PACÍFICO COLOMBIANO S.A.S y SPEED CARGO LTDA., presentó ante este Despacho solicitud de desistimiento de sus poderdantes dentro del presente asunto, en los siguientes términos:

*"(...) **JULIO CESAR CASTAÑEDA ACOSTA**, mayor de edad, con domicilio y residencia en la ciudad de Bogotá, identificado con cédula de ciudadanía número 7.228.667 de Duitama y tarjeta profesional 90.827 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en mi calidad de apoderado de los terceros interesados CADEGRAN LTDA. ZAM LOGISTICS S.A.S.; ASPOTRANS O.P. S.A.S.; COMPAÑÍA DE SERVICIOS PORTUARIOS Y CÍA LTDA.; DATA CONTROL PORTUARIO S.A.; LOGISPORT S.A.S.; NAVISERVICIOS OP S.A.S.; OPERADOR BAHÍA LTDA.; PROVEEDORES PLANETA LTDA.; LOGÍSTICA INTERNACIONAL IL S.A.S.; SERVICIOS PORTUARIOS MOREIRA ACOSTA LTDA.; ALDEMAR PULGARÍN SERVICIOS Y OPERACIONES PORTUARIAS LTDA.; SERVICIOS INTEGRADOS DEL PACÍFICO COLOMBIANO S.A.S.; y SPEED CARGO LTDA, atentamente me dirijo ante su Despacho, con el fin de indicarle que los operadores que acabo de mencionar y que fueron reconocidos como terceros interesados en el trámite administrativo de la referencia, **desisten** de la totalidad de las peticiones planteadas en las diversas quejas que radicaron en contra de la SPRBUN ante la Superintendencia y que son la base de la presente actuación administrativa.*

Igualmente, desisten de participar en el proceso administrativo como terceros interesados reconocidos por parte de la Delegatura de Puertos de la Superintendencia de Transporte en el presente asunto administrativo y, se acogen a las explicaciones y pruebas presentadas por la SPRBUN en la actuación administrativa. (...)"⁷⁶.

En primer lugar, es menester precisar que la manifestación consistente en desistir de las peticiones formuladas en las diversas quejas presentadas contra la **SPRBUN** no tiene la virtualidad jurídica de producir, por sí misma, la terminación, archivo o cesación de la presente actuación administrativa sancionatoria, por cuanto la presente actuación administrativa no se encuentra orientada a resolver controversias de naturaleza estrictamente particular entre operadores portuarios ni a dirimir conflictos privados derivados de intereses económicos o comerciales específicos entre empresas del sector. Por el contrario, el ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria atribuida a esta Superintendencia se encuentra encaminada a verificar el cumplimiento de las disposiciones que gobiernan la adecuada prestación del servicio público portuario y la observancia del ordenamiento jurídico cuya protección le ha sido atribuida por mandato constitucional y legal.

En este sentido, la **CORTE CONSTITUCIONAL** ha precisado que:

⁷⁶ Ibidem.

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

"(...) En la actualidad, es innegable que a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas.

(...)

En consecuencia, a juicio de esta Corporación, la potestad sancionadora de la Administración permite asegurar la realización de los fines del Estado, al otorgarle a las autoridades administrativas la facultad de imponer una sanción o castigo ante el incumplimiento de las normas jurídicas que exigen un determinado comportamiento a los particulares o a los servidores públicos, a fin de preservar el mantenimiento del orden jurídico como principio fundante de la organización estatal (C.P. arts. 1º, 2º, 4º y 16)"⁷⁷.

Bajo esta perspectiva, una vez la Administración conoce de hechos presuntamente relevantes desde el punto de vista sancionatorio y decide ejercer las competencias legalmente atribuidas para su verificación, el objeto de la actuación deja de pertenecer al interés individual de quienes formularon inicialmente una queja o informaron determinadas inconformidades y pasa a involucrar la salvaguarda del orden jurídico y de los fines del Estado, cuya protección corresponde a la Autoridad Administrativa.

Así las cosas, aun cuando los terceros interesados manifiesten desistir de las peticiones inicialmente formuladas, ello no conlleva automáticamente la pérdida del objeto de la actuación administrativa ni releva a esta Autoridad del deber de continuar con el análisis integral de los hechos, pruebas y circunstancias que dieron lugar a la apertura de la investigación, con el propósito de determinar si existe o no mérito para establecer una eventual responsabilidad administrativa sancionatoria, toda vez que el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa no se encuentra sometido a la disponibilidad de los particulares ni a la permanencia de su interés dentro del trámite.

De allí que esta Dirección haya efectuado, en acápites anteriores, la valoración integral de los distintos elementos probatorios recaudados durante el curso de la actuación, con el propósito de establecer, bajo las reglas de la sana crítica y el estándar probatorio exigible en materia administrativa sancionatoria, si las conductas investigadas lograban acreditarse de manera objetiva y si las mismas resultaban jurídicamente atribuibles a la investigada.

Sin perjuicio de lo anterior, respecto de la solicitud relacionada con el desistimiento de continuar participando dentro del presente trámite en calidad de terceros interesados, esta Dirección observa que dicha manifestación corresponde a una decisión libre, voluntaria, expresa e inequívoca relacionada

⁷⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-818 de 2005. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

exclusivamente con el interés procesal de quienes la suscriben, toda vez que la solicitud fue presentada por el apoderado debidamente reconocido dentro de la actuación, actuando en representación de los terceros interesados previamente identificados, sin que se evidencien condicionamientos, reservas o circunstancias que permitan inferir la existencia de vicios en su voluntad.

En consecuencia, esta Dirección desvinculará de la presente actuación administrativa y aceptará el desistimiento relacionado con su participación procesal en calidad de terceros interesados por parte de **CADEGRAN LTDA., ZAM LOGISTICS S.A.S.; ASPORTRANS O.P. S.A.S.; COMPAÑÍA DE SERVICIOS PORTUARIOS Y CÍA LTDA.; DATA CONTROL PORTUARIO S.A.; LOGISPORT S.A.S.; NAVISERVICIOS OP S.A.S.; OPERADOR BAHÍA LTDA.; PROVEEDORES PLANETA LTDA.; LOGÍSTICA INTERNACIONAL IL S.A.S.; SERVICIOS PORTUARIOS MOREIRA ACOSTA LTDA.; ALDEMAR PULGARÍN SERVICIOS Y OPERACIONES PORTUARIAS LTDA.; SERVICIOS INTEGRADOS DEL PACÍFICO COLOMBIANO S.A.S y SPEED CARGO LTDA.**; precisando, en todo caso, que dicha determinación no produce efectos respecto de las decisiones de caducidad y exoneración que se adopten dentro del asunto de marras conforme a las consideraciones presentadas en acápites precedentes.

13.2 Desistimiento presentado por AYJ OPERADORES LTDA EN LIQUIDACIÓN

El abogado **HERNÁN ANTONIO PANESSO MERCADO**, mediante escrito identificado con el radicado 20265340267192 del 18 de marzo de 2026⁷⁸, en su calidad de operado de **AYJ OPERADORES LTDA EN LIQUIDACIÓN**, presentó ante esta Dirección una de desistimiento de su poderdante dentro del presente trámite, en los siguientes términos:

"(...)

HERNÁN ANTONIO PANESSO MERCADO, mayor de edad, con domicilio en la ciudad de Bogotá, identificado con cédula de ciudadanía 80.875.593 y Tarjeta Profesional 187.994 del Consejo Superior de la Judicatura, actuando en mi calidad de apoderado de **AYJ OPERADORES LTDA EN LIQUIDACIÓN ("AYJ")**, reconocida como tercero interesado en el trámite administrativo de la referencia, respetuosamente me dirijo a su Despacho con el propósito de manifestar que mi poderdante **DESISTE** de la calidad de tercero interesado en el trámite.

Así mismo, **AYJ** desiste de continuar participando en el proceso administrativo en su condición de tercero interesado reconocido por la Delegatura de Puertos de la Superintendencia de Transporte y, en consecuencia, se acoge a las explicaciones y elementos probatorios aportados por la **SPRBUN** en el marco de la actuación administrativa⁷⁹.

⁷⁸ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 03_ALEGATOS DE CONCLUSIÓN; Carpeta 03_ALEGATOS DE CONCLUSIÓN; Carpeta 016. 20265340267192 del 18 de marzo de 2026 - desistimiento AYJ. Archivo denominado: 20265340267192 del 18 de marzo - desistimiento.pdf.

⁷⁹ Ibidem.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

De acuerdo con el desistimiento presentado por el tercero interesado, la Dirección reitera que la solicitud presentada no implica, por sí solo, que la actuación administrativa pierda su objeto, ni mucho menos impide que esta autoridad administrativa continúe con el análisis exhaustivo de los hechos, las pruebas y las circunstancias que motivaron la apertura de la investigación.

Lo anterior, con la finalidad de determinar si existen fundamentos suficientes que permitan establecer una eventual responsabilidad administrativa de carácter sancionatorio, en la medida en que el ejercicio de la potestad sancionadora no depende de la voluntad de los particulares ni de la subsistencia de su interés dentro del trámite.

Por esta razón, en apartados previos, esta Dirección llevó a cabo una evaluación integral del acervo probatorio recaudado a lo largo de la actuación, aplicando las reglas de la sana crítica y el estándar probatorio propio del ámbito administrativo sancionador, con el propósito de establecer si las conductas objeto de investigación se encontraban debidamente acreditadas y si resultaban jurídicamente imputables a la investigada.

Sin perjuicio de lo expuesto, la Dirección advierte que la solicitud de desistimiento de la calidad de tercero interesado y por lo tanto su inmediata desvinculación del presente trámite responde a una decisión autónoma, voluntaria, expresa e inequívoca, circunscrita exclusivamente al interés procesal de quien la suscribe. Lo anterior se sustenta en que la solicitud fue presentada por el apoderado reconocido en el expediente sin que al igual que en el caso anterior se haya evidenciado algún tipo de condicionamiento, reserva o circunstancias que permitan inferir la existencia de vicios en la formación de su voluntad.

En consecuencia, esta Dirección desvinculará del presente trámite y aceptará el desistimiento presentado por el tercero interesado **AYJ OPERADORES LTDA EN LIQUIDACIÓN**, advirtiéndole que, en todo caso, la anterior circunstancia no produce efectos respecto de las decisiones de caducidad y exoneración que se adopten dentro de la presente actuación administrativa, conforme a las consideraciones presentadas en acápites precedentes.

DÉCIMO CUARTO: Que **ZELSA** a través de los alegatos de conclusión presentados mediante el radicado 20255341121752 del 16 de octubre de 2025, puso de presente una situación relacionada con su calidad de tercero interesado que debe ser resuelta en el presente acto administrativo.

ZELSA como fue indicado en el numeral **9.3.5** de esta resolución, indicó que su rol en esta investigación administrativa es la de tercero interesado, pero no la de acusado o investigado. Sobre este punto, aclaró que fue vinculado a este trámite a pesar de no haberlo solicitado y en ese orden si la Dirección le impone alguna sanción o emite alguna medida en su contra implicaría una violación al debido proceso y del principio de congruencia.

Consideraciones de la Dirección

Sea preciso aclarar que en la Resolución 0767 del 9 de febrero de 2024 "Por la cual se decreta una revocatoria directa y se dictan otras disposiciones dentro de

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

la actuación administrativa iniciada mediante la Resolución 2661 del 8 de agosto de 2022, en contra de la **SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BUENAVENTURA S.A.**", la Dirección consideró que **ZELSA** podría tener un interés directo en las decisiones que se pudieran adoptar en la presente investigación administrativa. En esa oportunidad señaló que:

*"En ese orden, para la Dirección es claro que las decisiones que llegue a tomar esta autoridad en el presente caso, tienen una relevante incidencia sobre los intereses de los operadores portuarios que hacen uso de la terminal administrada por la SPRBUN. Por tal motivo, es importante no solo que tengan conocimiento de las actuaciones surtidas en el marco de la presente actuación sino así mismo, garantizar su participación en aras de garantizar sus derechos de defensa y contradicción, así como de aquellos derechos que la ley les otorga en calidad de terceros intervinientes. Garantías y reconocimiento del cual se le hará extensivo en este caso a la **ZONA DE EXPANSIÓN LOGÍSTICA S.A.S**"⁸⁰.*

En esa misma línea, el **ARTÍCULO QUINTO** de la parte resolutive del mencionado acto administrativo dispuso que:

"ARTÍCULO QUINTO: RECONOCER a ZONA DE EXPANSIÓN LOGÍSTICA SAS ZELSA S.A.S., identificada con Nit. 835001161-1, como TERCERO INTERVINIENTE dentro de la presente actuación administrativa, en los términos previstos en el artículo 38 del CPACA"⁸¹.

Así las cosas, el motivo del reconocimiento de **ZELSA** como tercero interesado en la presente actuación administrativa no fue otro que garantizar sus prerrogativas inherentes al debido proceso y derecho de defensa respecto de las decisiones que eventualmente se tomarían en este trámite. Por lo tanto, le asiste la razón a **ZELSA** cuando afirmó cuál es la calidad que ostenta en esta actuación.

De acuerdo con lo anterior, la Dirección aclara que **ZELSA** no fue vinculada como investigada ni existe un pliego de cargos formulado en su contra como si sucede con la **SPRBUN**, por lo cual mal haría esta autoridad administrativa al adoptar decisiones desfavorables en contra de esa sociedad sin haber adelantado un procedimiento administrativo sancionatorio en cumplimiento de todas las etapas y las garantías procesales y sustanciales establecidas por el ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, la Dirección le aclara a **ZELSA** que la decisión que va a adoptar en la presente investigación administrativa se refiere únicamente a los cargos imputados a la **SPRBUN** mediante la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024, y no otros formulados en su contra.

DÉCIMO QUINTO: Que el abogado **ÁLVARO CEBALLOS SUÁREZ**, identificado con la C.C. 79.445.721., a través del escrito radicado con el 20265340048172

⁸⁰ Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 02_INV ADMTIVA; Carpeta 28_Res 0767 del 09-02-2024. Archivo denominado: Res 0767 Revocatoria.pdf.

⁸¹ Ibidem.

RESOLUCIÓN No8324DE18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

del 21 de enero de 2026⁸², presentó sustitución de poder a favor del abogado **HUMBERTO ENRIQUE ARIAS HENAO**, identificado con cédula de ciudadanía 79.781.581 y tarjeta profesional 89.786 del C.S. de la J, para actuar en calidad de apoderado de los terceros interesados **OPP GRANELES S.A.**, **BGP CONTAINER & LOGISTICS S.A.** y **GRUPO PORTUARIO S.A.**

En este sentido, consultadas las bases de datos de la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, se logró establecer que el abogado **HUMBERTO ENRIQUE ARIAS HENAO** cuenta con tarjeta profesional vigente y que no registra antecedentes disciplinarios; por lo que se procederá a reconocerle personería al citado profesional para que actúe como apoderado de los terceros interesados previamente señalados.

DÉCIMO SEXTO: Que en aras de salvaguardar el ejercicio de derecho de defensa de la investigada, así como los intereses que representan los terceros interesados, esta Dirección pondrá a su disposición las piezas probatorias que obran en el expediente y que las mismas sean tenidas en cuenta para los efectos que consideren pertinentes mediante los siguientes enlaces:

Tabla 1 Enlaces de acceso al expediente electrónico	
Nombre Carpeta	Enlace
01_ Actuaciones preliminares	01_ Actuaciones preliminares
02_ INV ADMTIVA	02_ INV ADMTIVA
03_ALEGATOS DE CONCLUSIÓN	03_ALEGATOS DE CONCLUSIÓN
04_DECISIÓN	04_DECISIÓN

En caso de que presentar dificultades para el ingreso, solicitar a esta Entidad, acceso al expediente a través del de canal oficial de la Entidad para la recepción de comunicaciones, este es, a través de la página www.supertransporte.gov.co opción: Peticiones, Quejas, Reclamos y Denuncias (PQRSD) – Radicación de Documentos, indicando el número y fecha de esta resolución.

En mérito de lo expuesto, esta Dirección de Investigaciones de Puertos, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales,

⁸² Ruta de acceso: SPRBUN-ACOP; Carpeta 03_ALEGATOS DE CONCLUSIÓN; Carpeta 03_ALEGATOS DE CONCLUSIÓN; Carpeta 013- 20265340048172 del 21 de enero de 2026 - sustitución de poder Alvaro Ceballos. Archivo denominado: 20265340048172 del 21 de enero de 2026 sustitución de poder.pdf.

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la caducidad de la facultad sancionatoria, en relación con el cargo imputado en el **ARTÍCULO PRIMERO** de la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024, con fundamento en lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO: ARCHIVAR el cargo formulado en el **ARTÍCULO SEGUNDO** de la Resolución 2216 del 05 de marzo de 2024 en favor de la **SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BUENAVENTURA S.A.**, identificada con **NIT. 800.215.775-5**, de conformidad con los motivos expuestos en el presente acto administrativo.

ARTÍCULO TERCERO: ACEPTAR EL DESISTIMIENTO en su calidad de terceros interesados presentado por **CADEGRAN LTDA., ZAM LOGISTICS S.A.S.; ASPORTRANS O.P. S.A.S.; COMPAÑÍA DE SERVICIOS PORTUARIOS Y CÍA LTDA.; DATA CONTROL PORTUARIO S.A.; LOGISPORT S.A.S.; NAVISERVICIOS OP S.A.S.; OPERADOR BAHÍA LTDA.; PROVEEDORES PLANETA LTDA.; LOGÍSTICA INTERNACIONAL IL S.A.S.; SERVICIOS PORTUARIOS MOREIRA ACOSTA LTDA.; ALDEMAR PULGARÍN SERVICIOS Y OPERACIONES PORTUARIAS LTDA.; SERVICIOS INTEGRADOS DEL PACÍFICO COLOMBIANO S.A.S.; SPEED CARGO LTDA. y AYJ OPERADORES LTDA EN LIQUIDACIÓN**, según las razones contenidas en la parte motiva de este acto administrativo.

ARTÍCULO CUARTO: DESVINCULAR de la presente actuación administrativa a **CADEGRAN LTDA., ZAM LOGISTICS S.A.S.; ASPORTRANS O.P. S.A.S.; COMPAÑÍA DE SERVICIOS PORTUARIOS Y CÍA LTDA.; DATA CONTROL PORTUARIO S.A.; LOGISPORT S.A.S.; NAVISERVICIOS OP S.A.S.; OPERADOR BAHÍA LTDA.; PROVEEDORES PLANETA LTDA.; LOGÍSTICA INTERNACIONAL IL S.A.S.; SERVICIOS PORTUARIOS MOREIRA ACOSTA LTDA.; ALDEMAR PULGARÍN SERVICIOS Y OPERACIONES PORTUARIAS LTDA.; SERVICIOS INTEGRADOS DEL PACÍFICO COLOMBIANO S.A.S.; SPEED CARGO LTDA. y AYJ OPERADORES LTDA EN LIQUIDACIÓN**, por las razones expuestas en la parte motiva de este acto administrativo.

ARTÍCULO QUINTO: NOTIFICAR el contenido de la presente Resolución a los representantes legales o a través de los apoderados de la **(i) SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BUENAVENTURA S.A;** **(ii) GRUPO PORTUARIO S.A., BGP CONTAINER LOGISTICS S.A., OPP GRANELES S.A. y (iii) ZONA DE EXPANSIÓN LOGÍSTICA SAS ZELSA S.A.S**, de conformidad con el artículo 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO SEXTO: COMUNICAR el contenido de la presente resolución a **(i) AYJ OPERADORES LTDA EN LIQUIDACIÓN y (ii) ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE OPERADORES PORTUARIOS, ASPORTRANS OP S.A.S., CADEGRAN LTDA, COMPAÑÍA DE SERVICIOS PORTUARIOS Y CÍA LTDA., DATA CONTROL PORTUARIO S.A., EUROCARGA OPERADOR PORTUARIO S.A.S., GALOTRANS S.A., LOGISPORT S.A.S., NAVISERVICIOS OP S.A.S., OPERCAR LOGISTIC OP S.A.S., OPERADOR BAHÍA LTDA., PROVEEDORES PLANETA LTDA, LOGÍSTICA INTERNACIONAL IL S.A.S., SERVICIOS**

RESOLUCIÓN No 8324 DE 18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

PORTUARIOS MOREIRA ACOSTA LTDA., ALDEMAR PULGARÍN (como propietario del establecimiento de comercio SERVIGIRÓN), SERVICIOS Y OPERACIONES PORTUARIAS LTDA, SERVICIOS INTEGRADOS DEL PACÍFICO COLOMBIANO S.A.S., SPEED CARGO LTDA, ZAM LOGISTIC S.A.S.

ARTÍCULO SÉPTIMO: COMUNICAR la presente resolución a la **AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA** y a la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**, para lo de su competencia.

ARTÍCULO OCTAVO: RECONOCER personería jurídica al abogado **HUMBERTO ENRIQUE ARIAS HENAO**, identificado con cédula de ciudadanía 79.781.581 y tarjeta profesional 89.786 del C.S. de la J., para actuar como apoderado de los terceros interesados **OPP GRANELES S.A., BGP CONTAINER & LOGISTICS S.A. y GRUPO PORTUARIO S.A.**, conforme a la sustitución de poder que reposa dentro del expediente.

ARTÍCULO NOVENO: Contra la presente resolución proceden los recursos de reposición ante esta Dirección de Investigaciones de Puertos y en subsidio el de apelación ante la Superintendente Delegada de Puertos, de los cuales la investigada y los terceros interesados reconocidos en el presente trámite podrán hacer por escrito durante la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según los artículos 74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011. **Parágrafo.** Los recursos deberán presentarse a través de la página www.supertransporte.gov.co opción: Peticiones, Quejas, Reclamos y Denuncias (PQRSD) – Radicación de Documentos, indicando el número y fecha de esta resolución.

Dada en Bogotá, D.C.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



Firmado digitalmente
por PINZON AYALA
JOANNA CAROLINA
Fecha: 2026.06.17
11:22:57 -05'00'

Carolina Pinzón Ayala.
Directora de Investigaciones de Puertos (E)

Notificar a:

- **GUSTAVO VALBUENA QUIÑONES**
C.C. 79.779.355.
T.P. 82.904 del C.S. de la J.
Correo electrónico autorizado para notificación personal 1:
gvalbuena@valbuenaabogados.com
Correo electrónico autorizado para notificación personal 2:
procesos@valbuenaabogados.com

Apoderado especial de:

SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BUENAVENTURA S.A. – SPRBUN.
NIT. 800.215.775-5.

- **HUMBERTO ENRIQUE ARIAS HENAO**

RESOLUCIÓN No8324DE18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

C.C. 79.781.581
T.P. 89.786 del C.S. de la J.
Correo electrónico autorizado para notificación personal:
koteichyariasabogados@gmail.com

Apoderado especial de:

GRUPO PORTUARIO S.A.
NIT. 830.020.263-7

BGP CONTAINER LOGISTICS S.A.
NIT. 835.000.770-2

OPP GRANELES S.A.
NIT. 805.000.308-3

- ANDRÉS JARAMILLO HOYOS**
C.C. 7.562.626.
T.P. 75.015 del C.S. de la J.
Dirección autorizada para notificación personal:
Cra. 7 #99 – 53 Torre 2 – Piso 17, Bogotá.

Apoderado especial de:

ZONA DE EXPANSIÓN LOGÍSTICA S.A.S. ZELSA S.A.S.
NIT. 835001161-1

Comunicar a:

- JULIO CÉSAR CASTAÑEDA ACOSTA.**
C.C. 7.228.667
T.P. 90.827 del C.S de la J.
Correo electrónico autorizado para notificación personal:
jcc@marquezbarrera.com

Apoderado especial de:

ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE OPERADORES PORTUARIOS – ACOP.
NIT 835.001.355-3.

ASPORTRANS O.P. S.A.S.
NIT. 900.593.986-5.

CADEGRAN LTDA.
NIT 800.210.008-1

COMPAÑÍA DE SERVICIOS PORTUARIOS Y CÍA LTDA.
NIT. 900.202.900-6

DATA CONTROL PORTUARIO S.A.
NIT. 835.000.837-7

GALOTRANS S.A.
NIT. 800.199.898-3

LOGISPORT S.A.S.
NIT 835.001.679-4

NAVISERVICIOS OP S.A.S.
NIT. 900.711.822-3

OPERCAR LOGISTIC OP S.A.S.
NIT. 900.566.022-6

OPERADOR BAHÍA LTDA.
NIT.900.277.077-5

PROVEEDORES PLANETA LTDA.
NIT. 806.006.559-6

LOGÍSTICA INTERNACIONAL IL S.A.S. (SERPOCOL OP LTDA.)
NIT. 900.055.682-4

SERVICIOS PORTUARIOS MOREIRA ACOSTA LTDA.
NIT. 835.001.065-2

ALDEMAR PULGARÍN (ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO SERVIGIRÓN)
NIT. 16.491.798-2

RESOLUCIÓN No8324DE18/06/2026

"Por la cual se decide la investigación administrativa iniciada mediante la Resolución 2216 del 5 de marzo de 2024"

- SERVICIOS Y OPERACIONES PORTUARIAS LTDA.
NIT. 900.334.293-1

SERVICIOS INTEGRADOS DEL PACÍFICO COLOMBIANO S.A.S.
NIT. 900.826.414-6

SPEED CARGO LTDA.
NIT. 900.245.584-6

ZAM LOGISTIC S.A.S.
NIT. 900.501.344-3

- HERNAN ANTONIO PANESSO MERCADO

C.C. 80.875.593.
T.P. 187.994 del C.S de la J.
Correo electrónico autorizado para notificación personal:
hernan@panessomercado.com

Apoderado especial de:

- AYJ OPERADORES LTDA EN LIQUIDACIÓN
NIT. 900.319.301-8

•

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

NIT. 800.176.089-2
Correo electrónico: notificacionesjud@sic.gov.co

•

AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA

NIT. 830.125.996-9.
Correo electrónico: buzonjudicial@ani.gov.co

Proyectó: María Paula Sandoval – Contratista 

Laura Cruz – Contratista 

Sebastián Lozano – Contratista 

Revisó: Julio César Uñate Patiño –Contratista 

Aprobó: Carolina Pinzón Ayala – Directora de Investigaciones de Puertos (E)